



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES EXCEPCIONALES CONCEDIDAS POR DETERMINADAS CONSEJERÍAS Y AGENCIAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

La Cámara de Cuentas de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en su Ley de creación (Ley 1/1988, de 17 de marzo), y conforme a lo previsto en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2017, ha realizado el informe de “Fiscalización de las subvenciones excepcionales concedidas por determinadas Consejerías y Agencias de la Junta de Andalucía”, correspondiente al ejercicio 2016.

La presente actuación fiscalizadora se ha configurado como una fiscalización de cumplimiento en términos de seguridad razonable, cuyo objetivo es evaluar si los procedimientos de gestión y tramitación de la concesión y pago, por un lado, de las subvenciones excepcionales, y por otro lado de los libramientos pendientes de justificación de las subvenciones excepcionales, cumplen en todos los aspectos significativos con las disposiciones aplicables identificadas como marco legal.

La actuación se ha llevado a cabo de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo, desarrollados en guías prácticas de fiscalización de los OCEX. De manera específica con las normas internacionales de auditoría del sector público nivel III (ISSAI-ES 400) y IV (ISSAI-ES 4000) y con las guías prácticas de fiscalización de los OCEX (GPF-OCEX 4001 y 4320).

INFORMES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD

Informe sobre el cumplimiento de legalidad del procedimiento de gestión y tramitación de la concesión y pago de las subvenciones excepcionales

OPINIÓN CON SALVEDADES:

En opinión de la Cámara de Cuentas de Andalucía, excepto por los incumplimientos descritos en el apartado “Fundamento de la opinión de cumplimiento con salvedades”, el procedimiento de gestión y tramitación de las subvenciones excepcionales concedidas y pagadas en el ejercicio 2016 cumplen en todos los aspectos significativos con la normativa aplicable.

FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN DE CUMPLIMIENTO CON SALVEDADES:

Acreditación de la concurrencia de las razones para la concesión directa por excepcional

Se ha observado que la exigencia legal para considerar acreditada la apreciación de la concurrencia del carácter excepcional se ha cumplimentado formalmente al incluir en los expedientes administrativos una memoria justificativa (en 32 expedientes) o al incluir en las propias propuestas o resoluciones de concesión (en 19 expedientes), expresiones que vienen a acreditar la concesión directa a través de este tipo de subvenciones. Aun cuando se acredita formalmente, lo que se incluyen en dichos documentos son argumentos y expresiones de carácter genérico que se quedan en el enunciado formal de los mismos, declarativos de circunstancias que en 38 expedientes (el 71,70%) no han quedado suficientemente acreditadas, ni documentadas y, por tanto, no concurren realmente las causas y no queda justificado la tramitación por esta vía de los expedientes de subvenciones.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Publicación en BOJA

El 18,87% de los expedientes no han sido publicados y el 9,43% lo hacen fuera de plazo.

Modificación de la resolución de concesión. Plazos de justificación

En el 5,66% de los expedientes de la muestra, se han identificado modificaciones en los plazos de justificación que superan los límites establecidos en la legislación vigente. Se ha identificado un expediente donde se han realizado tres resoluciones de modificación por la comisión de seguimiento sin que posteriormente hayan sido convalidadas por los órganos concedentes de las ayudas incumpliendo el marco normativo.

Informe sobre el cumplimiento de legalidad del procedimiento de gestión y tramitación de los libramientos de subvenciones excepcionales pendientes de justificación

ABSTENCIÓN DE OPINIÓN SOBRE CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD:

Debido a la importancia de las limitaciones e incertidumbres descritos en el apartado "Fundamento de la abstención de la opinión de cumplimiento", la Cámara de Cuentas de Andalucía no puede expresar una opinión acerca de si los libramientos pendientes de justificación de las subvenciones excepcionales al cierre del ejercicio 2016 resultan conformes con la normativa aplicable.

