

**TÍTULO: Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado por la que se aprueba el Plan de Auditorías y Control Financiero de Subvenciones y Ayudas Públicas para el año 2016**

<b>REGISTRO NORM@DOC:</b>	48127
<b>BOMEH:</b>	52/2015
<b>PUBLICADO EN:</b>	
<b>Disponible en:</b>	CONTROL DEL GASTO PÚBLICO Y AUDITORÍA DE CUENTAS SUBVENCIONES
<b>VIGENCIA:</b>	
<b>DEPARTAMENTO EMISOR:</b>	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
<b>ANÁLISIS JURÍDICO:</b>	<b>Referencias anteriores</b> DE CONFORMIDAD con. artículos 140.2 y 165 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria artículo 44 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
<b>MATERIAS:</b>	Ayudas Subvenciones

La Intervención General de la Administración del Estado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 140.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, ejerce el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controla. En desarrollo del sistema de funciones que le atribuye la legislación presupuestaria, corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado la elaboración del Plan de Auditorías y Control Financiero de Subvenciones y Ayudas públicas para el año 2016, que establece el marco general del ejercicio de las competencias de control que el artículo 165 de la Ley General Presupuestaria y el artículo 44 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, atribuyen a este Centro Directivo.

En cumplimiento de dicho mandato, se ha procedido a la elaboración del Plan de Auditorías y Control Financiero de Subvenciones y Ayudas públicas para el año 2016, que constituye el marco de planificación y programación general de actividades a desarrollar por la Intervención General de la Administración del Estado, así como por la Intervención General de la Defensa y la Intervención General de la Seguridad Social, en este ámbito de actuación durante todo el ejercicio.

La planificación de las actuaciones de control y la organización del trabajo de auditoría aconsejó anticipar la aprobación de un Plan parcial con fecha de 30 de junio de 2015, con el objeto de dar cobertura al inicio de los trabajos de auditoría sobre las cuentas anuales de las entidades sujetas a control antes de la finalización del ejercicio, en consideración de que resultaba conveniente llevar a cabo actuaciones preliminares de comprobación e iniciar, con la antelación suficiente, los expedientes de contratación administrativa, que, por razón de insuficiencia de medios, habían de adjudicarse a auditores de cuentas privados o sociedades de auditoría, con el propósito de cumplir con el plazo legal de entrega de los informes.

La resolución que aprobó el citado Plan tenía carácter parcial y, como tal, constituía un avance del Plan de Auditorías y Control Financiero de Subvenciones y Ayudas públicas para el año 2016, que se aprueba a través de la presente Resolución y que incorpora las previsiones contenidas en el Plan antecedente.

Por lo que se refiere al control financiero de subvenciones y ayudas públicas, el Plan se centra en las actuaciones de comprobación sobre la actividad de fomento de la Administración del Estado desarrollada con cargo a fondos nacionales, no incluyendo, en consecuencia, las ayudas otorgadas por la Unión Europea. El control de estas últimas

ayudas se realiza en los términos previstos en el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, en su disposición adicional séptima.

El Plan anual de Auditorías y Control Financiero de Subvenciones y Ayudas públicas, de acuerdo con el artículo 165 de la Ley General Presupuestaria, se estructura en dos partes diferenciadas:

### **1. Auditoría Pública**

La auditoría pública tiene por objeto la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público estatal, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos que establezca la Intervención General de la Administración del Estado. El Plan abarca dos modalidades de actuaciones, al amparo de lo establecido en el Capítulo IV del Título VI de la Ley General Presupuestaria:

#### **• Auditoría de cuentas**

En este ámbito de actuación, se incluyen las entidades públicas que están obligadas a rendir cuentas al Tribunal de Cuentas, excepto las sociedades mercantiles que deben someter sus cuentas a un auditor privado.

En relación a la auditoría de cuentas anuales, modalidad de auditoría de regularidad contable prevista en la Sección Segunda del Capítulo IV del Título VI de la Ley General Presupuestaria, el Plan se extiende por obligación legal a organismos autónomos, entidades públicas empresariales, entidades estatales de derecho público a que se refiere el artículo 2.1 g) de la Ley General Presupuestaria, los consorcios contemplados en el artículo 2.1 h) de la misma norma, así como a las agencias estatales, fundaciones del sector público estatal, Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y los fondos carentes de personalidad jurídica (artículo 2.2 de la precitada Ley).

