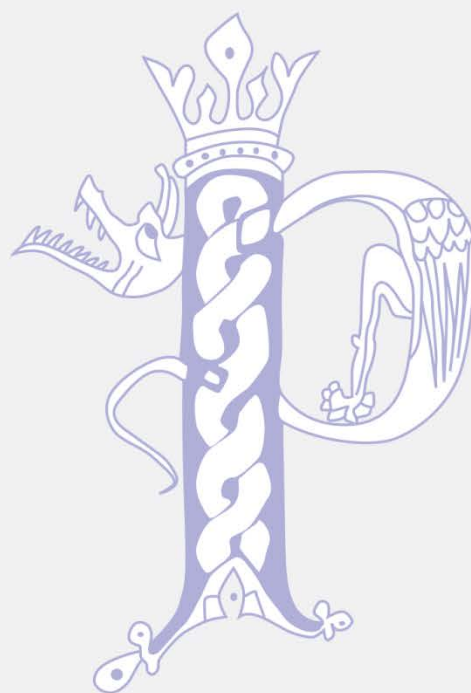




Subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a empresas privadas, 2020



Septiembre de 2021



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. SUBVENCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA A EMPRESAS PRIVADAS.....	4
II.1. Gasto por transferencias a empresas privadas.....	4
II.2. Plan estratégico de subvenciones.....	7
II.3. Marco jurídico aplicable.....	9
III. OBJETIVOS Y ALCANCE	11
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	13
IV.1. Opinión de fiscalización sobre cumplimiento de legalidad.....	14
IV.2. Opinión de fiscalización financiera.....	17
IV.3. Análisis Plan Estratégico de Subvenciones.....	17
IV.4. Conclusión final y recomendaciones	19
 ANEXO 1.- DETALLE CONVOCATORIAS REVISADAS.....	 22





I. Introducción

La Cámara de Comptos incorporó en el programa anual de fiscalización aprobado para el año 2020 una fiscalización de cumplimiento de legalidad sobre “subvenciones corrientes y de capital a empresas privadas”.

El informe se estructura en cuatro epígrafes incluida esta introducción; en el segundo se describen aspectos generales de las transferencias de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (ACFN en adelante) a empresas privadas; el tercero describe los objetivos y el alcance del presente informe; y el cuarto y último contiene las conclusiones y recomendaciones del trabajo realizado. Así mismo, incluye un anexo con el detalle de las convocatorias revisadas.

El trabajo de campo lo realizó entre abril y junio de 2021 un equipo integrado por una técnica y un técnico de auditoría, un técnico de grado medio en sistemas informáticos y una auditora, con la colaboración de los servicios jurídicos y administrativos de la Cámara.

De conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley Foral 19/1984, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, los resultados de este trabajo se pusieron de manifiesto, con el fin de que formularan alegaciones, a las consejeras de Economía y Hacienda y a la de Derechos Sociales, así como a los consejeros de Cohesión Territorial, al de Universidades, Innovación y Transformación Digital y al de Desarrollo Económico y Empresarial. Transcurrido el plazo fijado, no se han presentado alegaciones.

Agradecemos al personal de los distintos departamentos y organismos autónomos de la ACFN la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.





II. Subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a empresas privadas

El término de transferencia hace referencia a toda disposición de fondos públicos sin contraprestación, reúna o no las notas propias de la subvención. Por otro lado, la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones (LFS en adelante), define subvención como toda disposición dineraria realizada a favor de personas públicas o privadas, sin contraprestación directa de los beneficiarios, sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, ejecución de un proyecto o realización de una actividad; que tenga por objeto el fomento de una actividad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

II.1. Gasto por transferencias a empresas privadas

En 2020 el gasto correspondiente a transferencias corrientes y de capital representa el 40 por ciento del gasto de la ACFN.

Estos gastos incluyen las transferencias corrientes y de capital concedidas a empresas privadas, cuya ejecución presupuestaria figura en el cuadro siguiente:

Artículos	Créditos finales	Obligaciones Reconocidas Netas	Pagos realizados
Transf corrientes a empr. privadas	145.450.387	119.864.446	116.748.699
Transf de capital a empr. privadas	91.073.215	60.267.455	41.838.688
Total transf. a empr. privadas	236.523.602	180.131.902	158.587.386
Total capítulos 4 Y 7	1.953.665.265	1.848.740.675	1.817.041.642
<i>% sobre capítulos 4 y 7</i>	<i>12,11</i>	<i>9,74</i>	<i>8,73</i>

Las transferencias a empresas privadas, tanto corrientes como de capital, concedidas en 2020 ascendieron a 180 millones y supusieron el 9,7 por ciento del total de obligaciones reconocidas por transferencias.

La evolución de este gasto en los cinco últimos años es la siguiente:

Tipo de transferencia	2016	2017	2018	2019	2020	Variación % 2020 s/2019	Variación 2020 s/2016
Corrientes	59.418.645	64.341.492	77.386.246	91.319.730	119.864.446	31,26	101,73
Capital	38.946.853	39.421.376	41.280.301	36.452.333	60.267.455	65,33	54,74
Total general	98.365.498	103.762.868	118.666.547	127.772.064	180.131.902	40,98	83,13

Estos gastos por transferencias a empresas privadas en 2020 aumentaron un 41 por ciento respecto a los de 2019. Este significativo incremento se explica fundamentalmente por las ayudas de carácter extraordinario y urgente para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.