FUNDAMENTO DE LA ABSTENCIÓN DE LA OPINIÓN DE CUMPLIMIENTO:

Libramientos pendientes de justificación sin tramitación en los últimos cuatro ejercicios

Se han identificado 37 expedientes que tienen libramientos pendientes por importe de 6.763.792,05 euros donde dado el tiempo transcurrido desde el último trámite realizado y la documentación que se localiza en los expedientes, los libramientos pudieran estar prescritos. En estos expedientes se ha verificado que desde el último trámite no se vuelve a registrar otro hito, sin que se acredite causa alguna para la paralización del desarrollo de las actuaciones, ni se conozca el resultado del procedimiento, por lo que constituyen una incertidumbre al no disponer de evidencia adicional de auditoría que permita concluir acerca de dichos libramientos.

Libramientos pendientes de justificación identificados y no localizados

Se han identificado 28 documentos contables relativos a libramientos pendientes de justificar de subvenciones excepcionales vencidos por importe de 5.424.432,15 euros para los cuales no se han podido localizar los expedientes administrativos en los que se originaron. Los documentos contables no proporcionan evidencia suficiente para poder evaluar dichos libramientos y se desconoce el impacto que se pudiera derivar de la justificación de los mismos, por lo que constituye una limitación al alcance.

Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE)

Existen libramientos pendientes de justificación de subvenciones excepcionales concedidas a la Fundación Andaluza Fondo de formación y empleo (FAFFE) por importe de 55.644.950,80 euros.

Los expedientes originales se encuentran depositados en órganos jurisdiccionales por diferentes investigaciones en curso. Se desconoce las implicaciones que el desenlace de dichos procedimientos judiciales pueda suponer, así como los efectos futuros que pudiese provocar.

El 5 de mayo de 2011 FAFFE se liquidó e integró en el SAE que se subrogó en todos los derechos y obligaciones de dicha fundación. El 3 de abril de 2013 con la entrada en vigor del Decreto-Ley 4/2013, de 2 de abril, se elimina la formación profesional para el empleo entre las funciones atribuidas al SAE que se llevará a cabo por la Consejería competente. La anterior circunstancia provocó que durante un periodo de tiempo concurriera en una misma persona la figura de beneficiario y órgano concedente de las subvenciones, es decir, coincidieran los conceptos de deudor y acreedor y, por tanto, se estuviera en aplicación del código civil en causa de extinción de obligaciones por confusión de derechos y obligaciones. De la revisión de diferentes informes emitidos por el gabinete jurídico de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio en los expedientes administrativos, se ha detectado que existe una controversia acerca de la concurrencia o no de las circunstancias de extinción de obligaciones de reintegro, así como del momento desde el cual debe entenderse producida la misma. A la fecha de emisión del informe esta circunstancia constituye una situación de incertidumbre por la cual no es posible determinar los importes a reintegrar de las subvenciones excepcionales concedidas a FAFFE.

OTROS ASPECTOS QUE NO AFECTAN A LA OPINIÓN. RECOMENDACIONES.

Libramientos pendientes de justificación vencidos en tramitación o justificados

Se han identificado 20 expedientes que tienen libramientos pendientes de justificación, por importe de 39.341.516,86 euros, en los que los órganos gestores han recepcionado la documentación y se encuentran realizando las tareas de comprobación para poder expedir las certificaciones acreditativas de la aplicación de los fondos y cumplimiento de la finalidad de las subvenciones, por lo que no es posible evaluar y concluir acerca de dichos libramientos a la fecha de realización del trabajo de campo al no haber finalizado el procedimiento de verificación de la justificación.

Por otro lado, hay libramientos pendientes de justificación por importe de 10.292.146,29 euros que se incluyen en 15 expedientes en los que las tareas de comprobación de la justificación concluyeron en supuestos de incumplimiento y, por tanto, en reintegros cuyo procedimiento está en trámite.

En el transcurso del trabajo de campo se han verificado libramientos pendientes de justificación vencidos que se han justificado por importe de 17.206.569,88 euros.

Se recomienda el control y seguimiento de los libramientos pendientes de justificación de subvenciones excepcionales así como adoptar medidas por parte de los órganos gestores, tales como propiciar el cumplimiento de la obligación de justificación de los beneficiarios y agilizar las comprobaciones por los órganos gestores de la documentación justificativa, procediendo, en su caso, al reintegro de las cantidades pagadas y no justificadas debidamente, con la finalidad de minimizar el riesgo de prescripción de los posibles reintegros y de caducidad de los ya iniciados.

