



TÍTULO

**PROPUESTAS DE PROCEDIMIENTOS DE CONTROL Y AUDITORIA
PARA LA AGENCIA DE SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIA**

AUTORA

Gloria Espinosa de los Monteros Novo

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2022

Tutor: D. David Ortiz Rodríguez

Curso Máster en Contabilidad y Control Financiero de las Administraciones
Públicas (2017/18)

© Gloria Espinosa de los Monteros Novo

© De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía

Fecha documento 2020



**Atribución-NoComercial-SinDerivadas
4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)**

Para más información:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en>



**PROPUESTAS DE PROCEDIMIENTOS DE
CONTROL Y AUDITORÍA PARA LA AGENCIA DE
SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIA**

AUTORA: GLORIA ESPINOSA DE LOS MONTEROS NOVO

TUTOR: David Ortiz Rodríguez

Sevilla, mayo 2020

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	3
1 RESUMEN EJECUTIVO.....	4
2 PALABRAS CLAVE:.....	5
3 INTRODUCCIÓN:.....	5
4 LA AGENCIA DE SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIA:.....	8
4.1 Información de carácter general:.....	8
4.2 La gestión del SAAD.....	10
4.3 Financiación del SAAD:.....	11
5 PROCEDIMIENTOS DE CONTROL Y AUDITORÍA APLICABLES A ASSDA:.....	13
5.1 El control interno en la Junta de Andalucía:.....	13
5.1.1 Control previo:.....	14
5.1.2 El control financiero:.....	14
5.2 Procedimientos de control aplicados a la ASSDA:.....	15
6 INCIDENCIAS EN LA GESTIÓN DE LA ASSDA.....	18
6.1 Incidencia 1: Cálculo de la capacidad económica y copago de las personas beneficiarias de prestaciones de servicios.....	18
6.2 Incidencia 2: Convenios y contratos vinculados a prestaciones de SAR y SCD.....	20
6.3 Incidencia 3: Programa de respiro familiar:.....	22
7 CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	24
8 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	28
ANEXOS.....	31
ANEXO 1: PRESUPUESTOS DE EXPLOTACIÓN Y CAPITAL DE APES AÑO 2020.....	32
ANEXO 2: EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL SAAD.....	33
ANEXO 3: SÍNTESIS ACTUACIONES CFP DEL ACUERDO DE 8 DE MAYO DE 2007.....	34
ANEXO 4: DESCRIPCIÓN DE LA AUDITORÍA DE SISTEMAS SEGÚN LAS NASP.....	36
ANEXO 5: CAPACIDAD ECONÓMICA.....	37

ABREVIATURAS

AA: Agencia administrativa

APE: Agencia pública empresarial

ARE: Agencia de régimen especial

ASSDA: Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía

CCAA: Comunidades autónomas

CF: Control financiero

CFP: Control financiero permanente

EELL: Entidades locales

FASS: Fundación Andaluza de Servicios Sociales

FADAIS: Fundación Andaluza para la Atención a las Drogodependencias e Incorporación Social

IGJA: Intervención General de la Junta de Andalucía

LAPAD: Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia

LAJA: Ley 9/2017, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía

PAIF: Programa de actuación, inversión y financiación

PEAP: Prestación económica para asistencia personal

PECEF: Prestación económica para cuidados en el entorno familiar

PEVS: Prestación económica vinculada al servicio

PIA: Programa individual de atención

SAAD: Sistema para la autonomía y atención a la dependencia

SAD: Servicio de ayuda a domicilio

SAR: Servicio de atención residencial

SCDN: Servicio de centro de día/noche

SPDPAP: Servicios de prevención de las situaciones de dependencia y promoción de la autonomía personal

ST: Servicio de teleasistencia

TRLGHPA: Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de Andalucía

UCI: Unidad de control interno

1 RESUMEN EJECUTIVO

La Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA) es una agencia pública empresarial (APE) de la Junta de Andalucía cuya principal función es el desarrollo de las actividades de organización y prestación de los servicios necesarios para la gestión del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía (SAAD). Son muchas las personas que, por distintas razones (edad, enfermedad o discapacidad), necesitan que el SAAD les proporcione apoyos, ya sea en forma de prestaciones económicas o en forma de servicios. Concretamente, según los datos del IMSERSO, a final de 2019, más de 220.000 personas eran beneficiarias en Andalucía de alguna prestación del SAAD. Por ello, no resulta extraño que la ASSDA sea la APE de la Junta de Andalucía que gestiona un mayor presupuesto, que desde su creación ha estado por encima de los mil millones de euros. Teniendo en cuenta que fue creada en 2011 y su primer presupuesto aprobado en 2012, se puede afirmar que lleva gestionados más de ocho mil millones de euros.

Esta importante actividad económico financiera- como toda la que desarrolla la Junta de Andalucía y su sector instrumental- se halla sometida al control interno de la Intervención General de la Junta de Andalucía (IGJA), que es legalmente reconocida como el superior órgano de control interno de la Junta de Andalucía.

Tras producirse un relevo en el equipo directivo de la ASSDA, se pusieron de manifiesto incidencias en la gestión que parecían tener trascendencia económico-financiera. De ahí surge la idea de este TFM, cuyo objetivo es analizar si los mecanismos de control interno que se aplican sobre la ASSDA presentan alguna debilidad que posibilite que los ámbitos de la gestión en los que se detectaron las incidencias puedan estar escapando al control o si ha sido algún fallo en la aplicación de los mismos el que ha permitido que las incidencias no fueran detectadas.

Para ello, la metodología seguida ha sido el estudio y análisis de la normativa aplicable, así como de documentación interna de la ASSDA y de los informes de control que la IGJA ha ido emitiendo desde 2012 hasta 2016, que es el último periodo del que se dispone de los informes definitivos. Paralelamente, cuando han surgido dudas que no se podían aclarar con dichos documentos, se han realizado entrevistas a las personas responsables del ámbito de gestión sobre el que se planteaba la duda.

