



DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización de las subvenciones excepcionales concedidas por determinadas Consejerías y Agencias de la Junta de Andalucía

Ejercicio Fiscalizado 2016

(JA 09/2017)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2017 un informe sobre la fiscalización de las subvenciones excepcionales concedidas por determinadas Consejerías y Agencias de la Junta de Andalucía.

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. Tipo de fiscalización y objetivo

La presente actuación fiscalizadora se configura como una fiscalización de cumplimiento por lo que persigue el objetivo de evaluar si el procedimiento de gestión y tramitación de subvenciones excepcionales cumple en todos los aspectos significativos con las disposiciones aplicables identificadas como marco legal y se va a centrar en la obtención de evidencia suficiente y adecuada relacionada con el cumplimiento de dicho marco legal.

Se establece como objetivo general de la fiscalización emitir una opinión de legalidad en términos de seguridad razonable y por tanto habrá que indicar, si en opinión del auditor, la entidad fiscalizada cumple o no, en todos los aspectos significativos con los criterios establecidos. Aunque la fiscalización de cumplimiento será independiente, en la realización de la misma se van a incorporar aspectos de cumplimiento legal financieros y, de manera más concreta, los relativos a la contabilización e imputación presupuestaria de las autorizaciones, disposiciones, reconocimiento de las obligaciones y pago del gasto por subvenciones excepcionales.

Los objetivos específicos son:

- Identificar las subvenciones excepcionales concedidas por la Junta de Andalucía y sus Agencias en el ejercicio 2016.
- Verificar la evolución interanual 2014-2016 para comprobar la tendencia seguida en la concesión de subvenciones excepcionales.
- Establecer el alcance objetivo y subjetivo que nos permita emitir una opinión en términos de seguridad razonable.
- Verificar que los expedientes de subvenciones excepcionales que se van a fiscalizar cumplen con la normativa aplicable en las diferentes fases de tramitación, concesión, justificación, control y pagos así como su imputación presupuestaria.
- Identificar y analizar las subvenciones excepcionales pendientes de justificación al cierre del ejercicio 2016. Establecer si las justificaciones se encuentran en plazo o fuera de plazo así como las actuaciones que los diferentes centros gestores han realizado sobre las mismas en el ejercicio.
- Considerar los hechos posteriores que aporten evidencia complementaria de las operaciones.
- Analizar los sistemas de control aplicados a los diferentes expedientes.

DIRECTRICES TÉCNICAS**2.2. Alcance subjetivo, objetivo y temporal de la fiscalización****Alcance subjetivo**

Constituye el alcance subjetivo todos los órganos y entes que en el ejercicio 2016 hayan reconocido y/o pagado obligaciones por la concesión de subvenciones excepcionales así como aquellos que tienen subvenciones excepcionales pendientes de justificar (en plazo o fuera de plazo) al cierre del ejercicio 2016.

El art.115 del TRLGHP establece que son órganos competentes para conceder subvenciones, previa consignación presupuestaria para este fin, las personas titulares de las Consejerías y de la presidencia o dirección de sus agencias, en sus respectivos ámbitos. La Ley 9/2007 en su art.2.3 y 55 reconoce que a las agencias (administrativas, especiales y públicas empresariales) les corresponden las potestades administrativas entre ellas la subvencionadora dentro de la esfera de sus competencias y en los términos previstos en sus estatutos.