Respecto de los consorcios, el Plan para el año 2016 incluye la realización de auditorías sobre aquellos que, de acuerdo con la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, quedan adscritos a la Administración General del Estado, incorporándose, en su caso, las auditorías de aquellos otros que finalmente se adscriban a la Administración General del Estado a medida que se produzca la adaptación de sus Estatutos a lo previsto en la citada norma.

Asimismo, no requiriendo la Ley General Presupuestaria la auditoría de cuentas de las sociedades mercantiles estatales se ha incluido alguna, con carácter excepcional, atendiendo a la respectiva solicitud de los órganos de dirección.

#### **• Auditorías públicas específicas**

Estas auditorías, contempladas en la Sección 3ª del Capítulo IV del Título VI de la Ley General Presupuestaria, son incluidas en el Plan por la Intervención General de la Administración del Estado, por requerimiento legal, bien a instancia propia o bien tras la oportuna valoración de solicitudes y propuestas de otros órganos y entidades de la Administración del Estado.

El Plan de Auditorías y Control Financiero de Subvenciones y Ayudas públicas para el año 2016 incluye auditorías de cumplimiento y operativas en determinados organismos autónomos, consorcios del sector público estatal, entidades públicas empresariales, entidades estatales de derecho público y sociedades mercantiles estatales. Así mismo, incorpora la auditoría de la cuenta de los tributos estatales y recursos de otras Administraciones y entes públicos gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, así como la auditoría de empresas colaboradoras de la Seguridad Social en lo relativo a la gestión de la acción protectora a que se refiere el artículo 77 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social; contemplándose, también, auditorías de contratos-programa en cumplimiento de lo establecido en los correspondientes convenios y contratos de servicio público suscritos por la Administración del Estado.

Adicionalmente, tal como establece el artículo 167.3 de la Ley General Presupuestaria, la auditoría de cuentas anuales de las fundaciones deberá extenderse, cuando así se determine en el plan anual de auditorías, a la verificación del cumplimiento de fines fundacionales y de los principios a los que debe ajustar su actividad en materia de selección de personal, contratación y disposición dineraria de fondos a favor de beneficiarios, por lo que el presente Plan contempla de manera específica estos alcances, a través de las correspondientes auditorías de cumplimiento y operativas.

Por último cabe señalar que, conforme al artículo 175 de la Ley General Presupuestaria, la Intervención General de la Administración del Estado realizará la auditoría de las operaciones de transmisión de la propiedad de sociedades mercantiles estatales, participaciones, acciones o unidades o ramas de negocio, cuando las mismas representen una participación significativa en el patrimonio de la sociedad, y, en todo caso, cuando comporten la pérdida del control político de aquéllas. La realización de estas auditorías depende de las decisiones de privatización que pueda adoptar el Gobierno en los próximos meses así como de la remisión de la correspondiente documentación por el Agente Gestor durante el ejercicio 2016; por tanto el Plan queda abierto en este sentido, en cuanto a la incorporación, en su caso, de aquellas sociedades que estuvieran incursas en dichos procesos.

#### **• Otras actuaciones de control**

La disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece que aquellas Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales que soliciten al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez, vendrán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas será competente para realizar el seguimiento de los planes de ajuste, para lo cual podrá solicitar toda la información que resulte relevante, e informará del resultado de dicha valoración al Ministerio de Economía y Competitividad. Con la finalidad de garantizar el reembolso de las cantidades derivadas de las operaciones de endeudamiento concertadas, en función del riesgo que se derive de los informes de seguimiento de los planes de ajuste o del grado de cumplimiento de las condiciones a las que hace referencia el apartado 2 de la citada disposición adicional primera, podrá acordar su sometimiento a actuaciones de control por parte de la Intervención General de la Administración del Estado, con el contenido y alcance que ésta determine. Para realizar las actuaciones de control, la Intervención General de la Administración del Estado podrá recabar la colaboración de otros órganos públicos y, en el caso de actuaciones de control en Comunidades Autónomas, concertar convenios con sus Intervenciones Generales.

Los mecanismos extraordinarios de apoyo a la liquidez de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales se encuentran instrumentados actualmente en el Fondo de Financiación de Comunidades Autónomas y en el Fondo de Financiación de Entidades Locales creados en virtud del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, los cuales, vienen a suceder a los extintos Fondo para la financiación de los pagos a proveedores y Fondo de liquidez Autonómico. El Plan, por tanto, queda abierto a las posibles actuaciones de control que se puedan derivar de las actuaciones de seguimiento de los planes de ajuste de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales que hayan accedido a los mecanismos extraordinarios de apoyo a la liquidez.