El gasto en transferencias corrientes y de capital en 2020 realizado con la COVID-19 fue de 42,8 millones, según el siguiente desglose:

Denominación	2020
Ayudas trabajadoras y trabajadores autónomos. Decreto-ley Foral 3/2020	24.029.700
Subvenciones para Pymes Turismo-Hostelería	13.541.412
Ayudas al sector agrario	2.935.943
Ayuda al mantenimiento de servicios de transporte de viajeros	1.363.969
Indemnizaciones por daños y perjuicios	955.418
Indemnización por suspensión contratos de limpieza	25.352
Indemnizaciones por suspensión de contratos	3.275
Total	42.855.068

Ejecución por grupo de perceptores

La ejecución presupuestaria del total de transferencias a empresas privadas en 2020 por grupo de perceptores en 2020 figura en el cuadro siguiente:

Económico	Corrientes	Capital	Total	% s/total
A empresas agrícolas y ganaderas	39.463.841	10.701.492	50.165.333	27,85
A empresas comerciales e industriales	1.690.589	45.956.571	47.647.160	26,45
A otras empresas privadas	78.710.016	3.609.393	82.319.408	45,70
Total general	119.864.446	60.267.455	180.131.902	100,00

Las empresas agrícolas y ganaderas recibieron 50 millones. De este importe, el 78 por ciento corresponde a transferencias corrientes, concedidas principalmente por el Departamento de Desarrollo Rural. Las ayudas COVID a empresas agrícolas y ganaderas ascienden a 2,9 millones.

Los principales conceptos que integran estos gastos son los siguientes:

Descripción	Obligaciones Reconocidas 2020	% s/total
Canon de los riegos del Canal de Navarra	21.988.562	44
Medidas agroambientales e indemnización compensatoria medioambiental. Fondos FEADER	12.691.587	25
Compensación por primas de seguro a través de Agroseguro	3.330.842	7
Ayudas al sector agrario por la crisis COVID-19	2.935.943	6

Las empresas comerciales e industriales suponen un 26 por ciento del gasto, con 48 millones. De este importe, el 96 por ciento corresponde a transferencias de capital a empresas privadas, que las concede prácticamente en su totalidad el Departamento de Desarrollo Económico.





El desglose de los principales conceptos del gasto es el siguiente:

Descripción	Obligaciones Reconocidas 2020	% s/total
Subvenciones a proyectos de I+D e inversiones financiadas por fondos FEDER y FEADER	28.670.495	60
Subvenciones de capital a proyectos de I+D estratégicos. RIS3 Navarra	13.898.042	29
Subvención por inversión en grandes empresas	1.581.959	3
Ayudas contratación personal investigador	558.400	1
Bonos tecnológicos	345.982	1

Otras empresas privadas, tales como centros especiales de empleo, pymes, empresas de economía social o empresas y profesionales de producciones escénicas han recibido 82 millones. El 95 por ciento de este importe corresponde a transferencias corrientes. Los fondos Feder tan sólo financian 0,4 millones de estas ayudas. Las ayudas COVID a otras empresas ascienden a 39,9 millones, entre las que destacan las “subvenciones para Pymes Turismo-Hostelería”, con un gasto de 13,5 millones, y las “ayudas a trabajadoras y trabajadores autónomos” por valor de 24 millones.

Los principales conceptos que integran estos gastos son:

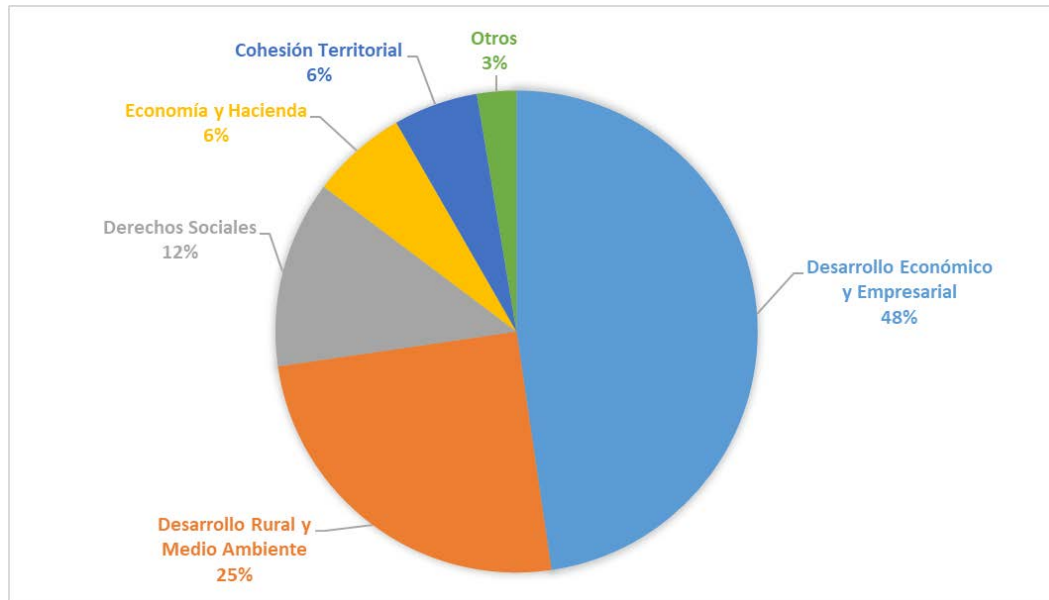
Descripción	Obligaciones Reconocidas 2020	% s/total
Ayudas a autónomo/as y hostelería por la crisis Covid-19	37.571.112	46
AUDENASA. Política comercial	11.555.996	14
Ayudas a Centros Especiales de Empleo. FSE	11.461.321	14
Convenio con Tasubinsa para centros ocupacionales para personas con discapacidad	3.430.985	4
Incentivos a la contratación de jóvenes por empresas	1.870.770	2
Convenio con Elkarkide para centros ocupacionales para personas con enfermedad mental	1.806.200	2
Ayuda al mantenimiento de servicios de transporte de viajeros	1.779.842	2
Ayudas a la formación profesional de desempleados	1.736.101	2
Ayuda al mantenimiento de servicios de transporte de viajeros por la crisis COVID-19	1.363.969	2
Ayudas a la producción audiovisual navarra	1.081.169	1