La conclusión a la que se llega es que la falta de detección de las incidencias puede ser atribuida, en parte, al diseño de los mecanismos de control y, en cierta medida, a errores en su ejecución. De este modo, existen ámbitos que escapan al control interno porque no hay previsto realizar actuaciones sobre los mismos. Así ocurre, por ejemplo, con el conjunto de las resoluciones de prestaciones de servicios, provocando esto que exista un riesgo alto de que el copago que tienen que realizar las personas beneficiarias de dichas prestaciones no se esté calculando correctamente. En el mismo sentido, tampoco son objeto de actuaciones de control interno los procedimientos y sistemas, en los que se ponen de manifiesto múltiples incidencias. Por último, respecto a los posibles fallos en la aplicación de los mecanismos, señalar que la incorrecta definición del alcance a la hora de planificar los trabajos, es el error que ha posibilitado que algunas incidencias se repitan de forma reiterada en el tiempo.

Para finalizar este resumen ejecutivo, resulta conveniente aclarar dos cuestiones. La primera es que el presente trabajo persigue ser de utilidad para la mejora de los mecanismos de control interno, para que estos puedan *“promover la mejora de las técnicas y procedimientos de la gestión económico-financiera, a través de recomendaciones en los aspectos económicos, financieros, patrimoniales, presupuestarios y procedimentales para corregir las actuaciones que lo requieran.”*, sin que, en ningún caso, pretenda atribuir responsabilidades de ningún tipo ni a los órganos de control interno ni a los órganos gestores implicados.

La segunda aclaración que conviene realizar es que, al sustentarse el estudio en la experiencia adquirida en el desempeño de un cargo público, ha de tenerse en cuenta que el deber de reserva al que se hallan sujetos los cargos públicos provoca que la información que se puede aportar sobre las incidencias a las que se hace referencia sea limitada. No obstante, en opinión de la autora, esto no debería restar validez al estudio, cuyo valor cobra fuerza si se tiene en cuenta que la visión que se ofrece es desde un puesto de máxima responsabilidad en la gestión, por lo que confía en que este trabajo resulte de interés.

2 PALABRAS CLAVE:

APes, ASSDA, CFP, control interno, incidencias

3 INTRODUCCIÓN:

En la actualidad, el control interno es considerado por las entidades un elemento clave para obtener una seguridad razonable de la consecución de sus objetivos en términos de eficacia y eficiencia de las operaciones; fiabilidad de la información financiera y cumplimiento de las leyes y demás normas aplicables. Esta idea, que encuentra sus fundamentos en el modelo COSO¹, es compartida tanto en el ámbito de las entidades privadas como públicas.

Además, en el ámbito de las administraciones públicas, la relevancia del control interno se ve reforzada por ser un mecanismo que contribuye a dar cumplimiento al principio constitucional de legalidad, al que se halla sometida la actividad administrativa por mandato del artículo 103.1 de la Constitución Española², y al de rendición de cuentas que es uno de los principios en que se sustenta la cultura de gobernanza de Gobierno Abierto (Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto, de 14/12/2017), promovida por la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP), de la que España forma parte desde el año 2011.

Aunque de acuerdo con la definición del Marco Integral de COSO, el control interno trasciende la mera acción de los órganos controladores y debe involucrar a toda la organización, en el presente trabajo nos vamos a referir al control interno del sector instrumental de la Junta de Andalucía en los términos que lo regula el Título V del TRLGH, cuyo artículo 85 establece que la actividad económico-financiera de las entidades instrumentales se someta al control interno de la IGJA.

¹ COSO. (2013). Control Interno – Marco Integrado. Resumen Ejecutivo.

² La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho

Este control interno se puede ejercer de distintas formas, ya sea dentro de la modalidad de control previo ya sea en la modalidad de control financiero³, pero conviene recordar que, sea cual sea la modalidad que se ejerza, el control debe tener previamente definido un alcance⁴. De hecho, no a todas las entidades instrumentales se les aplica la misma forma de control ni con el mismo alcance.

En este sentido, hay que tener en cuenta que el sector instrumental de la Junta de Andalucía está integrado por multiplicidad de entes que adoptan formas jurídicas diversas. De acuerdo con el artículo 50 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (LAJA), *tienen la consideración de entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía, a los efectos de esta Ley, las entidades dotadas de personalidad jurídica propia, creadas, participadas mayoritariamente o controladas efectivamente por la Administración de la Junta de Andalucía o por sus entes públicos, con independencia de su naturaleza y régimen jurídico, que tengan por objeto la realización de actividades cuyas características por razones de eficacia justifiquen su organización y desarrollo en régimen de autonomía de gestión y de mayor proximidad a la ciudadanía, en los términos previstos en esta Ley.*

De forma sintética y simplificadora, podemos decir que la LAJA divide las entidades instrumentales en dos grandes bloques, el de las agencias, que son entidades de naturaleza pública, y el de las entidades instrumentales privadas. Dentro de estos dos bloques, a su vez, diferencia las siguientes tipologías:

1. Agencias:
 - a. Agencias administrativas (AAs)
 - b. Agencias públicas empresariales (APEs)
 - c. Agencias de régimen especial (AREs)
2. Entidades instrumentales privadas:
 - a. Sociedades mercantiles del sector público andaluz.
 - b. Fundaciones del sector público andaluz.

Respecto al control interno de las agencias, las reglas generales que se establecen en el TRLGHPA, aunque el mismo prevé la posibilidad de excepciones, son que las AAs estén sometidas a control previo⁵, las APEs a control financiero⁶ y las AREs a control financiero permanente (CFP)⁷, que es una modalidad de control financiero aplicado de forma regular en el tiempo. Hay que tener presente que, en la práctica, todas las APEs se hallan sujetas actualmente a la modalidad de CFP.

De acuerdo con la información contenida en la *Ley 6/2019, de 19 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020*, existen dieciocho entidades del sector instrumental de la Junta de Andalucía que adoptan la forma de agencia pública empresarial. Los fines a los que atienden estas entidades son variados, como también

³ Ver artículo 88, del TRLGHPA, aprobado por 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

⁴ Idem que la anterior

⁵ Artículo 89.3

⁶ Artículo 93.2

⁷ Artículo 94.4 del TRLGHPA

es variada la cuantía de sus presupuestos de explotación y capital para 2020, que figuran en el artículo 3 de la precitada Ley de Presupuestos y que se muestran en el cuadro que se incorpora como ANEXO 1: PRESUPUESTOS DE EXPLOTACIÓN Y CAPITAL DE APES AÑO 2020.