Por último, la Orden HAP/1816/2013 de 2 de octubre, por la que se publica el Acuerdo por el que se adoptan medidas de reestructuración y racionalización del sector público estatal, fundacional y empresarial, establece en su apartado sexto que la pérdida del carácter de fundación del sector público estatal exigirá informe favorable. En la mencionada Orden se recogen expresamente cuatro Fundaciones que, en virtud del Acuerdo de Consejo de Ministros perderán el carácter de fundación del sector público estatal. La realización de estos informes dependerá de las decisiones concretas que se adopten para dar cumplimiento al Acuerdo por el que se adoptan medidas de reestructuración y racionalización del sector público estatal, fundacional y empresarial.

## **2. Control financiero de subvenciones y ayudas públicas nacionales.**

Las subvenciones se han convertido en uno de los principales instrumentos de intervención del sector público y como tales, imprescindibles en el desarrollo de gran número de políticas públicas (Investigación y desarrollo, acción social, cooperación al desarrollo, fomento del empleo, educación, vivienda, etc.).

La creciente utilización del instrumento subvencionador, ha traído también consigo un incremento de las conductas fraudulentas, siendo la masificación de la concesión de las subvenciones un elemento que agrava esta situación, al dificultar la posibilidad de que la Administración concedente efectúe un seguimiento apropiado, incrementando sensiblemente el riesgo de fraude.

Con independencia de las propuestas de mejora que se vienen impulsado desde la Intervención General de la Administración del Estado desde otros ámbitos del control, lo cierto es que ya en la actualidad el control financiero de subvenciones se ha instituido en un elemento esencial para la detección y lucha contra el fraude de subvenciones.

La necesidad del control se ve reforzada en el actual escenario de políticas restrictivas del gasto público, que obliga a los poderes públicos a esmerar el celo para evitar actuaciones fraudulentas que perjudican al resto de los ciudadanos; este perjuicio se genera por una doble vía: los ciudadanos no sólo se ven obligados previamente a contribuir con sus impuestos a financiar las actuaciones subvencionadas, sino que, además, son expulsados de la posibilidad de acceder a las subvenciones, precisamente por los infractores que se aprovechan del sistema. En la actualidad, la opinión social está especialmente sensibilizada ante las prácticas fraudulentas y los poderes públicos deben esforzarse en su persecución.

Por otra parte y aunque no constituye uno de sus objetivos esenciales, un efecto adicional derivado del mantenimiento de un nivel adecuado en las actuaciones de control y con él de la detección de unos mayores niveles de fraude, es la obtención por la vía del reintegro de un aumento de los ingresos públicos.

El diseño del Plan para el ejercicio 2016 pretende dar respuesta a una doble necesidad:

- Por un lado, el Plan procura incidir en líneas en las que se viene percibiendo una mayor tasa de fraude.
- Por otro, se promueve una mayor visibilidad del control con el fin de trasladar a la generalidad de beneficiarios y entidades colaboradoras la percepción de que su actuación se encuentra sometida a vigilancia por parte de la Intervención General de la Administración del Estado. De esta forma, el conocimiento de la

existencia de un control, como en cualquier modelo de verificación *a posteriori*, alienta la mejora de las prácticas de gestión tanto de los órganos concedentes como de beneficiarios de las subvenciones.

Las nuevas líneas que se incorporan al Plan este año, irán sustituyendo a otras que, por haber sido objeto de reiterada ejecución en ejercicios precedentes, han logrado reducir sus niveles de riesgo.

Junto a los dos criterios indicados, se introduce la variable de la territorialización, de modo que se intensifique la eficacia de los medios disponibles en los Servicios Periféricos de la Intervención General de la Administración del Estado colaborando de forma sustantiva al cumplimiento de los objetivos del Plan.

Para la confección del Plan se ha aplicado un análisis de riesgo en el que se incluyen los siguientes criterios:

- Factor de riesgo ligado al nivel de fraude: para su determinación se parte del nivel de riesgo detectado en los controles de años anteriores.
- Valoración de las denuncias recibidas que pongan de manifiesto indicios fundados de prácticas fraudulentas.
- Solicitudes efectuadas a la IGAE por órganos concedentes de las ayudas, para abordar controles respecto de determinados beneficiarios en los que se aprecian riesgos específicos.
- Existencia de líneas en las que nunca se han realizado controles o en las que no se han ejecutado recientemente.
- Factores de riesgo ligados al importe de la subvención o préstamo percibido, o a la calidad del procedimiento para su concesión.