Ejecución por departamentos

El departamento de Desarrollo Económico y Empresarial, con 85 millones, es el que más ha gastado seguido del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, con 45 millones, y el de Derechos Sociales con 22 millones.



El porcentaje sobre el gasto total de cada departamento se muestra en el siguiente gráfico:



El gasto del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial supone el 48 por ciento seguido del de Desarrollo Rural con un 25 por ciento, el de Derechos Sociales con un 12 por ciento y el de Economía y Hacienda y Cohesión Territorial con un seis por ciento. El resto de departamentos no supera el tres por ciento sobre el total.

II.2. Plan estratégico de subvenciones

La necesidad de una planificación estratégica en el ámbito de las subvenciones públicas se incluyó en 2014, con la Ley Foral 5/2014, de 14 de abril, de modificación de la LFS.

Los planes estratégicos de subvenciones (PES en adelante) se configuran como un instrumento de planificación de las políticas públicas para fomentar una actividad de utilidad pública o interés social o promoción de una finalidad pública. Estos deberán incluir previsiones para un período de vigencia de tres años.

Los PES se aprueban mediante Orden Foral del Consejero de Economía y Hacienda. Se han aprobado cuatro y se encuentran publicados en el portal web http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Presupuesto/Plan+Es+trategico+Subvenciones/, que son, PES 2018-2020, PES 2019-2021, PES 2020-2022 y el último, en abril de 2021, el PES 2021-2023. Su elaboración se prevé dentro de un ciclo continuo que permite evaluar y analizar las convocatorias del año anterior, añadiendo una nueva anualidad en el horizonte temporal del plan.



El plan tiene un carácter programático por lo que su efectividad se encuentra condicionada a la existencia de consignación presupuestaria.

Actualmente, el PES 2020-2022 es el que se encuentra en vigor. En este plan, al contrario que en los anteriores, los objetivos estratégicos se vinculan con los programas presupuestarios. La crisis sanitaria originada por la COVID19 ha incidido tanto en los plazos de tramitación, como en las propias líneas de subvención, que se han tenido que redefinir en muchos casos.

El PES contiene las líneas de subvención incluidas en los Presupuestos Generales de Navarra para 2020, excluidas las siguientes:

- Las enumeradas en el artículo 3 de la LFS (aquellas que teniendo el carácter de subvención no se les aplica la LFS)
- Las prestaciones económicas contenidas en la cartera de salud.
- Las de escasa relevancia económica (menor o igual a 50.000 euros)¹
- Otras a las que no pudiera afectar la LFS.

Desde la aprobación del primer plan en 2017, se han abordado diferentes cuestiones relacionadas con la convocatoria de subvenciones mediante grupos de trabajo interdepartamentales. Se constituyeron dos relacionados con el grupo de mejora de cronogramas y el de formulación de los objetivos e indicadores, quedando pendiente la creación de un tercer grupo de trabajo relativo a la homogeneización de bases de convocatorias y de documentos a justificar.

La previsión para el desarrollo del PES durante su período de vigencia (2020-2022) asciende a un total de 968 millones según el cuadro siguiente:

Tipo de subvención	Presupuesto 2020	Presupuesto 2021	Presupuesto 2022	Total
Capital	114.458.117	121.330.607	124.095.243	359.883.967
Corriente	217.536.433	195.160.841	196.160.017	608.857.291
Total general	331.994.550	316.491.448	320.255.260	968.741.258

Las transferencias corrientes y de capital en el presupuesto de 2020 alcanzan 1.838 millones, lo que representa el 40 por ciento del total presupuestado. De la cifra total, las subvenciones susceptibles de planificación estratégica para 2020 ascienden a 337 millones, el 18 por ciento, sobre el total presupuestado como

¹ En cumplimiento de la recomendación del Informe de auditoría financiera sobre el procedimiento previsto para la elaboración, contenido, desarrollo y evaluación de los PES del Servicio de Control Financiero Permanente y Auditoría de septiembre de 2020, en el plan 2021-2023 se incluye un anexo con la relación de subvenciones de escasa cuantía económica, con consignación presupuestaria de importe inferior o igual a 50.000 euros.





gasto de transferencias. Si excluimos las de escasa relevancia económica (un total de seis millones), las subvenciones para 2020 incluidas en el PES ascienden a 331 millones.