Como se desprende del anexo 1, estas entidades gestionan un volumen importante de gasto público que en 2020, según la Ley de Presupuesto para dicho ejercicio, está previsto que alcance a casi 3.800 millones de euros. De ahí que resulte igualmente importante que los mecanismos de control interno establecidos sobre las mismas por parte de la Junta de Andalucía sean adecuados, no solo para obtener una seguridad razonable de que se cumplen con los objetivos de la entidad, sino también para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 31.2 de la Constitución, que mandata que el gasto público realice una asignación equitativa de los recursos públicos y que su programación y ejecución respondan a los criterios de eficiencia y economía.

Paralelamente, hay que tener presente que recientemente, a través de las leyes *3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019*, y *6/2019, de 19 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020*, se han introducido modificaciones en el TRLGHPA que afectan de forma significativa al régimen presupuestario, económico-financiero y de contabilidad de las APEs.

Aunque a nivel legal la regulación del control interno sobre las APEs no haya sufrido modificaciones, las actuaciones de control interno que se vienen aplicando sobre las mismas van a tener que ser modificadas como consecuencia de los cambios que se han producido en su régimen presupuestario, económico-financiero y de contabilidad, por lo que el presente trabajo tiene especial interés ahora que hay que empezar a replantearse los procedimientos de control que se deben aplicar a dichas entidades a partir de 2021, año en el cual tendrá plena vigencia el nuevo marco normativo de las APEs previsto en el TRLGHPA.

En conexión con todo lo anterior- y teniendo en cuenta que según las guías de elaboración del TFM dictadas por la Comisión Académica del Máster de Contabilidad y Control Financiero de las Administraciones Públicas de la UNIA, el mismo debe responder al propósito de ofrecer una propuesta eminentemente práctica que permita cubrir una necesidad detectada en la realidad de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía- el presente trabajo, partiendo de la experiencia acumulada por la autora al frente de una APE, pretende formular propuestas que puedan resultar de utilidad para el diseño de las actuaciones de control interno que en el futuro puedan realizarse sobre dicha entidad y, en su caso, en el resto de las APEs.

Para ello, la autora analiza la relación existente entre los mecanismos de control interno que se aplican a la ASSDA y una serie de incidencias en la gestión de las que tuvo conocimiento cuando estaba al frente de dicha agencia. Sabedora de que dichas incidencias tenían relevancia económico financiera y se habían producido de forma reiterada durante varios ejercicios, en el presente estudio trata de identificar si los mecanismos de control interno presentan alguna debilidad que haya impedido la detección de este tipo de incidencias.

Asimismo, en el estudio se abordan algunos de los aspectos que habría que tener en cuenta para subsanar las posibles debilidades si en el futuro se opta por el diseño de nuevos

mecanismos de control para las APEs, y más específicamente, para la ASSDA, todo ello intentando dar respuesta a las siguientes cuestiones:

- ¿La falta de detección de las incidencias de las que tuvo conocimiento la autora es debida a una inadecuada aplicación de los procedimientos de control o puede atribuirse a carencias en el diseño de dichos procedimientos?
- ¿Qué aspectos sería conveniente tener en cuenta en el diseño de nuevos procedimientos de control que resulten de aplicación a la ASSDA para detectar ese tipo de incidencias y evitar que se sigan repitiendo en el futuro?

Para tratar de dar respuesta a estas cuestiones, se lleva a cabo el siguiente recorrido. En un primer epígrafe, se describen las características más destacables de la ASSDA, centrando la exposición, especialmente, en aspectos relacionados con el principal de sus fines, que es la gestión, en Andalucía, del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD) y es el ámbito donde se detectaron las incidencias que han servido de estímulo a este estudio. Le sigue un epígrafe en el que, tras realizar una breve contextualización sobre el control interno en la Junta de Andalucía, se tratan los procedimientos concretos de control interno que se vienen aplicando sobre la ASSDA. Seguidamente, se incluye un epígrafe en el que se describen las incidencias detectadas y se analiza si los mecanismos de control interno contemplaban o no actuaciones que hubieran permitido detectarlas. Finalmente, se cierra el estudio con las conclusiones y las propuestas que la autora considera que podrían contribuir a mejorar los procedimientos de control y auditoría que se aplican a la ASSDA, extensibles algunas de ellas al conjunto de las APEs.

4 LA AGENCIA DE SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIA:

4.1 Información de carácter general:

La ASSDA es la APE más grande de Andalucía en cuanto a volumen presupuestario se refiere. Con un presupuesto total de 1.326.167.130 euros para 2020, gestiona casi el 35% del conjunto de presupuestos de todas las APEs y más del 60% del presupuesto de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, a la que se halla adscrita.

Esta agencia fue creada mediante la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de la Junta de Andalucía, en cuyo artículo 18 se establecen aspectos esenciales relativos a su personalidad, adscripción, régimen jurídico y fines.

Por ser de interés para el presente estudio, conviene señalar que en el marco del proceso de reordenación por el que se crea la ASSDA, tuvo lugar también la extinción de dos fundaciones, a saber, la Fundación Andaluza de Servicios Sociales (FASS) y la Fundación Andaluza para la Atención a las Drogodependencias e Incorporación Social (FADAIS), cuyas actividades asumió la ASSDA, quedando además subrogada desde el momento de su creación, por imperativo legal, en las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de dichas fundaciones. Asimismo, tuvo que asumir las funciones que la, por entonces, Consejería de Igualdad y Bienestar Social desempeñaba en materia de dependencia, quedando igualmente subrogada en los derechos y obligaciones de ésta en dicho ámbito de la gestión.

El inicio de su actividad tuvo lugar con la entrada en vigor de sus Estatutos, aprobados mediante el Decreto 101/2011, de 19 de abril, en cuyo artículo 7 figuran como fines los siguientes:

a) El desarrollo de las actividades de organización y prestación de los servicios necesarios para la gestión del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía.

b) La promoción, desarrollo y gestión de recursos de atención social a las personas, a las familias y a los grupos en que estas se integran para favorecer su bienestar, así como la gestión de recursos y el desarrollo de actuaciones en materia de protección a la infancia.

c) La atención a las drogodependencias y adicciones; y la incorporación social para la atención a colectivos excluidos o en riesgo de exclusión social.