Atendiendo a los citados criterios, la selección de líneas y beneficiarios a controlar se ha realizado de acuerdo con los siguientes principios:

- Se contemplan sólo aquellas líneas de subvenciones o ayudas que están sometidas al control financiero de subvenciones contemplado en el Título III de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), bien porque se trate de subvenciones propiamente dichas, bien porque se trate de otras ayudas cuya normativa especial contemple el control financiero de subvenciones expresamente o por referencia a la supletoriedad de la LGS; o, finalmente, por aplicación de lo prevenido en el artículo 141 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Con carácter general, se adopta como ejercicio objeto de control el 2013 y, en concreto, las resoluciones de concesión recaídas en el citado año. De este modo se da continuidad al criterio ya adoptado en Planes anteriores, que permite acercar el control lo máximo posible al momento de la concesión, respetando los plazos que dispone el gestor para realizar la comprobación así como el hecho de que determinadas subvenciones se estén otorgando con carácter plurianual.

No obstante, se han incluido controles que corresponden a años anteriores o posteriores a 2013, especialmente en los casos en que se ha valorado introducir en el Plan actuaciones a realizar a partir de denuncias o peticiones de control recibidas de Órganos Gestores, que se pretenden atender con la máxima celeridad con independencia del año al que corresponda la resolución de concesión de las ayudas afectadas. Por el contrario, se incluyen controles de subvenciones que se otorgaron en años anteriores a 2013 en aquellos casos en que las líneas objeto de control contemplan subvenciones o préstamos plurianuales y se presume que el respectivo Gestor no habrá podido culminar las correspondientes actuaciones de comprobación hasta la finalización de los proyectos financiados.

- Respecto a la procedencia de los fondos, el plan se centra en las subvenciones y ayudas financiadas exclusivamente con fondos estatales, dejando a un lado aquéllas en las que participa la financiación de la Unión Europea, que son objeto de planificación independiente.
- En los últimos años se viene observando una tendencia en los Órganos concedentes a formalizar las ayudas, no a través de subvenciones, sino a través de préstamos o mediante una combinación de ambos.

Este fenómeno se ha visto impulsado los últimos años por la necesidad de dar respuesta a los compromisos de cumplimiento en materia de déficit presupuestario. Existe la equivocada percepción de que la fórmula del préstamo proporciona una mayor seguridad para los fondos públicos, tanto porque se prevé la recuperación a través de su amortización futura como por las garantías que puedan haberse exigido a los beneficiarios. No obstante, es necesario señalar que tales garantías no se solicitan en todos los casos y que, cuando existen, no cubren todos los riesgos en que pueda incurrir el beneficiario. Por otra parte, el hecho de que las cuantías concedidas en forma de préstamo sean muy superiores a las abonadas en forma de subvención supone exponer a riesgo un mayor importe de fondos públicos en caso de incumplimiento de la finalidad de la ayuda por parte de los beneficiarios.

La tendencia y riesgos descritos aconsejan que el Plan de 2016 tenga en cuenta dichas circunstancias e incluya un volumen significativo de actuaciones de control dirigidas hacia ayudas que presenten un fuerte componente de préstamo o incluso se formalicen únicamente a través de esta figura.

La estructura del Plan, en este ámbito, se acomoda a la clasificación funcional del gasto que se aprobó en los Presupuestos Generales del Estado; ahora bien, debido a las sucesivas reestructuraciones ministeriales, se ha realizado un esfuerzo por identificar los nuevos órganos que asumen a partir de la reestructuración las líneas de subvención a controlar, y que, en definitiva serán los órganos competentes para tramitar el reintegro, en caso de que éste se proponga.

El Plan engloba controles correspondientes a nueve políticas de gasto, concentrándose fundamentalmente en las de Industria y Energía, Cultura, Servicios Sociales e Investigación, Desarrollo e Innovación, y completándose con otros controles que se realizarán en las políticas de Subvenciones al Transporte, Comercio, Turismo y Pymes, Política Exterior, Educación y Transferencias a Otras Administraciones. El Plan así configurado se entiende sin perjuicio de las modificaciones que pueda sufrir a lo largo del ejercicio 2016, en función de nuevos riesgos advertidos que justifiquen su priorización respecto al Plan inicialmente aprobado.

