DIRECTRICES TÉCNICAS

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

Ejercicios fiscalizados 2017-2018

(JA 10/2019)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2019 un informe sobre la fiscalización de las subvenciones nominativas 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 tramitación de subvenciones nominativas 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 nominativas.

Los objetivos específicos son:

- Identificar y relacionar los expedientes de subvenciones nominativas concedidas (aquellas en las que se han reconocido obligaciones en los presupuestos) por la Junta de Andalucía y sus Agencias en los ejercicios 2017 y 2018.
- Identificar y relacionar los documentos contables de libramientos de subvenciones nominativas pendientes de justificación al cierre del ejercicio 2018.
- Correlacionar ambos listados comprobando si los documentos contables de libramientos se corresponden e incluyen en los listados de expedientes de subvenciones nominativas concedidas en los ejercicios 2017 y 2018.
- 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 durante la realización del trabajo de campo.
- Verificar la variación interanual 2017-2018 para comprobar la tendencia seguida en la concesión de subvenciones nominativas, por beneficiario, grupo funcional, programa y sección presupuestaria.
- Establecer el alcance objetivo y subjetivo sobre las poblaciones de subvenciones concedidas y libramientos pendientes de justificación que permita emitir una opinión en términos de seguridad razonable.
- Analizar los sistemas de control aplicados a los diferentes expedientes.
- Verificar que los expedientes de subvenciones nominativas que se van a fiscalizar cumplen con la normativa aplicable en las diferentes fases de tramitación (inicio, instrucción, concesión, justificación, control y pagos), así como su imputación presupuestaria.
- Considerar los hechos posteriores que aporten evidencia complementaria de las operaciones.

2.2. Alcance subjetivo, objetivo y temporal de la fiscalización

Alcance subjetivo

Constituye el alcance subjetivo el conjunto de los órganos y entes que en los ejercicios 2017 y 2018 hayan reconocido obligaciones por la concesión de subvenciones nominativas, así como, aquellos que tienen libramiento de subvenciones nominativas pendientes de justificar (en plazo o fuera de plazo) al cierre del ejercicio 2018.

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 subvenciones nominativas y/o disponen de libramientos pendientes de justificación para el período analizado:

	Entidad	**Tipo de entidad**
0100	C. de la Presidencia, Administración Pública e Interior	Junta de Andalucía
0900	C. de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local	Junta de Andalucía
1000	C. de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo	Junta de Andalucía
1100	C. de Hacienda, Industria y Energía	Junta de Andalucía
1200	C. de Educación y Deporte	Junta de Andalucía
1300	C. de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible	Junta de Andalucía
1400	C. de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad	Junta de Andalucía
1500	C. de Salud y Familias	Junta de Andalucía
1600	C. de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación	Junta de Andalucía
1700	C. de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio	Junta de Andalucía
1800	C. de Cultura y Patrimonio Histórico	Junta de Andalucía
0131	Instituto Andaluz de Administración Públicas	Agencia Administrativa
1031	Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales	Agencia Administrativa
1039	Servicio Andaluz de Empleo	Agencia de régimen especial
1432	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Agencia Administrativa
1531	Servicio Andaluz de Salud	Agencia Administrativa
1631	Instituto Andaluz de la Mujer	Agencia Administrativa
1632	Instituto Andaluz de la Juventud	Agencia Administrativa
1831	Patronato de la Alhambra y Generalife	Agencia Administrativa

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, de 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).

- 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.
- La Cámara de Cuentas ha realizado en los últimos ejercicios fiscalizaciones de diversas Agencias Públicas Empresariales en las que en su alcance se ha incluido la auditoria de las subvenciones concedidas por estas entidades (OE 06/2010 Fiscalización de las ayudas gestionadas por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2009; OE 05/2012 Fiscalización de regularidad de la Agencia Pública de Puertos de Andalucía; OE 10/2013 Fiscalización de legalidad y operativa de determinadas áreas de la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía; OE 01/2013 Fiscalización de regularidad de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía 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 nominativas concedidas (que se han reconocido obligaciones en los presupuestos) en los ejercicios 2017 y 2018, así como los libramientos pendientes de justificación de subvenciones nominativas pendientes al cierre del ejercicio 2018.

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.

Se han creado pruebas con el objeto de proporcionar una base razonable para extraer conclusiones sobre la totalidad de la población y que se han detallado en el apartado nº 7 organización de los papeles de trabajo.