La planificación en lo relativo a subvenciones a empresas privadas, en el periodo 2020-2022, para un total de 89 líneas de subvención, asciende a 369 millones (un 38 por ciento del total) con el siguiente desglose:

Tipo subvención	Presupuesto 2020	Presupuesto 2021	Presupuesto 2022	Total
Capital	50.382.539	53.734.671	54.989.542	159.106.752
Corriente	70.818.811	68.673.600	70.793.016	210.285.427
Total general	121.201.350	122.408.271	125.782.558	369.392.179

De las 89 líneas de subvención, el 65 por ciento se prevé que se concedan por procedimiento mediante convocatoria, el 14 por ciento son subvenciones nominativas y 21 por ciento tienen la condición de subvenciones directas, según terminología del plan.

La revisión del PES 2020-2022 se aprueba mediante Orden Foral 126/2020 de la Consejera de Economía y Hacienda. Cada departamento debe aprobar mediante orden foral los informes de evaluación de las convocatorias 2020 y remitir a la Intervención General de la ACFN y a la comisión competente en materia de economía del Parlamento de Navarra antes del 30 de abril de 2021. Dichos informes analizarán el grado de cumplimiento de los plazos de concesión, objetivos planteados, ejecución del importe de la subvención y alcance a personas o entidades beneficiarias.

II.3. Marco jurídico aplicable

El marco normativo básico aplicable a la gestión de subvenciones por la ACFN y sus organismos autónomos en 2020 es el siguiente:

- Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones.
- Decreto Foral 59/2013, de 11 de septiembre, por el que se regulan las obligaciones de transparencia de los beneficiarios de subvenciones con cargo a los presupuestos generales de Navarra.
- Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley Foral 5/2020, de 4 de marzo, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2020.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.





- Reglamento europeo 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.
- Reglamento 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas a mínimis.



III. Objetivos y alcance

Los objetivos de este trabajo han sido:

- Realizar una fiscalización de cumplimiento de legalidad en el ejercicio 2020 con el fin de expresar una opinión acerca de si las subvenciones a empresas privadas concedidas por la ACFN y sus OAAA resultan conformes, en todos los aspectos significativos, a la normativa aplicable.

- Realizar una fiscalización financiera con el fin de expresar una opinión acerca de si los gastos por subvenciones a empresas privadas se reflejan, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco normativo de información financiera aplicable y, en particular, con los principios y criterios contables contenidos en el mismo.

- Analizar el contenido del PES y posterior evaluación del mismo para la muestra analizada.

El alcance temporal de nuestro trabajo se ha centrado básicamente en la ejecución de los presupuestos generales de Navarra del ejercicio 2020 y hemos analizado la siguiente información:

- Partidas presupuestarias de la ACFN referidas a transferencias corrientes y de capital a empresas privadas del ejercicio 2020.

- PES 2020-2022 y las principales conclusiones de los grupos de trabajo interdepartamentales creados para la formulación de los objetivos e indicadores y mejora de cronogramas.

- Informe de auditoría financiera sobre el procedimiento previsto para la elaboración, contenido, desarrollo y evaluación de los PES del Servicio de Control Financiero Permanente y Auditoría de septiembre de 2020.

- Normativa aplicable.

- Información almacenada en el gestor de expedientes electrónico Extr@ y en su caso, en las aplicaciones informáticas de gestión de las ayudas.

El gasto objeto de revisión de este trabajo asciende a 70 millones, el 39 por ciento del total de transferencias concedidas a empresas privadas en el ejercicio 2020, según el siguiente detalle:

Transferencias a empresas	2020	Gstos Covid revisados a)	FEADER b)	FEDER c)	Canon Canal d)	Audenasa e)	Total 2020 - a-b-c-d-e
De Capital	60.267.455		15.587.189	24.146.121			20.534.146
Corrientes	119.864.446	26.377.714	9.963.361	408.676	21.988.562	11.581.348	49.544.785
	180.131.902	26.377.714	25.550.550	24.554.798	21.988.562	11.555.996	70.078.931





Del total del gasto ejecutado en 2020 por valor de 180 millones, excluimos los gastos asociados a la gestión de la COVID ya revisados en el informe publicado en abril de 2021 por la Cámara de Comptos, en el cual se analizaba el gasto por subvenciones realizado en el periodo comprendido entre marzo y diciembre de 2020 por importe de 26 millones. Así mismo, excluimos la transferencia a Audenasa ya revisada en el informe publicado en junio de 2021 de la Cámara de Comptos sobre “Compensación de la ACFN a Audenasa por descuentos derivados de la política comercial 2020 “con un gasto imputado al presupuesto de 2020 de 11,5 millones.

Tampoco se consideran a los efectos de este informe las ayudas financiadas con fondos europeos, por estar su revisión incluida en el programa anual de la Intervención General del Gobierno de Navarra y el Canon de riegos de Canal de Navarra, ya revisado anualmente en el informe de cuentas generales de la ACFN.

La muestra revisada corresponde a las partidas presupuestarias siguientes:

Subvenciones corrientes:

Departamento	Concepto	Importe
Cohesión Territorial	Ayuda mantenimiento servicios transporte de viajeros	1.779.841
Universidad, Innovación y Transf. Digital	Ayudas contratación personal investigador y tecnológico, doctorados industriales, movilidad investigadores	558.399
Derechos Sociales (SNE)	Incentivos a la contratación de jóvenes por empresas	1.870.769
Desarrollo Económico y Empresarial	Subvención de apoyo a la creación de empresas	185.569
Desarrollo Económico y Empresarial	COVID-19 subvenc. para pymes turismo-hostelería	13.541.412

Estas cinco partidas alcanzan el 36 por ciento del total de subvenciones corrientes que forman parte del alcance de este informe.