En 2019, tras la entrada de un nuevo Gobierno en la Junta de Andalucía, se produjo una reestructuración de las consejerías y de las competencias que éstas ejercían, viéndose afectada la ASSDA por el nuevo reparto competencial. En este sentido, el Decreto 106/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, recogía explícitamente la supresión de las competencias de la ASSDA en materia de drogodependencia y adicciones, es decir, suprime parcialmente el tercero de los fines que figuran en su ley de creación. Sin embargo, la necesidad de disponer de cierto tiempo para llevar a cabo el traspaso competencial determinó la aprobación del Decreto 458/2019, de 23 de abril, en el que se prevé que se mantengan en la ASSDA de manera temporal, y como máximo hasta finales de 2020, las competencias en materia de drogodependencia y adicciones.

En cualquier caso, la circunstancia descrita respecto a la modificación de sus fines no afecta al contenido de este trabajo, ya que el mismo pivota en torno a la actividad principal de la ASSDA que consiste en la gestión del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) en Andalucía. Como puede apreciarse en el CUADRO 1, en el que figuran los datos económicos globales de la ASSDA, en el ejercicio 2018 se destinaron a la “Atención a la dependencia” más de 1.145 millones de euros, siendo con mucha diferencia respecto a los otros, el fin que absorbe mayor volumen de recursos.

CUADRO 1: DATOS DE EJECUCIÓN POR PROGRAMAS ASSDA 2018

ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA	1.145.954.964,64 €
PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LAS PERSONAS MAYORES	20.873.754,50 €
ATENCIÓN A PERSONAS CON PROBLEMAS DE ADICCIONES	6.462.262,48 €
ATENCIÓN A PERSONAS EN RIESGO Y/O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL	115.000,00 €
ATENCIÓN A MENORES INMIGRANTES	491.861,14 €
PROGRAMAS EUROPEOS	189.543,26 €
COMISIONADO POLÍGONO SUR	380.250,27 €
RESPIRO FAMILIAR Y UNIDAD DE ESTANCIA DIURNA FINES DE SEMANA	4.453.102,37 €
TOTAL PROGRAMAS EJECUTADOS 2018(*)	1.178.920.738,66 €
*Sin incluir costes directos	
Fuente: Informe ejecutivo 2018 ASSDA	

Concretamente, en el ejercicio 2018⁸, la atención a la dependencia concentró el 97,3 de la ejecución del gasto dedicado a servicios sociales de la ASSDA. De ahí que no nos detengamos en el resto de fines y pasemos a describir los aspectos más importantes de la gestión del SAAD.

4.2 La gestión del SAAD

El SAAD tiene su base normativa en una ley estatal, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), pero las competencias de gestión de los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia recaen en las comunidades autónomas (CCAA), asumiendo el Estado parte de la financiación del SAAD.

En Andalucía, la puesta en marcha del funcionamiento del SAAD se articuló mediante el *Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los órganos competentes para su valoración*. En el mismo se contempla la participación de las Entidades Locales (EELL) como puerta de entrada al Sistema y se establece un procedimiento compuesto por dos fases, una de reconocimiento de la situación de dependencia y otra, de aprobación del programa individual de atención (PIA), cuya elaboración y seguimiento también atribuye a las EELL.

De forma muy somera, señalar que la Ley establece tres grados posibles de dependencia: moderada (grado I), severa (grado II) o gran dependencia (grado III). Una vez reconocido cualquiera de estos grados, en función del mismo y de la situación social, familiar y del entorno de la persona dependiente, se elabora y aprueba su PIA, en el que se ha de reconocer el derecho a alguna de las prestaciones previstas en la LAPAD que podrán tener la naturaleza bien de servicios, bien de prestaciones económicas.

Respecto a los servicios, indicar que en el catálogo aprobado en la LAPAD, se contemplan los siguientes:

- a) Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal (SPDPAP)
- b) Servicio de teleasistencia (ST)
- c) Servicio de ayuda a domicilio (SAD)
- d) Servicio de centro de día y de noche (SCDN)
- e) Servicio de atención residencial (SAR)

Respecto a las prestaciones económicas, las hay de tres tipos:

- a) Prestación económica para cuidados en el entorno familiar (PECEF)
- b) Prestación económica vinculada al servicio (PEVS)
- c) Prestación económica de asistencia personal (PEAP)

A continuación, en el **CUADRO 2**, se ofrece una visión de los recursos económicos que se destinan a las prestaciones, desagregándolas por tipologías y subtotalizando de forma separada las prestaciones de servicios y las prestaciones económicas. Asimismo se recoge

⁸ Informe ejecutivo 2018 ASSDA

información sobre el número de personas beneficiarias de cada tipo de prestación, todo ello según los datos contenidos en el último informe ejecutivo publicado por la ASSDA, que es el correspondiente a 2018.

CUADRO 2: ATENCIÓN A PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN ANDALUCÍA DURANTE EL EJERCICIO 2018

PRESTACIONES	IMPORTE	PORCENTAJE	Nº DE PERSONAS QUE RECIBEN LA PRESTACIÓN*
SPAPD	2.280.349,62 €	0,20%	1.836
SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO	401.436.430,45 €	35,34%	75.732
SERVICIO ANDALUZ DE TELEASISTENCIA	7.166.642,43 €	0,63%	87.995
SERVICIO DE ATENCIÓN RESIDENCIAL	344.721.975,36 €	30,35%	24.718
SERVICIO DE CENTRO DE DÍA	91.183.101,04 €	8,03%	14.015
PRESTACIONES ECONÓMICAS	289.061.088,74 €	25,45%	74.978
TOTAL PRESTACIONES SERVICIOS	846.788.498,90 €	74,55%	
TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS	289.061.088,74 €	25,45%	
TOTAL PRESTACIONES	1.135.849.587,64 €	100,00%	279.274,00 €
PROGRAMA DE REFUERZO	10.105.377,00 €		
TOTAL ATENCIÓN DEPENDENCIA	1.145.954.964,64 €		

* Algunas personas pueden recibir más de una prestación, de hecho el nº de personas beneficiarias a cierre de 2018 era de 212.243
Fuente: Elaboración propia a partir del Informe ejecutivo ASSDA 2018 y estadística del IMSERSO dic-2018

Como se desprende del CUADRO 2, dentro de la atención a la dependencia, el conjunto de las prestaciones de servicios representan casi tres cuartas partes del gasto total ejecutado en prestaciones, en tanto que el conjunto de las prestaciones económicas suponen tan solo algo más que una cuarta parte del mismo. Es interesante tener presente este hecho porque, como se verá más adelante, los mecanismos de control interno establecidos no son iguales para las prestaciones económicas y para las prestaciones de servicios.