El siguiente cuadro muestra las consejerías y entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía que han concedido y/o pagado subvenciones excepcionales o tienen subvenciones excepcionales pendientes de justificación en el ejercicio 2016:

Entidad	Tipo de entidad
C. de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural	Junta de Andalucía
C. de Cultura	Junta de Andalucía
C. de Economía y Conocimiento	Junta de Andalucía
C. de Empleo, Empresa y Comercio	Junta de Andalucía
C. de Fomento y Vivienda	Junta de Andalucía
C. de Justicia e Interior	Junta de Andalucía
C. de la Presidencia y Administración Local	Junta de Andalucía
C. de Medio Ambiente y Ord. Territorial	Junta de Andalucía
C. de Salud	Junta de Andalucía
C. de Turismo y Deportes	Junta de Andalucía
C.de Educación	Junta de Andalucía
C.de Igualdad y Políticas Sociales	Junta de Andalucía
Servicio Andaluz de Empleo	Agencia de régimen especial
Agencia de defensa de la competencia	Agencia Administrativa
Instituto Andaluz de la Mujer	Agencia Administrativa
Patronato de la Alhambra y Generalife	Agencia Administrativa
Servicio Andaluz de Salud	Agencia Administrativa
Agencia Andaluza de Cooperación internacional para el desarrollo (AACID)	Agencia pública empresarial
Agencia Andaluza de Instituciones culturales (AAIC)	Agencia pública empresarial

Se ha concluido el no incluir en el ámbito subjetivo de este informe las agencias públicas empresariales por las siguientes razones:

- Las Agencias públicas empresariales disponen de un régimen presupuestario y contable diferente al de la Junta de Andalucía, las Agencias administrativas y de régimen especial. Estas agencias no se integran en el Sistema de Gestión Integral de Recursos Organizativos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales (GIRO).

DIRECTRICES TÉCNICAS

- Dichas agencias disponen de un régimen de control diferente ya que se encuentran sometidas a control financiero permanente en el que se engloban todas las actividades y operaciones que realizan entre las que se encuentran la concesión de subvenciones. En cambio, las subvenciones excepcionales concedidas por la Junta de Andalucía, las agencias administrativas y de régimen especial están sometidas a control financiero.
- La Cámara de Cuentas ha realizado en los últimos ejercicios fiscalizaciones de las Agencias Públicas Empresariales AACID y AAIC en las que en su alcance se ha incluido la auditoría de las subvenciones excepcionales concedidas por estas entidades (OE 06/2010 Fiscalización de las ayudas gestionadas por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2009 y OE 06/2015 Fiscalización de regularidad de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales 2014).

Alcance objetivo

Forma parte del alcance objetivo de la fiscalización el conjunto de subvenciones excepcionales concedidas y/o pagadas en el ejercicio 2016 así como las subvenciones excepcionales pendientes de justificar (en plazo o fuera de plazo) al cierre del ejercicio 2016.

Para que la evidencia de auditoría sea suficiente y adecuada y así reducir el riesgo de auditoría a un nivel aceptablemente bajo, se han diseñado procedimientos sustantivos de auditoría que han incluido pruebas de detalle y procedimientos analíticos sustantivos.

La amplitud de la población de las subvenciones excepcionales durante el ejercicio ha requerido que en el diseño de las pruebas se haya utilizado el muestreo de auditoría con el objeto de proporcionar una base razonable para extraer conclusiones sobre la totalidad de la población y que se ha detallado en el apartado nº 7 organización de los papeles de trabajo.

Alcance temporal

El procedimiento de gestión y tramitación de las subvenciones excepcionales engloba diferentes subprocesos (inicio, instrucción, concesión, pago y justificación) por lo que para el ejercicio analizado puede haber subvenciones que se hayan tramitado de manera completa o por el contrario se encuentren en algunas de estas fases. Por ello, aunque el alcance temporal del trabajo esté referido al ejercicio 2016, se aplicarán los procedimientos de auditoría y comprobaciones sobre ejercicios anteriores y/o posteriores si resultan necesarios para una mejor consecución de los objetivos de esta actuación.

La fiscalización se llevará a cabo de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo ISSAI-ES nivel III (ISSAI-ES 400) y IV (ISSAI-ES 4000) y las Guías prácticas de fiscalización de los OCEX (GPF-OCEX 4001 y 4320).