Subvenciones de capital:

Departamento	Concepto	Importe
Desarrollo Económico y Empresarial	Subvención por inversión grandes empresas	1.581.959
Desarrollo Económico y Empresarial	Subvenciones a proyectos de I+D estratégicos. RIS3 Navarra	13.873.998

Estas dos partidas alcanzan el 75 por ciento de las subvenciones de capital que forman parte del alcance de este informe.

Las convocatorias revisadas son un total de siete, cuyo detalle se puede consultar en el anexo 1. Algunas convocatorias, aunque provienen de ejercicios anteriores, continúan en curso con gasto en 2020.





IV. Conclusiones y recomendaciones

Responsabilidad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra

Los distintos departamentos de la ACFN son responsables de asignar correctamente los gastos a las partidas presupuestarias y de garantizar que todas las subvenciones concedidas resultan conformes con la normativa aplicable.

El Departamento de Economía y Hacienda, a través de Intervención General, es el responsable de establecer los sistemas de control interno que considere necesarios para asegurar que los departamentos cumplen con lo establecido en el párrafo anterior.

Responsabilidad de la Cámara de Comptos de Navarra

Nuestra responsabilidad es expresar una opinión sobre si las actuaciones relacionadas con las subvenciones revisadas se ajustan a la legalidad, si su información financiera es conforme al marco normativo aplicable y analizar el PES.

Para ello, hemos llevado a cabo la fiscalización de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo, y en concreto, los establecidos en la ISSAI-ES 200 sobre la fiscalización financiera y en la ISSAI-ES 400, referida a la fiscalización sobre cumplimiento de legalidad, así como con las guías prácticas de fiscalización de los órganos de Control Externo. Dichos principios exigen que cumplamos los requerimientos de ética, así como que planifiquemos y ejecutemos la fiscalización con el fin de obtener una seguridad razonable de que las actividades realizadas durante el ejercicio y la información reflejadas en los estados financieros resultan, en todos los aspectos significativos, conformes con la normativa vigente.

Una fiscalización requiere la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los importes y la información revelada en las Cuentas Anuales y sobre la legalidad de las operaciones. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos tanto de incorrección material en las cuentas anuales, debida a fraude o error como de incumplimientos significativos de la legalidad. Al efectuar dichas valoraciones del riesgo, el auditor tiene en cuenta el control interno relevante para la formación por parte de la entidad de las cuentas generales, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias, y no con la finalidad de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno de la entidad.

Una auditoría también incluye la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por los responsables, así como la evaluación de la presentación de las partidas presupuestarias analizadas en su conjunto.





Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para fundamentar nuestra opinión de fiscalización financiera y de cumplimiento.

IV.1. Opinión de fiscalización sobre cumplimiento de legalidad

IV.1.1. Opinión sobre cumplimiento de legalidad

En nuestra opinión, las subvenciones analizadas concedidas por la ACFN a empresas privadas durante 2020 resultan conformes, en todos sus aspectos significativos, con la normativa aplicable.

IV.1.2. Otras observaciones que no afectan a la opinión

Conclusiones generales

- El principio de simplificación administrativa, recogido en la ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, tiene por objeto reducir los procedimientos a las dimensiones óptimas. En algunas de las convocatorias revisadas, se ha avanzado en el diseño de los procedimientos mediante el desarrollo de aplicaciones y sistemas de información, por ejemplo, SUMA en el Servicio Navarro de Empleo y GESTAM en el Departamento de Desarrollo Económico, facilitando de esta manera la simplificación y la transparencia de los procedimientos.

- Tal y como indicaba la Cámara de Comptos en su informe de “Subvenciones del Gobierno de Navarra a diversas entidades y asociaciones, 2014” publicado en septiembre de 2015, y en el informe de “Cuentas generales de Navarra 2019”, se observa que las bases reguladoras son muy exhaustivas en cuanto a sus requisitos, conllevando numerosos trámites administrativos y requiriendo especial dedicación y tareas del propio órgano concedente y del beneficiario; también se observa cierta exigencia con la implantación de restricciones y límites en la justificación de los diferentes conceptos de gasto.

- Las ayudas de escasa cuantía, denominadas ayudas mínimas, reguladas en el Reglamento (UE) 1407/2013, de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, son aquellas ayudas que no exceden de 200.000 euros por empresa por un período de tres ejercicios fiscales. Todas las convocatorias hacen constar que las ayudas están sujetas a dicho reglamento de mínimas y la exigencia de aportar, junto con la solicitud de la subvención, la declaración responsable que acredita las ayudas mínimas percibidas en los últimos tres ejercicios. No se realiza ningún control añadido.

- El principio de objetividad, regulado en el artículo 5 de la LFS, obliga a que las convocatorias incluyan los criterios de valoración de las solicitudes y a que su evaluación se efectúe conforme a dichos criterios. Hemos observado que los





criterios para la valoración de las solicitudes, tanto en las ayudas a doctorandos como en las ayudas a proyectos estratégicos, no están suficientemente desarrollados en las bases reguladoras, lo que ha dificultado el control sobre la justificación de la valoración realizada.

Ayudas a la inversión en grandes empresas industriales

Del total de solicitudes, resultan denegadas 26, de las cuales 21 se excluyen por falta de presupuesto. La concesión agota el crédito disponible, un total de 2,5 millones, si bien, el órgano concedente fija finalmente el importe de las ayudas y los pagos en 1,5 millones. De las 14 empresas beneficiarias de la concesión, siete finalmente no reciben ninguna ayuda por falta de justificación en plazo por valor de 0,7 millones. Si bien el plazo entre la concesión y la justificación establecido en las bases era de tres meses, se redujo a dos meses por un retraso en la concesión.