4.3 Financiación del SAAD:

La financiación del SAAD aparece regulada en el capítulo V del Título I de la LAPAD, contemplándose en el mismo que el coste de las prestaciones se cubra a través de una triple vía: la aportación del Estado, la de las CCAA y la de las propias personas beneficiarias.

Respecto a la financiación estatal hay que señalar que, originariamente, se obtenía a partir de dos componentes: la aportación de nivel mínimo y la aportación del nivel acordado, pero desde 2012 esta segunda aportación quedó suspendida. Por ello, actualmente el Estado solo realiza la aportación correspondiente al nivel mínimo de financiación del sistema garantizado en la LAPAD, cuyo cálculo y liquidación a las CCAA se efectúa según lo establecido en el *Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, teniendo en cuenta el número de personas beneficiarias, el grado de dependencia y la prestación que tienen reconocida. Las liquidaciones tienen carácter mensual y es necesario que, previamente, las CCAA presenten cada mes una certificación acreditando que se cumplen los requisitos para la percepción de las mismas. Cada año, antes de finalizar el mes de febrero, el Estado comunica a las CCAA el importe total de las cantidades libradas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en concepto de nivel mínimo de protección, para la financiación del coste del SAAD,

correspondientes al ejercicio presupuestario inmediato anterior, como suma de las liquidaciones mensuales efectuadas, debiendo expedir las CCAA un certificado anual acreditativo de su aportación para la financiación del SAAD (certificación de gasto anual en dependencia), incluida la aportación recibida de los Presupuestos Generales del Estado, correspondiente al ejercicio presupuestario inmediato anterior.

Por su parte, las aportaciones de las CCAA se establecen en el artículo 32.3 de la LAPAD, según el cual, las CCAA tienen que participar en la financiación con una cuantía que, como mínimo, sea igual a la aportación realizada por el Estado. Sin embargo, en la actualidad, la aportación que realizan las CCAA es bastante superior a la estatal, oscilando en torno al 80% de la financiación pública del SAAD, en tanto que la aportación del Estado solo representaría alrededor del 20%⁹. Concretamente, según los datos que figuran en el XX Dictamen del Observatorio de la Dependencia¹⁰, en el ejercicio 2019, el gasto autonómico destinado a financiar el coste de los servicios y las prestaciones económicas del SAAD ascendió a 931,55 millones, frente a los 259,97 millones que aportó el Estado, lo que en términos relativos representa un 78% de financiación pública autonómica frente a un 22% de financiación pública estatal.

Por último, como ya se anticipaba al principio de este epígrafe, existe una tercera vía de financiación de las prestaciones del SAAD, que no es pública, como las anteriores, sino privada, y que está integrada por las aportaciones que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la LAPAD, han de realizar las personas beneficiarias de dicho sistema. Estas aportaciones constituyen lo que comúnmente se denomina copago. En su conjunto a nivel nacional, según las estimaciones que figuran en los dictámenes del Observatorio para la Dependencia, el copago cubre alrededor del 20% del coste de las prestaciones del SAAD¹¹, porcentaje similar al estimado por dicho observatorio para Andalucía.

Para el cálculo de la aportación individual de cada persona beneficiaria, la LAPAD no establece un porcentaje a aplicar sobre el coste de la prestación que recibe, sino que, de forma genérica, indica que la aportación debe estar en función del tipo y coste del servicio que reciba, así como de su capacidad económica. Por tanto, la determinación de la capacidad económica de las personas beneficiarias es un elemento esencial para cuantificar el copago que les corresponde y, a su vez, la cuantificación del copago de cada persona beneficiaria también es esencial para determinar la parte del coste de la prestación que ha de ser financiada con recursos públicos, ya que se obtendrá como la diferencia entre el coste total y el coste financiado por copago.

Por otro lado, la LAPAD señala que la *“capacidad económica se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante.”*

⁹ Ver anexo 2

¹⁰ pág. 4 Evolución de los datos básicos de gestión del sistema de atención a la dependencia y costes de financiación por comunidades autónomas, XX Dictamen del Observatorio para la Dependencia, febrero 2020

¹¹ Ver anexo 2

En relación con lo anterior, hay que señalar que el Consejo Territorial del SAAD adoptó un primer acuerdo¹² sobre esta materia que fue publicado mediante la *Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad*, pero, tras declararse parcialmente la nulidad del mismo¹³, en 2012 se adoptó un nuevo acuerdo¹⁴ en el seno del Consejo Territorial del SAAD en el que, entre otros asuntos, se trataban la determinación de la capacidad económica del beneficiario y los criterios de participación de éste en las prestaciones. Dicho acuerdo, aprobado unánimemente por todas las CCAA, fue publicado mediante *Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad*. Al final del mismo se establece que las Administraciones públicas competentes, en el plazo máximo de seis meses desde la fecha del Acuerdo, promoverán las disposiciones normativas que resulten necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en el mismo, y comunicarán las mismas a la Administración General del Estado.

Pese a que han pasado ya casi ocho años desde la aprobación de dicho Acuerdo, a día de hoy aún hay CCAA que no han llevado a cabo el desarrollo reglamentario, siendo Andalucía una de ellas. Como veremos posteriormente, esta circunstancia guarda una estrecha relación con una de las incidencias que han servido de base para este estudio, y que trataremos más adelante.