DIRECTRICES TÉCNICAS

3. CONOCIMIENTO DE LA ENTIDAD Y DE SU ENTORNO

3.1. Naturaleza y objeto

La Ley General de Subvenciones define por subvención toda disposición, a favor de personas públicas o privadas, que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

El Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la administración de la Junta de Andalucía clasifica las subvenciones atendiendo al procedimiento de concesión en regladas y de concesión directa.

Las subvenciones regladas se clasifican a su vez en:

- a) Subvenciones cuyo procedimiento de concesión es iniciado de oficio y que se conceden en régimen de concurrencia competitiva y
- b) Subvenciones cuyo procedimiento de concesión es iniciado a solicitud de la persona interesada y que son aquellas que se conceden en régimen de concurrencia no competitiva.

Las subvenciones de concesión directa se clasifican a su vez en:

- a) Nominativas: Son aquellas cuyo objeto, dotación presupuestaria y persona beneficiaria aparecen determinados expresamente en los créditos iniciales de las leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- b) De imposición legal: Son aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto por una norma de rango de Ley y
- c) Excepcionales: Son aquellas en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública y que constituyen el ámbito objetivo de esta fiscalización.

3.2. Marco legal y regulatorio

La normativa que se ha tenido en cuenta, sin ánimo exhaustivo, para la evaluación de las subvenciones excepcionales, es la que a continuación se expone ordenada por orden cronológico de las disposiciones

- Orden de 25 de febrero de 2002, por la que se crea y regula la base de datos de subvenciones y ayudas públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

DIRECTRICES TÉCNICAS

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. En las disposiciones de carácter básico.
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. En las disposiciones de carácter básico.
- Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. TVII De las subvenciones.
- Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 1/2015, de 21 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016.

En la revisión de algunos expedientes puede ser necesario verificar otra legislación más específica.

4. ANÁLISIS DE LAS CUENTAS ANUALES DE LA ENTIDAD A FISCALIZAR

El análisis, homogeneidad y comparación de las cifras presentadas relativas a las subvenciones excepcionales se ha visto afectada por los siguientes aspectos:

- En el año 2015 se ha producido un cambio en el sistema contable de la Junta de Andalucía, Agencias administrativas y de régimen especial con la implantación del Sistema GIRO que ha sustituido al Sistema JÚPITER.
- En el año 2016 se ha producido un cambio en la clasificación presupuestaria orgánica por secciones de la Junta de Andalucía.

Por las anteriores razones para presentar los datos comparativos para el período 2014-2016 los cuadros se presentan clasificados por grupo funcional.

Los siguientes cuadros muestran el detalle de las subvenciones excepcionales concedidas (con detalle de los importes, expedientes y beneficiarios) por la Junta de Andalucía y Agencias clasificados por grupo funcional para el periodo 2014-2016:

DIRECTRICES TÉCNICAS

Junta de Andalucía y Agencias Administrativas y de régimen especial						
Grupo Funcional	2014		2015		2016	
	OR Euros	%	OR Euros	%	OR Euros	%
11 - Alta Dirección de la Junta de Andalucía	300.000,00	0,359%	-	-	-	-
14 - Justicia	46.208,30	0,55%	83.421,00	0,259%	105.363,00	0,24%
22 - Seguridad y protección civil	-	-	35.653,94	0,111%	375.000,00	0,84%
31 - Seguridad y Protección Civil	1.084.537,69	1,298%	730.749,77	2,266%	-	-
32 - Promoción Social	4.700.908,21	5,625%	681.056,53	2,112%	1.717.623,89	3,86%
41 - Sanidad	2.040.385,28	2,441%	89.893,83	0,279%	475.572,42	1,07%
42 - Educación	52.462.280,18	62,774%	11.166.906,82	34,627%	15.430.370,06	34,67%
43 - Vivienda y Urbanismo	667.250,00	0,798%	2.072.866,44	6,428%	100.773,00	0,23%
44 - Bienestar Comunitario	279.958,23	0,335%	111.646,00	0,346%	100.000,00	0,22%
45 - Cultura	7.259.335,00	8,686%	175.153,24	0,543%	2.159.135,05	4,85%
46 - Deportes	574.388,39	0,687%	-	-	12.449,63	0,03%
52 - Comunicaciones	23.556,56	0,028%	-	-	14.655,38	0,03%
54 - Investigación, Innovación y Sociedad del Conocimiento	8.333.000,00	9,971%	13.384.228,73	41,502%	12.617.815,80	28,35%
71 - Agricultura, Ganadería y Pesca	555.565,78	0,665%	453.964,97	1,408%	4.871,68	0,01%
72 - Fomento Empresarial	4.842.419,75	5,794%	922.880,35	2,862%	5.250.352,89	11,80%
73 - Energía y minería	78.000,00	0,093%	-	-	-	-
75 - Turismo	105.522,20	0,126%	2.341.062,89	7,259%	5.956.196,94	13,38%
76 - Comercio	32.250,00	0,039%	-	-	43.000,00	0,10%
81 - Relaciones con las Corporaciones Locales	187.880,71	0,225%	-	-	140.824,41	0,32%
TOTAL	83.573.446,28	100,00%	32.249.484,51	100,00%	44.504.004,15	100,00%