También se observa retraso desde la finalización del plazo de justificación hasta el abono de la subvención, lo que supone un exceso de diez meses sobre el plazo máximo previsto en las bases, fijado en seis meses.

La convocatoria se publica en la Base Nacional de Subvenciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, no así la concesión.

Ayudas al Transporte

Las ayudas concedidas por el Departamento de Cohesión Territorial a las empresas concesionarias del servicio de transporte público regular de viajeros, de titularidad de la ACFN, están sometidas a un régimen especial de compensación económica con el fin de garantizar la viabilidad económica de la concesión. El gasto en 2020 ascendió a 1,3 millones.

Esta ayuda está integrada en el PES “Ayuda a las empresas concesionarias de líneas regulares que tengan déficit de explotación en la prestación del servicio”

Está regulada en contratos de concesión, que fueron modificados en 2009, con el objeto de establecer el régimen de estas ayudas para las empresas concesionarias, con explotación deficitaria en los años 2009 y siguientes, y, por tanto; no tiene la consideración de subvención, no está sujeta a la LFS, ni debiera haberse incluido en el PES.

En la revisión de esta ayuda se ha detectado un error en los cálculos de la compensación económica por explotación deficitaria correspondiente al año 2019 y abonada en 2020. El departamento ha revisado los cálculos de los años precedentes no prescritos, ha regularizado y solicitado la devolución de los importes abonados en exceso durante los años 2017 a 2019 que ascienden a 19.555 euros.





Las concesiones para la prestación de este servicio de interés económico general finalizaron en 2014 sin que se haya realizado la renovación concesional.

La prestación del servicio ha continuado y se han abonado las compensaciones económicas a las empresas concesionarias aplicando la doctrina de enriquecimiento injusto para el periodo 2015-2019, por un total de 5,8 millones.

Ayudas a la hostelería

La convocatoria de ayudas a los sectores del turismo y la hostelería para compensar las afecciones económicas provocadas por la COVID-19 presenta un gasto en 2020 de 13,5 millones.

El departamento estableció un sistema automatizado de gestión de las ayudas a través de la aplicación informática GESTAM, tanto para los procedimientos de comprobación de requisitos como para el cálculo automatizado del importe de la ayuda y en su caso, reintegro de las mismas.

Hemos revisado tres controles y realizado tres pruebas sustantivas sobre los sistemas de información involucrados en la gestión de esta subvención, analizando la totalidad de las subvenciones concedidas (2.074 beneficiarios y 13 millones) obteniendo el siguiente resultado:

	Efectivos	Efectivos con recomendaciones	No efectivos	Total
Nº Controles	-	2	1	3
Pruebas sustantivas	3	-	-	3

De los resultados derivados de los controles realizados destacamos:

- Todos los usuarios, que no son los administradores y el usuario de aplicación, tienen permiso de lectura, excepto un usuario con permiso de escritura que, debido a la urgencia en el desarrollo de la aplicación, se habilitó por si fuera necesario.

- La generación de los pagos en Gestam y la carga en SAP GE21 se hace de forma manual.

- Se ha habilitado la monitorización de las tareas programadas, si bien no se realiza una revisión periódica de la misma. Dentro de las tareas programadas, se utiliza una carpeta intermedia en la que hemos detectado las siguientes debilidades: los ficheros no están protegidos contra escritura y existen dos grupos de usuarios con permisos de escritura sobre la carpeta cuando deberían ser de sólo lectura debido igualmente a la urgencia del desarrollo. No hemos podido verificar que las modificaciones en la carpeta están debidamente autorizadas por no estar habilitado el registro de auditoría.





- No consta un registro de la autorización de las modificaciones en la base de datos.

En definitiva, podemos concluir que el nivel de control existente en los procedimientos de gestión de las ayudas a la hostelería y en los sistemas de información que lo soportan, aporta un nivel de confianza razonable para garantizar la correcta ejecución, la adecuada contabilización de las transacciones realizadas y la validez, integridad, exactitud, confidencialidad y disponibilidad de la información relacionada.

IV.2. Opinión de fiscalización financiera

Opinión financiera

En nuestra opinión, las transferencias corrientes y de capital a empresas privadas del presupuesto correspondiente a 2020 se han preparado en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco normativo de información financiera que resulta de aplicación y, en particular, con los principios y criterios contables contenidos en el mismo.

Otras observaciones que no afectan a la opinión

- Hemos comprobado que no todos los anticipos o pagos a cuenta se cancelan una vez que el beneficiario ha cumplido las condiciones y justificado la aplicación de los fondos anticipados. En la convocatoria de ayudas a doctorandos el saldo de deudores por anticipos a junio de 2021, con el expediente ya finalizado, asciende a 288.314 euros.

- Los artículos presupuestarios 47 y 77 correspondientes a “transferencias corrientes y de capital a empresas privadas” no recogen exclusivamente transferencias a empresas, sino también a organismos de investigación y difusión de conocimientos. En la convocatoria de I+D estratégicos (RIS3), a pesar de que únicamente un 20 por ciento del total abonado corresponde a empresas privadas, se imputa a presupuesto como transferencia a empresas privadas.