Alcance temporal

El procedimiento de tramitación de las subvenciones nominativas engloba diferentes subprocesos (inicio, instrucción, concesión, pago y justificación), que normalmente suelen extenderse en el tiempo y superar el ejercicio presupuestario en el que son concedidas. Además, esta tipología de subvenciones presenta el carácter de recurrencia en el tiempo por lo que, para poder verificar todo el proceso, se ha delimitado el alcance temporal del trabajo en los ejercicios 2017 y 2018, con el fin de poder comprobar todas las fases en la tramitación de las subvenciones. Con independencia del alcance temporal establecido, 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).

3. CONOCIMIENTO DE LA ENTIDAD Y DE SU ENTORNO

3.1. Naturaleza y objeto

La Ley General de Subvenciones (LGS) en su artículo 2 establece el concepto de subvención como toda disposición dineraria, 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.

A su vez, el artículo 2 del Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía (RPCSJA) realiza una clasificación de las subvenciones atendiendo al procedimiento de concesión, diferenciando entre regladas (ya sea en régimen de concurrencia competitiva o no competitiva) y de concesión directa.

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 y que constituyen el objeto de este informe.
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.

Por tanto, constituye el objeto de este informe una de las tipologías de subvenciones establecidas en la ley de acuerdo al procedimiento de concesión, de manera concreta las que se otorgan de forma directa al aparecer determinadas en las leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuanto a su objeto, dotación y beneficiario.

3.2. Marco legal y regulatorio

La normativa que se ha tenido en cuenta, sin ánimo exhaustivo, para la evaluación de las subvenciones nominativas, 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.
- 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 10/2016, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017.
- Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018.

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

Los siguientes cuadros relacionan de forma global los expedientes y beneficiarios de subvenciones nominativas concedidas en los ejercicios 2017 y 2018, así como de los libramientos pendientes de justificación en el ejercicio 2018:

Listado de expedientes de subvenciones nominativas concedidas	**2017**	**2018**
Nº de Beneficiarios	136	140
Nº de Expedientes	240	227
Obligaciones reconocidas (€)	134.751.605,03	34.488.193,26

Listado de libramientos pendientes de justificación	**31-12-2018**
Nº de Beneficiarios	127
Nº de documentos contables	411
Importe (€)	42.298.106,24

El número de expedientes y documentos contables no es coincidente con el de beneficiarios porque hay beneficiarios que tienen más de un expediente concedido o documento contable pendiente.

La presentación de los datos por secciones presupuestarias y año no es posible ya que el análisis, homogeneidad y comparación de las cifras presentadas relativas a las subvenciones nominativas se ha visto afectada porque durante el periodo 2017-2019 han acontecido hasta tres reestructuraciones de las Consejerías[1], que conllevan cambios en la clasificación orgánica por secciones de la Junta de Andalucía. La situación anterior, junto con la prórroga del presupuesto del

[1] Decreto de la Presidenta 12/2017, de 8 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías; Decreto de la Presidenta 5/2018, de 6 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías; Decreto 2/2019, de 21 de enero (modificado por Decreto 6/2019, de 11 de febrero) de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías; Orden de 27 de marzo de 2019, por la que se regula el proceso de adecuación contable del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía del año 2018, prorrogado para 2019, a la reorganización administrativa derivada del Decreto 2/2019; Resolución del Secretario General de Hacienda de 12 de abril de 2019, por la que se adecuan los créditos del presupuesto 2019 prorrogado, conforme a la nueva estructura aprobada por decreto del presidente 2/2019 de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de consejerías

ejercicio 2018, han requerido la adecuación de las estructuras presupuestarias y la reimputación contable de las operaciones de gasto derivadas de la gestión del presupuesto prorrogado a las nuevas estructuras, afectando a los expedientes de subvenciones y de manera concreta, a las partidas presupuestarias de los documentos contables. Por las anteriores razones para presentar los datos comparativos para el período 2017-2018 los cuadros se presentan clasificados por grupo funcional.

El siguiente cuadro muestra el detalle de las subvenciones nominativas concedidas (con detalle de los importes, expedientes y beneficiarios) por la Junta de Andalucía y Agencias clasificados por grupo funcional para el periodo 2017-2018, así como de los libramientos pendientes de justificación (con detalle de los importes, documentos y beneficiarios):