Para cerrar este epígrafe, resta señalar que en Andalucía, la financiación global del SAAD, según las últimas estimaciones publicadas por el Observatorio de la Dependencia referidas a 2019, tendría, en términos relativos, la siguiente distribución: 17,3% del coste global soportado por la Administración General del Estado, 20,6% por las personas beneficiarias y algo más del 62% por la administración autonómica. Dicha distribución es muy similar a la estimada para el conjunto nacional¹⁵.

5 PROCEDIMIENTOS DE CONTROL Y AUDITORÍA APLICABLES A ASSDA:

Antes de iniciar el estudio en detalle de los mecanismos de control interno que operan sobre la ASSDA, resulta conveniente introducir información general sobre el control interno de la Junta de Andalucía.

5.1 El control interno en la Junta de Andalucía:

En la Junta de Andalucía, como organización pública sometida en su actuación al principio de legalidad, las bases jurídicas del control interno vienen establecidas en el TRLGHPA, y más concretamente, en su Título V, que lleva por denominación “Del control interno y de la contabilidad pública”. El primer artículo de dicho título establece lo siguiente:

Artículo 85. Ámbito del control interno y de la contabilidad pública.

¹² Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de éste en las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

¹³ Sentencia de 25 de febrero de 2011, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Tercera), dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 90/2009

¹⁴ Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia

¹⁵ Ver gráfico 2 del Anexo 2

*La actividad financiera de la Administración de la Junta de Andalucía, de sus **entidades instrumentales**, de los consorcios contemplados en el artículo 4 y de las demás entidades incluidas en el artículo 5 de esta Ley se encuentra sometida al control interno de la **Intervención General de la Junta de Andalucía** y al régimen de contabilidad pública, todo ello con arreglo a lo dispuesto en esta Ley y en las disposiciones que la desarrollen.*

Por tanto, en el contexto de este trabajo, cuando se haga alusión al control interno se estará haciendo referencia a los procedimientos de control a los que queda sometida la actividad financiera de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales por parte de la IGJA.

Una vez aclarado lo anterior, a continuación se hará brevemente referencia a las modalidades de control que ejerce la IGJA, que, según establece el artículo 88 del TRLGHPA, son dos: el control previo y el control financiero.

5.1.1 Control previo:

El control previo, según se describe en el TRLGHPA, se ejerce con anterioridad a que se formalicen o concierten las operaciones sujetas a dicha modalidad de control y tiene por objeto verificar la legalidad de las mismas conforme a lo dispuesto en dicha Ley y sus normas de desarrollo. Un aspecto esencial del control previo es su carácter suspensivo, es decir, las operaciones que quedan sometidas al mismo no pueden realizarse si no superan las comprobaciones que se realizan en dicho control.

Dentro de la modalidad de control previo quedan comprendidas las siguientes actuaciones¹⁶:

- a) La fiscalización previa de los gastos y de las obligaciones de carácter presupuestario.
- b) Los informes previos de las modificaciones presupuestarias.
- c) La comprobación material del gasto.

Con carácter general, se hallan sometidas a control previo las Consejerías y AA, aunque el TRLGHPA contempla la posibilidad de que se establezcan excepciones mediante norma legal o reglamentaria. Asimismo, el texto legal prevé que determinadas operaciones de entidades sujetas a control financiero puedan ser sometidas a control previo, aunque en estos casos dicho control no ha de tener necesariamente efectos suspensivos.

5.1.2 El control financiero:

En cuanto a la segunda modalidad de control prevista en el TRLGHPA, el control financiero, el artículo 93.1 del TRLGHPA establece lo siguiente:

El control financiero del sector público es un control posterior que tiene por objeto comprobar que su funcionamiento, en el aspecto económico-financiero, se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía y buena gestión financiera.

El control financiero tiene como finalidad promover la mejora de las técnicas y procedimientos de la gestión económico-financiera, a través de recomendaciones en los aspectos económicos, financieros, patrimoniales, presupuestarios y procedimentales para corregir las actuaciones que lo requieran.

¹⁶ Artículo 89 TRLGHP

Dentro de esta segunda modalidad de control, el TRLGHPA establece una submodalidad, que es el control financiero permanente. Precisamente, esta submodalidad de control es la que se resulta de aplicación a la ASSDA, así como al resto de las APES, por lo que a continuación conoceremos más detalles sobre la misma.

5.2 Procedimientos de control aplicados a la ASSDA:

El TRLHPA en su artículo 93.2 establece que las APes estarán sometidas a CF y, posteriormente, el artículo 94.5 dispone que el Consejo de Gobierno podrá determinar en qué agencias públicas empresariales se podrá aplicar dicho control de forma permanente.

En el caso de la ASSDA, tal determinación se plasma en el artículo 41 de sus Estatutos, que establece la regulación del control económico-financiero de la misma y cuyo apartado 1 recoge expresamente que la ASSDA estará sometida a CFP por parte de la IGJA. Sin embargo, el precitado artículo, en su apartado 2, contempla también la posibilidad de efectuar control previo a determinados actos, estableciendo lo siguiente: *“No obstante lo anterior, el control financiero de las resoluciones de aprobación de los Programas Individuales de Atención, las resoluciones de los procedimientos de revisión del Programa Individual de Atención, así como las resoluciones del procedimiento para la revisión de las prestaciones reconocidas, podrá ejercerse, total o parcialmente, con carácter previo, con el alcance que establezca la Intervención General de la Junta de Andalucía, en virtud de lo previsto en el inciso segundo del apartado 2 del artículo 93 de la citada Ley.”*

En ejercicio de dicha opción, la IGJA dictó la *Instrucción 3/2012, de 18 de enero, de la IGJA, sobre el control financiero permanente de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, y el control financiero previo de las prestaciones económicas de atención a la dependencia*, que sigue vigente.

En la citada Instrucción se opta por someter a control previo, mediante muestreo, exclusivamente las resoluciones de aprobación y de revisión de los programas individuales de atención (PIAs) que den lugar al reconocimiento de prestaciones económicas, es decir, las PECEFs, PEVSs y PEAPs, quedando fuera del control previo el resto de resoluciones de PIAs no vinculadas a prestaciones económicas, esto es, las relativas a prestaciones de SPDPAP, ST, SAD, SAR y SCD.