IV.3. Análisis Plan Estratégico de Subvenciones

El Gobierno de Navarra tiene definida una guía para la formulación de objetivos e indicadores del PES, aprobada en noviembre de 2018. Para cada línea de subvención se determina un conjunto de indicadores, relacionados con el objetivo, que permitan conocer la situación y los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos.

Del análisis del PES para las líneas de subvención a empresas privadas señalamos los siguientes aspectos:





- El PES se compone de un informe global, y para cada uno de los departamentos, una ficha por línea de subvención. En lo relativo al procedimiento de concesión, no distingue entre concurrencia competitiva o evaluación individualizada. Para los supuestos de concesión directa, no diferencia entre las nominativas y las subvenciones cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesta por una norma de rango legal.

- Se define obligatoriamente al menos un indicador para cada línea de subvención y para cada uno de ellos se define un dato de partida y una meta. Predominan los indicadores de gestión relativos a datos estadísticos de la convocatoria, y no se incluyen otro tipo de indicadores relacionados con el sector económico afectado e impacto de las medidas establecidas. De las 89 fichas de subvención todas tienen al menos algún indicador para medir el objetivo operativo, 41 tienen al menos dos indicadores y 9 tres indicadores.

- De los 13 departamentos, siete han remitido a Intervención y a la comisión de economía del Parlamento la aprobación de la evaluación mediante orden foral, como anexo se incorporan las fichas de evaluación de cada una de las líneas en formato pdf.

- El calendario que establece la LFS para el PES no es coincidente con muchas subvenciones por no coincidir el calendario de éstas con el año natural. Esto provoca que se aprueben los informes de evaluación en muchas ocasiones con la convocatoria aún abierta.

- La información de las líneas de subvención en el caso de las convocatorias plurianuales provoca la concurrencia de varias convocatorias abiertas en la misma partida. Los datos presupuestarios y de indicadores, cuando una línea de subvención cuenta con varias convocatorias abiertas en diferentes fases de ejecución, no ofrecen información para cada una de ellas, sino datos agregados de todas las convocatorias o en particular de la última convocatoria.

- El modelo de fichas individuales de evaluación de cada una de las líneas de subvención se define en formato pdf, lo que supone que no se pueda analizar la información de una manera ágil y eficaz.





IV.4. Conclusión final y recomendaciones

Las transferencias a empresas privadas, tanto corrientes como de capital, concedidas en 2020 suman 180 millones y supusieron el 9,7 por ciento del total de obligaciones reconocidas por transferencias.

Hemos revisado la legalidad de la tramitación de una muestra de subvenciones concedidas por importe total de 29,6 millones. La conclusión es que, en general, los procedimientos se han realizado conforme a la normativa aplicable. Los sistemas de información que soportan las ayudas a la hostelería por la crisis COVID-19 aportan un nivel de confianza razonable.

La gestión económica y financiera de las transferencias concedidas a empresas privadas se ha reflejado en general adecuadamente en los estados financieros de la ACFN, de acuerdo a los principios y criterios contables que le son aplicables.

Se ha elaborado el PES y actualizado anualmente conforme a la normativa, si bien el trabajo realizado ha puesto de manifiesto la limitada implantación de la mejora y evaluación continua en la gestión de la política subvencional.

Teniendo en cuenta las conclusiones alcanzadas, en relación con las deficiencias detectadas en nuestro trabajo, recomendamos:

- *Simplificar las convocatorias de subvenciones atendiendo a principios de eficacia y racionalidad tanto para el órgano gestor como del beneficiario, buscando un equilibrio entre seguimiento y control y requisitos y exigencias documentales.*
- *Flexibilizar los límites en la justificación de los diferentes conceptos de gasto, especialmente para las inversiones.*
- *Avanzar en la digitalización de las ayudas que reduce el elevado coste administrativo de gestión y comprobación de requisitos.*
- *Flexibilizar los plazos de justificación establecidos en las bases reguladoras de las subvenciones, de forma que sean realistas y permitan a las empresas ejecutar y justificar su inversión en el plazo previsto.*
- *Analizar los incumplimientos parciales de las obligaciones de justificación aplicando criterios de proporcionalidad.*
- *Concretar en la convocatoria los criterios objetivos junto con los baremos para su aplicación y motivar de manera clara y detallada, dejando constancia en el expediente la valoración obtenida por los solicitantes de los criterios de concesión establecidos en las bases.*
- *Imputar presupuestariamente el importe de la convocatoria al artículo presupuestario del grupo perceptor más significativo del conjunto de los beneficiarios.*





- *Publicar la concesión en la Base Nacional de Subvenciones*
- *Revisar, al menos, en una muestra, la realidad de las declaraciones responsables sobre las ayudas mínimas concedidas a una misma empresa para un mayor control del límite de estas ayudas.*
- *Tramitar los contratos de concesión de servicios vencidos.*
- *Imputar las ayudas por compensación económica del déficit de las concesionarias del transporte regular de viajeros al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios.*

Relativas a las ayudas a la hostelería

- *Revisar periódicamente que el proceso de obtención de datos de Hacienda se está monitorizando y guardar un registro de dicha revisión.*
- *Mejorar la seguridad de las carpetas intermedias (donde se almacenan los datos de Hacienda), protegiendo los ficheros contra escritura y activando los registros de auditoría de todos los cambios realizados por cualquier usuario.*
- *Activar un registro de cambios realizados en la base de datos por los usuarios que no son de aplicación.*
- *Automatizar la generación de ficheros de pago y carga en SAP GE21.*