Grupo Funcional	CONCEDIDOS EJERCICIO 2017			CONCEDIDOS EJERCICIO 2018			LIBRAMIENTOS PENDIENTES A 31-12-2018		
	Obligaciones reconocidas (€)	Nº Expdte	Nº Benef.	Obligaciones reconocidas (€)	Nº Expdte	Nº Benef.	Importe (€)	Nº Doc	Nº Benef.
11 - Alta Dirección de la Junta de Andalucía	2.548.307,00	3	2	194.508,00	1	1	145.881,00	1	1
12- Administración general	25.258,00	1	1	30.000,00	1	1	7.500,00	1	1
14-Justicia	150.000,00	1	1	332.066,00	3	2	196.872,49	2	2
22-Seguridad y protección civil	130.000,00	4	3	130.000,00	3	3	7.500,00	2	2
31 - Seguridad y Protección Social	3.158.738,40	31	27	4.015.390,50	31	27	2.483.691,00	31	26
32 - Promoción Social	1.505.381,93	30	11	1.183.216,46	22	10	9.748.908,82	94	5
41 - Sanidad	18.058.788,00	6	6	629.222,65	4	4	185.526,42	4	2
42 - Educación	3.099.319,25	63	34	2.089.572,25	47	32	2.973.722,63	69	32
43 - Vivienda y Urbanismo	28.064.740,00	2	1				58.936,81	2	2
44 - Bienestar Comunitario	1.522.823,37	13	12	1.813.473,22	15	11	1.568.766,19	24	13
45-Cultura	8.856.813,50	22	22	8.588.348,00	24	22	6.106.978,25	37	17
46-Deportes	184.000,00	3	2	134.000,00	2	2	75.000,00	2	1
51-Infraestructuras básicas y transporte	5.644.254,63	1	1	2.135.550,00	1	1	2.135.550,00	1	1
52 - Comunicaciones	175.000,00	1	1	171.500,00	1	1	85.750,00	1	1
54 - Investigación, Innovación y Sociedad del Conocimiento	12.615.319,45	29	18	4.155.015,76	25	15	7.322.322,76	22	8
61- Regulación económica	344.702,00	1	1	365.649,00	3	3	188.264,74	4	3
71 - Agricultura, Ganadería y Pesca	-	1	1	60.000,00	2	1			
72 - Fomento Empresarial	43.281.440,56	12	7	5.740.319,00	12	8	4.789.897,13	68	8
75 - Turismo	2.753.954,94	8	8	417.302,42	9	9	159.906,00	6	4
81 - Relaciones con las Corporaciones Locales	206.000,00	1	1	355.000,00	3	3	208.750,00	4	4
82- Relaciones con la UE y ayudas al desarrollo	2.426.764,00	7	7	1.948.060,00	18	17	3.848.382,00	36	17
TOTAL	**134.751.605,03**	**240**	**167**	**34.488.193,26**	**227**	**173**	**42.298.106,24**	**411**	**150**

El número de beneficiarios varía según se presente la información de manera global o desagregada porque hay beneficiarios que se repiten en diferentes grupos funcionales.

En la fase de planificación se ha identificado y comprobado que el 74,17% de los libramientos, por importe de 31.370.808,63 euros, pertenecen a los expedientes que constituyen la población de subvenciones concedidas en los ejercicios 2017 y 2018, mientras que el restante 25,83% de libramientos, por importe de 10.927.297,61 euros, corresponden con otros expedientes de subvenciones que se concedieron entre los ejercicios 2001 a 2016.

Denominación	Nº documentos	Nº beneficiarios	Fuera de plazo Importe €	En plazo Importe €	Total Importe €
Libramientos pendientes de justificación de expedientes concedidos en 2017 y 2018	316	121	5.030.589,41	26.340.219,22	31.370.808,63
Otros libramientos	95	6	10.927.297,61		10.927.297,61
Total	411	127	15.957.887,02	26.340.219,22	42.298.106,24

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:

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 TIEMPOS 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, un ayudante de auditoría y una administrativa.

6.2. Presupuesto de tiempos

La **estimación de la distribución de horas** que se corresponde con este calendario de trabajo se muestra en el siguiente cuadro.

MES	DIAS LABORABLES	HORAS MES	HORAS AUDITOR	HORAS TÉCNICO	HORAS AYUDANTE	HORAS ADMINISTRATIVA	TOTAL HORAS
Abril	17	119	119	119	119	14	371
Mayo	19	133	133	133	133	14	413
Junio	20	140	140	140	140	7	427
Julio	23	161	161	161	161	14	497
Septiembre	21	147	147	147	147	14	455
TOTAL	**100**		**700**	**700**	**700**	**63**	**2.163**

6.3. Calendario previsto

El calendario en relación con el presente trabajo se corresponde con el esquema siguiente:

Comunicación del inicio de los trabajos	19-03-2019 (IGJA, JA y Agencias)
Inicio de los trabajos de campo	20-03-2019
Finalización de la planificación (DT)	31-05-2019
Finalización de los trabajos de campo	30-07-2019
Elaboración del borrador del Informe	Del 1 al 30-09-2019
Entrega a la Consejera	30-09-2019