Junta de Andalucía y Agencias Administrativas y de régimen especial						
Grupo Funcional	2014		2015		2016	
	Nº Expdte	Beneficiarios	Nº Expdte	Beneficiarios	Nº Expdte	Beneficiarios
11 - Alta Dirección de la Junta de Andalucía	1	1	-	-	-	-
14 - Justicia	9	9	1	8	1	8
22 - Seguridad y protección civil	-	-	1	1	1	1
31 - Seguridad y Protección Civil	15	13	13	19	-	-
32 - Promoción Social	20	14	6	6	13	10
41 - Sanidad	6	14	3	3	3	3
42 - Educación	30	10	6	6	34	10
43 - Vivienda y Urbanismo	11	11	3	3	6	6
44 - Bienestar Comunitario	4	3	2	2	1	1
45 - Cultura	7	5	3	3	8	5
46 - Deportes	3	3	-	-	1	1
52 - Comunicaciones	2	2	-	-	1	1
54 - Investigación, Innovación y Sociedad del Conocimiento	4	3	2	13	17	8
71 - Agricultura, Ganadería y Pesca	4	25	6	18	2	13
72 - Fomento Empresarial	10	7	3	3	5	4
73 - Energía y minería	1	1	-	-	-	-
75 - Turismo	1	1	9	6	7	5
76 - Comercio	1	1	-	-	1	1
81 - Relaciones con las Corporaciones Locales	3	3	-	-	1	1
TOTAL	132	126	58	91	102	78

DIRECTRICES TÉCNICAS

El número de expedientes no es coincidente con el de beneficiarios porque un beneficiario puede tener más de un expediente así como en un expediente se concede a más de un beneficiario.

El detalle de las subvenciones excepcionales pendientes de justificación en el ejercicio 2016 (con detalle de los importes, documentos contables y beneficiarios) de la Junta de Andalucía y Agencias clasificado por grupo funcional es el siguiente:

Grupo Funcional	Importe total Documento (Euros)	Pendientes de Justificar (Euros)			Importe justificado (Euros)	Nº doc.	Nº Benef.
		Fuera de plazo	En plazo	Total			
14 - Justicia	2.691,00	2.691,00	0,00	2.691,00	0,00	1	1
22 - Seguridad y protección civil	375.000,00	375.000,00	0,00	375.000,00	0,00	1	1
31 - Seguridad y protección social	77.713,39	27.713,39	50.000,00	77.713,39	0,00	4	4
32 - Promoción Social	88.620.945,06	87.918.760,87	679.525,00	88.598.285,87	22.659,19	418	63
41 - Sanidad	206.103,81	206.103,81	0,00	206.103,81	0,00	4	4
42 - Educación	29.695.529,14	29.003.580,20	691.948,94	29.695.529,14	0,00	54	23
43 - Vivienda y Urbanismo	2.023.522,59	1.589.112,03	270.773,00	1.859.885,03	163.637,56	37	36
45 - Cultura	6.174.000,00	5.457.165,29	0,00	5.457.165,29	716.834,71	5	3
46 - Deporte	182.521,18	182.521,18	0,00	182.521,18	0,00	2	2
51 - Infraestructuras básicas y transporte	100.529,82	100.529,82	0,00	100.529,82	0,00	2	2
54 - Investigación, innovación y sociedad del conocimiento	23.575.930,63	22.395.187,67	1.180.742,96	23.575.930,63	0,00	41	27
61 - Regulación económica	4.532,62	60,84	0,00	60,84	4.471,78	1	1
72 - Fomento Empresarial	1.913.597,67	1.239.207,47	256.004,32	1.495.211,79	418.385,88	25	8
73 - Energía y minería	3.305.566,57	3.305.566,57	0,00	3.305.566,57	0,00	6	1
75 - Turismo	13.019.750,46	13.019.750,46	0,00	13.019.750,46	0,00	16	15
76 - Comercio	5.607.244,44	5.607.244,44	0,00	5.607.244,44	0,00	4	3
81 - Relaciones con las corporaciones locales	2.135.759,05	2.135.759,05	0,00	2.135.759,05	0,00	1	1
82 - Relaciones con la UE y ayudas al desarrollo	80.514,00	80.514,00	0,00	80.514,00	0,00	1	1
TOTAL	177.101.451,43	172.646.468,09	3.128.994,22	175.775.462,31	1.325.989,12	623	196

El número de documentos no es coincidente con el de beneficiarios porque un beneficiario puede tener más de un documento pendiente de justificación.

5. INFORME A EMITIR

Se seguirán los modelos de informe para fiscalizaciones de cumplimiento de legalidad contenidos en el anexo I de la GPF- OCEX 4001 "Las fiscalizaciones de cumplimiento de legalidad y modelos de informe", en función de las salvedades y del tipo de opinión que se formule. El informe a emitir presentará la siguiente estructura:

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. Título.
2. Destinatario.
3. Introducción.
4. Responsabilidad del órgano de dirección / de gobierno de la Entidad en relación con el cumplimiento de la legalidad.
5. Responsabilidad del Órgano de Control Externo.
6. Fundamento de la opinión.
7. Opinión.
8. Otros asuntos y observaciones que no afectan a la opinión.
9. Recomendaciones (cuando corresponda).
10. Alegaciones de la entidad auditada.
11. Anexos.

6. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPO Y CALENDARIO PREVISTO

6.1. Equipo de Auditoría

La Consejera responsable de la actuación es Sandra Garrido Fernández.

El equipo de auditoría está formado por un coordinador, una auditora, un técnico de auditoría y un ayudante de auditoría.

6.2. Presupuesto de tiempo

MES	DIAS LABORABLES	HORAS MES	HORAS AUDITOR	HORAS TÉCNICO	HORAS AYUDANTE	TOTAL HORAS
Abril	10	70	70	70	70	210
Mayo	17	119	119	119	119	357
Junio	21	147	147	147	147	441
Julio	21	147	147	147	147	441
Septiembre	21	147	147	147	147	441
Octubre	21	147	147	147	147	441
Noviembre	21	147	147	147	147	441
Diciembre	18	126	126	126	126	378
TOTAL	150		1.050	1.050	1.050	3.150

6.3. Calendario previsto

Comunicación del inicio de los trabajos	06/04/2017 (IGJA) y 06/06/2017 (JA y Agencias)
Inicio de los trabajos de campo	06/04/2017
Finalización de la planificación (DT)	Septiembre 2017
Finalización de los trabajos de campo	Noviembre 2017
Elaboración del borrador del Informe	Diciembre 2017
Entrega a la Consejera	Enero 2018