Relativas al Plan estratégico de subvenciones

- *Evaluar el impacto de las subvenciones, mediante la definición detallada de indicadores de seguimiento de objetivos, del análisis de las desviaciones producidas que sirva de base para la toma de decisiones para la mejora continua.*
- *Distinguir en las fichas del PES, en lo relativo al procedimiento de concesión por convocatoria pública, si es concurrencia competitiva o evaluación individualizada, y para los supuestos de concesión directa, entre nominativa o excepcional.*
- *Desarrollar instrucciones claras para cumplimentar las fichas de subvenciones en los casos en los que existan varias convocatorias abiertas para una misma línea en un mismo ejercicio presupuestario.*
- *Modificar el formato de los informes de evaluación con el objeto de que los datos sean explotables y permitan un análisis y seguimiento por parte de los departamentos.*
- *Realizar los informes de evaluación una vez finalizado el expediente para el caso de las convocatorias plurianuales o para aquellas en las que no coincide el calendario con el año natural.*





- *Constituir el grupo de trabajo interdepartamental inicialmente planteado relativo a la homogeneización de bases de convocatorias y de documentos a justificar en el marco del PES.*

Informe que se emite a propuesta de la auditora Begoña Herrera Isasi, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, de 15 de septiembre de 2021

La presidenta,
Asunción Olaechea Estanga



**Anexo 1.- Detalle convocatorias revisadas**

Concepto	Procedimiento	Periódic.	Presupuesto Convocat.	Nº Solicitantes	Nº Concesiones	Nº Deneg. inadmitidos	nº deneg. falta ppto	% Deneg. /solicitudes	Importe concesión	Concesión /ppto.	Importes abonados	%Abonado /concedido	% Abonado/ppto	Total Empresas y autonomos	%Empresas/ Total conc.
Ayudas contratación de doctorandos y doctorandas por empresas y organismos de investigación y difusión de conocimientos	Concurrencia competitiva	Plurianual 3 años	1.500.000	32	17	15	13	47%	1.455.262	97	1.029.561	71	69	653.148	63
Incentivos a la contratación de jóvenes por empresas	Evaluación Individualizada	Plurianual	1.480.000	368	318	50	0	8%	1.465.860	99	1.465.860	100	99	1.465.860	100
Ayudas la inversión a grandes empresas	Concurrencia competitiva	Anual	2.500.000	40	14	26	21	65%	2.500.000	100%	1.581.959	63	63	1.581.959	100
Ayudas a la inversión en proyectos estratégicos i+D	Concurrencia competitiva	Plurianual	12.000.000	60	46	14	4	23%	9.182.407	77	7.765.303	85	65	1.587.277	20
Ayudas a la hostelería y turismo	Evaluación Individualizada	Anual	20.000.000	2.810	2.074	566	0	20%	13.538.562	68	13.538.562	100	68	13.538.562	100
Ayudas para gastos iniciales a empresas	Evaluación Individualizada	Anual	280.000	133	100	33	0	25%	185.569	66	185.569	100	66	185.569	100
Total			37.760.000						28.327.660	75	25.566.814	90,2	67,7	19.012.375	74,3

NOTA : Se excluyen las ayudas al transporte ya que no existe convocatoria como tal.





Concepto	Departamento	Objetivo estratégico	Plan sectorial	Objetivo operativo	Indicador
Ayudas al mantenimiento de servicios de transporte de viajeros	Cohesión territorial	Impulsar la estrategia de movilidad sostenible de Navarra		Incrementar el número de personas usuarias de transporte público interurbano	Nº viajeros anuales
Ayudas a la contratación de doctorandos y doctorandas por empresas y organismos de investigación y difusión de conocimientos	Universidades	Fomentar el talento investigador	Plan de ciencia, tecnología e innovación	Incorporación del personal investigador de alto nivel en empresas y organismos de investigación	Nº de contratos subvencionados
Incentivos a la contratación de jóvenes por empresas	Derechos sociales (servicio navarro de empleo)	Aumentar el empleo estable y de calidad en Navarra	Acuerdo sobre políticas activas de empleo	Promover el empleo de personas desempleadas menores de 30 años	Nº de jóvenes contratados
Ayudas a la inversión a grandes empresas	Desarrollo económico	Generar un marco adecuado para el desarrollo de la estrategia de especialización inteligente de Navarra S3	Plan industrial de Navarra	Fomentar la realización de proyectos de inversión productiva por parte de grandes empresas con la finalidad de mejorar su posición competitiva	% VAB industria manufacturera
Ayudas a la inversión en proyectos estratégicos i+D	Desarrollo económico	Impulsar el desarrollo de los sectores económicos de futuro para Navarra, con foco en la estrategia de especialización inteligente de Navarra S3	Estrategia de especialización inteligente de Navarra S3	Proponer soluciones innovadoras a los retos estratégicos que tiene planteados Navarra en los diferentes sectores de RIS3	Nº de proyectos subvencionados
Ayudas para gastos iniciales a empresas	Desarrollo económico	Facilitar la transformación y modernización del tejido empresarial, apoyando a las PYMES de Navarra y su desarrollo competitivo y sostenible	II Plan de emprendimiento en Navarra	Fomentar la acción emprendedora para generar empleo de calidad	Número de concesiones

NOTA : Se excluyen las ayudas a la hostelería por no estar incluidas en el plan estratégico.