Desde otro punto de vista, el Plan cumple una función de garantía en la selección de beneficiarios, participando en el respeto al cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación que informan la actividad subvencionadora, y que inspiran igualmente la confección del Plan. La selección de los beneficiarios o entidades colaboradoras que van a ser objeto de control aplica criterios objetivos al servicio de los fines propios del control financiero, evitando cualquier arbitrariedad en su selección.

Para la selección de los beneficiarios de cada línea se han considerado aspectos tales como su naturaleza jurídica (predominando el control de los beneficiarios de carácter privado), el importe recibido o el sometimiento de los beneficiarios al control en años anteriores (promoviendo, con carácter general, el control de nuevos perceptores no controlados en los últimos años).

En cuanto al alcance de cada control, éste se extiende tanto a las subvenciones como a los préstamos y demás ayudas que se hayan concedido en la misma resolución de concesión para cada proyecto controlado; no obstante, en algunos controles el alcance puede verse limitado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 44.4 de la LGS.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, esta Intervención General dispone:

#### **Primero.-**

Se aprueba el Plan de Auditorías y Control Financiero de Subvenciones y Ayudas públicas para el año 2016 que figura como Anexo a la presente Resolución.

#### **Segundo.**

A partir de la fecha de aprobación de este Plan, quedará sin efecto el Plan parcial aprobado el 30 de junio de 2015, cuyas previsiones de control se incorporan íntegramente en éste.

#### **Tercero.**

1. La ejecución del mencionado Plan se llevará a cabo por este Centro Directivo, a través de los Jefes de División de la Oficina Nacional de Auditoría, los interventores delegados en ministerios y organismos públicos y los interventores regionales y territoriales, por la Intervención General de la Defensa y por la Intervención General de la Seguridad Social, en el ámbito de sus respectivas competencias y sin perjuicio de la colaboración que resulte precisa.

2. En dicha ejecución se podrá contar con la colaboración de auditores de cuentas o sociedades de auditoría en los términos previstos en la Disposición Adicional segunda de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y en el artículo 93.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

#### **Cuarto.**

La Oficina Nacional de Auditoría incluirá en AUDInet la concreción de los controles financieros de subvenciones nacionales contemplados en este Plan.

#### **Quinto.**

Para la ejecución del Plan de Auditorías y Control Financiero de Subvenciones y Ayudas Públicas para el año 2016 el Interventor General de la Defensa, el Interventor General de la Seguridad Social y el Director de la Oficina Nacional de Auditoría dictarán las instrucciones que estimen convenientes.

#### **Sexto.-**

La tramitación de los informes de auditoría pública del plan 2016 se realizará mediante medios electrónicos en aquellos casos en los que así se establezca por la Oficina Nacional de Auditoría en las correspondientes instrucciones específicas.



**Séptimo.**

La Intervención General de la Administración del Estado presentará al Consejo de Ministros, a través del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, un informe con los resultados más significativos de la ejecución del Plan, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 146.1 de la Ley General Presupuestaria.

**Octavo.-**

Se autoriza al Director de la Oficina Nacional de Auditoría, al Interventor General de la Defensa y al Interventor General de la Seguridad Social, en sus respectivos ámbitos, a realizar las modificaciones al plan que se aprueba que resulten precisas en los supuestos previstos en la disposición Séptima de la Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado de 30 de julio de 2015 por la que se dictan instrucciones para el ejercicio de la auditoría Pública.

Las modificaciones que se produzcan en el Plan, en los términos señalados en el párrafo anterior, se incorporarán al Plan de Auditorías y Control Financiero de Subvenciones y Ayudas Públicas para el año 2016 y serán comunicadas con periodicidad semestral al Interventor General de la Administración del Estado.

**Noveno.**

La presente Resolución será objeto de publicación (sin comprender el Anexo) en el Portal de la Administración Presupuestaria y en el Portal de Transparencia en cumplimiento de lo previsto en el Art. 6.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

.Madrid, 18 de diciembre de 2015

EL INTERVENTOR GENERAL,

Fdo.: José Carlos Alcalde Hernández

Excmo. Sr. Interventor General de la Defensa

Sr. Interventor General de la Seguridad Social

Sr. Director de la Oficina Nacional de Auditoría

Srs. Interventores Delegados en Ministerios y Organismos Públicos

Srs. Interventores Regionales y Territoriales