Respecto a las actuaciones de CFP aplicables a la ASSDA, la Instrucción remite al *Acuerdo de 8 de mayo de 2007 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Programa de Control a realizar en el ejercicio 2007 y siguientes de las empresas de la Junta de Andalucía sometidas a control financiero permanente, y se establecen otras medidas de control financiero*, que es el que recoge, con carácter general, el programa de actuaciones de control financiero a realizar a las APes y sociedades mercantiles del sector público andaluz sometidas a CFP.

Conviene poner de manifiesto que el citado Acuerdo no tiene carácter limitativo en cuanto a las actuaciones de control que deben llevarse a cabo con las periodicidades que se indican en el propio Acuerdo, sino que refleja las que, como mínimo, han de realizarse, al tiempo que otorga a la IGJA la facultad de ampliarlas si, por las normas de auditoría aplicables y, en función de los resultados obtenidos en los controles referidos, lo considera procedente.

Asimismo, en el Plan Anual de Control que ha de aprobarse en el primer mes de cada año por la intervención pueden preverse la realización de otras actuaciones de control financiero.

Por su parte, la Instrucción 1/2014, de 10 de julio, de la IGJA, sobre procedimientos de control financiero y sus informes, clarifica las reglas que han de emplearse en la aplicación de los mecanismos de control financiero.

En conexión con lo anterior, hay que tener en cuenta que es el artículo 93.3 del TRLGHPA el que establece, de manera general, las formas en que se podrá aplicar el control financiero, siendo su redacción la siguiente:

3. En función de los objetivos particulares, el control financiero podrá consistir en:

a) Auditoría de cumplimiento, que consistirá en verificar que los actos, operaciones y procedimientos de gestión se han desarrollado de conformidad con las normas, disposiciones y directrices que les sean de aplicación.

b) Auditoría financiera, que consistirá en verificar que la contabilidad, en general, y las cuentas anuales, estados y demás informes de gestión, en particular, expresan fielmente la situación patrimonial y el resultado de la gestión de acuerdo con las normas y principios contables que sean de aplicación.

c) Auditoría operativa, que consistirá en verificar que los procedimientos aplicados aseguran de manera razonable el cumplimiento de la normativa aplicable y la consecución de la eficacia, eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos.

d) Auditoría de programas, que consistirá en verificar que los sistemas y procedimientos de seguimiento de objetivos aplicados por los servicios o entidades sometidas a control aseguran una adecuada calidad en los informes emitidos sobre consecución de objetivos, así como verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto.

En este punto resulta pertinente- posteriormente veremos por qué- hacer notar que las definiciones de los distintos tipos de auditoría que aparecen en el artículo 93.3 del TRLGHPA no coinciden con las definiciones que se recogen en las Normas de Auditoría del Sector Público (NASP) aprobadas por *Resolución del Interventor General de la Administración del Estado (IGAE), de 14 de febrero de 1997, por la que aprueba las Normas de Auditoría del Sector Público* y que fueron publicadas por *Resolución de 1 de septiembre de 1998*. Conviene señalar que, pese a que la IGAE recientemente ha culminado un largo proceso de actualización de la normativa de control interno con la aprobación de la *Resolución de 25 de octubre de 2019, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación de las Normas de Auditoría del Sector Público a las Normas Internacionales de Auditoría*, la Resolución de 14 de febrero, solo queda derogada en la parte relativa a auditoría de cuentas y a responsabilidad del sujeto auditor; el resto conserva su vigencia. Por tanto, podemos entender que se mantiene vigente la clasificación que en las mismas se hace respecto a los tipos de auditoría. Así, en la citada Resolución del 1997, se hace una distinción inicial entre dos tipos de auditorías: de regularidad y operativa.

Dentro de la auditoría de regularidad se incluyen la de cumplimiento y la financiera, cuyas definiciones, aunque no son exactas, se asemejan en lo esencial a las que recoge el TRLGP.

Sin embargo, la definición recogida en las NASP sobre la auditoría operativa es bastante más extensa que la definición que figura en la letra c) del artículo 93.3 del TRLGHPA, al abarcar, según se indica en su punto 2.1.8 lo siguiente:

“La auditoría operativa constituye un examen sistemático y objetivo a fin de proporcionar una valoración independiente de las operaciones de una organización, programa, actividad o función pública, con la finalidad de evaluar el nivel de eficacia, eficiencia y economía alcanzado por ésta en la utilización de los recursos disponibles, detectar sus posibles deficiencias y proponer a la dirección las recomendaciones oportunas en orden a la corrección de aquellas, de acuerdo con los principios generales de la buena gestión, facilitando la toma de decisiones a las personas con responsabilidades de vigilancia o capacidad de emprender acciones correctivas.”

Además, las NASP distinguen, dentro de la auditoría operativa y en función de los objetivos que persiga, los siguientes tres tipos de auditoría: auditorías de economía y eficiencia, auditorías de programas y auditorías de sistemas y procedimientos. Asimismo, las NASP especifican en los puntos 2.1.9, 2.1.10 y 2.1.11 las características básicas de cada uno de estos tres tipos de auditoría.

El TRLGHPA, en cambio, opta por ignorar esta clasificación, que incluye un mayor grado de detalle, y establece una definición propia de la auditoría operativa, fusionando, en cierta medida, los elementos de la auditoría de sistemas y procedimientos con los de la auditoría de economía y eficiencia. Como consecuencia de lo anterior, en la normativa andaluza no se prevé la realización de auditorías operativas de sistemas y procedimientos en los términos en los que las describen las NASP¹⁷.

Una vez aclarado lo anterior, para conocer las actuaciones mínimas de control financiero que se realizan en la ASSDA, debemos retomar el Acuerdo de 8 de mayo de 2007 del Consejo de Gobierno al que anteriormente hicimos alusión.