En los casos de expedientes ya prescritos se insta a que se tramiten y se declare la prescripción.

Asimismo, se insta a las entidades fiscalizadas a que, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada expediente y la actuación del responsable de los fondos públicos gestionados, inicien, cuando corresponda, el procedimiento de responsabilidad contable por vía administrativa al amparo de la Ley General Presupuestaria y el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

Registro, presentación y listados de consultas de las subvenciones excepcionales

Los centros gestores de subvenciones no cuentan con consultas estandarizadas dentro del sistema GIRO (sistema de información económico, financiero y presupuestario de la Junta de Andalucía) que les permita conocer de manera directa e inmediata las subvenciones excepcionales concedidas, pagadas y pendientes de justificar en un ejercicio.

Se recomienda que se proceda a estandarizar en el sistema GIRO consultas que permitan conocer de manera directa e inmediata las subvenciones excepcionales concedidas, pagadas y pendientes de justificar en un ejercicio lo que facilitaría el control, tratamiento y análisis de las subvenciones excepcionales por parte de los centros gestores.

En el sistema GIRO, las subvenciones excepcionales se identifican porque se graban en los campos “procedimiento” como subvenciones y transferencias y en “fase intervención” como fase 0002 subvenciones excepcionales o fase 0010 subvenciones excepcionales instrumentadas por convenio. Se han identificado dos subvenciones concedidas en el ejercicio 2016 que se han grabado incorrectamente en fase 0002 subvenciones excepcionales en vez de en fase 0001 subvenciones regladas.

El sistema GIRO no dispone de controles que identifiquen este tipo de errores. Los errores que pudieran ocurrir en la codificación y en la grabación de los datos, denotan debilidades del sistema de control interno que pudieran conducir a errores en la explotación y en el tratamiento de los expedientes, así como en un conocimiento inexacto del número de las subvenciones excepcionales en el ejercicio. En todo caso, la asignación a un código u otro no tiene efecto en la imputación presupuestaria de dichas subvenciones y en el importe total de obligaciones reconocidas en el estado de liquidación del presupuesto de gasto del ejercicio.

Se recomienda el establecimiento de controles en el sistema GIRO que permitan identificar los errores en la grabación del campo "fase intervención" de las subvenciones que indican la naturaleza de la misma (reglada, de concesión directa), así como, la forma de instrumentación (por convenio, resolución, orden) en los documentos contables de autorización, disposición y pago de las subvenciones.

Tramitación y documentación de los expedientes de subvenciones excepcionales

Se observa que no se han aplicado criterios homogéneos en la tramitación de los expedientes ni modelos normalizados en su formación. Incluso dentro de un mismo órgano gestor se tramitan de forma dispar por cada uno de sus centros directivos competenciales. Ello determina que los expedientes contengan una documentación muy heterogénea y dispar, dificultando con ello el establecimiento de controles administrativos sobre los mismos.

Se recomienda la elaboración e implantación de manuales de procedimientos e instrucciones, en los que se normalicen y unifiquen los trámites que resultan obligatorios y comunes en la concesión, pago y justificación de las subvenciones de carácter excepcional

Modificación de la resolución de concesión. Plazos de ejecución y otorgamiento de eficacia retroactiva en actos expresos posteriores.

Se ha observado un uso desproporcionado de las ampliaciones de los plazos de ejecución en cinco expedientes. Aunque han cumplido con los requisitos formales y materiales exigidos por la norma y jurisprudencia, se le debería dar una aplicación más restrictiva al tratarse de un elemento esencial en la relación subvencional.

Se ha otorgado eficacia retroactiva a determinados actos relativos a tres expedientes. A pesar de que concurren los requisitos que permiten la atribución a las resoluciones de modificación de dicha eficacia, al tratarse la retroactividad de una excepción a la regla general, de nuevo se observa que se utiliza de manera general una facultad que se debería aplicar de manera más restrictiva.

Ambas circunstancias pueden afectar a la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos fijados en los expedientes al dilatar de manera excesiva los plazos de ejecución de los proyectos subvencionados.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.