Según recoge en el preámbulo de dicho Acuerdo, se prevé ejercer el control en una triple vertiente: auditoría de cuentas anuales, de legalidad y de ejecución de programas, que podrían considerarse equivalentes a las previstas en las letras b), a) y d), del artículo 93.3 del TRLGHPA, es decir, auditoría financiera, auditoría de cumplimiento y auditoría de programas, respectivamente. Sin embargo, si nos detenemos en las actuaciones concretas que se detallan en el Acuerdo, observamos que dicha equivalencia no es del todo exacta y que, en cierta medida, también se incluyen algunas actuaciones que podrían hallarse dentro del ámbito de la auditoría operativa, tal como ésta aparece definida en el artículo 93.3 del TRLGHPA.

Las actuaciones descritas dan lugar a tres tipos de informes:

- a) Informes de cumplimiento
- b) Informes de cuentas anuales
- c) Informes de PEC-PAIF

El procedimiento de emisión de dichos informes escritos se realiza conforme a lo dispuesto en el Decreto 9/1999, de 19 de enero, sobre régimen presupuestario, financiero, de control y

¹⁷ Ver ANEXO 4: DESCRIPCIÓN DE LA AUDITORÍA DE SISTEMAS SEGÚN LAS NASP

contable, de las empresas de la JUNTA DE ANDALUCÍA y en los mismos se evalúa la gestión económico-financiera de las APes.

En el ANEXO 3: SÍNTESIS ACTUACIONES CFP DEL ACUERDO DE 8 DE MAYO DE 2007 se sintetizan las actuaciones que recoge el Acuerdo de 8 de mayo de 2007 en relación con cada uno de los tres tipos de auditoría a las que hace referencia en su preámbulo.

Dicho Acuerdo, junto con el Decreto 9/1999, de 19 de enero, y las instrucciones 3/2012, de 18 de enero, y 1/2014, de 10 de julio, ambas de la IGJA, configuran el núcleo jurídico en el que se circunscriben los procedimientos de CFP que se aplican actualmente a la ASSDA, siempre dentro del marco legal establecido por el TRLGHPA.

Para terminar este epígrafe es conveniente hacer mención a que, adicionalmente a las actuaciones de control previstas en la Instrucción 3/2012, de 18 de enero, la ASSDA también es sometida a otros mecanismos de control, tanto previo, como financiero. Entre los primeros podríamos citar el informe previo de la IGJA para los expedientes de modificaciones presupuestarias que deba autorizar el Consejo de Gobierno¹⁸ o en expedientes de gasto que deban ser autorizados por dicho órgano; entre los segundos, pueden citarse las actuaciones adicionales a las previstas en el Acuerdo de 8 de mayo de 2007 del Consejo de Gobierno que, ocasionalmente, la IGJA incorpora en los planes anuales de control que debe aprobar en el primer mes de cada año.

6 INCIDENCIAS EN LA GESTIÓN DE LA ASSDA

Como se desprende de la información aportada en el epígrafe 4, la gestión de la ASSDA es compleja. Dicha afirmación se sostiene, no solo en el hecho de que maneje un gran volumen de recursos públicos, sino también en la multiplicidad de funciones que le atribuyen sus Estatutos, a las que hay que añadir otras muchas que asume porque le han sido delegadas o encomendadas por la consejería a la que se halla adscrita. Como consecuencia de lo anterior, no es extraño que en los muchos procedimientos que tramita se produzcan incidencias, pero, dado el alcance limitado de este estudio, vamos a centrarnos exclusivamente en tres incidencias, todas ellas relacionadas en cierta medida con la gestión del SAAD.

6.1 Incidencia 1: Cálculo de la capacidad económica y copago de las personas beneficiarias de prestaciones de servicios

Como ya se expuso anteriormente, la LAPAD establece que las personas beneficiarias de las prestaciones del SAAD han de participar en la financiación de las mismas según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal, y que dicha capacidad económica se determinará en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del SAAD, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante.

Respecto a la determinación de la capacidad económica y la aportación de las personas beneficiarias, la incidencia detectada podría definirse como multifacética:

¹⁸ Artículo 91 del TRLGHPA

- a) No se ha llevado a cabo el desarrollo reglamentario necesario para la determinación de la capacidad económica.
- b) La normativa que se aplica es dispersa, en ocasiones incluso más antigua que la propia LAPAD y no siempre se ajusta a los criterios establecidos en la misma y en el Acuerdo de 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial del SAAD.
- c) La capacidad económica debe revisarse anualmente para comprobar si se mantienen las circunstancias personales que sirvieron para determinar la aportación de la persona beneficiaria. Para llevar a cabo dicha revisión es preciso obtener información sobre la renta y el patrimonio de las personas beneficiarias en cada ejercicio. En determinadas prestaciones (SAR y SCDN) son las entidades prestadoras del servicio las responsables de solicitar dicha información, siendo en su mayor parte entidades privadas que carecen del “imperium” necesario para exigirlos, por lo que, si las personas beneficiarias se niegan a aportársela- negativa que por otra parte es razonable si tenemos en cuenta que la información que se les solicita es de carácter personal y se halla protegida por la Ley de Protección de Datos- lo que se hace en el ámbito de la gestión es asumir que no ha habido cambios en la capacidad económica, y mantener la aportación sin realizar más comprobaciones.

Como consecuencia de todo lo anterior, no existe una seguridad razonable de que se esté determinando bien el copago, lo que conlleva que tampoco se pueda obtener una seguridad razonable de que la financiación realizada por la ASSDA sea la adecuada.

Se puede deducir con facilidad que este hecho tiene incidencia económico-financiera, ya que, como se apuntó anteriormente, la financiación pública se obtiene detrayendo el copago del coste total de la prestación. El modo en que calculemos la capacidad económica va a condicionar que obtengamos un mayor o menor copago y, a su vez, esto va a condicionar que sea necesaria una mayor o menor financiación pública.

Para hacernos una idea de la relevancia de esta incidencia, podemos apoyarnos en los datos del apartado 4.1 y de forma muy simplificada obtener una aproximación de lo que representa el copago de las prestaciones de servicios.

Como se reflejaba en el **CUADRO 2**, la ejecución de la ASSDA en prestaciones de servicios alcanzó en el ejercicio 2018 una cuantía de 846.788.498,90 euros. Este importe constituye la financiación pública.

Por otra parte, vimos que el Observatorio de la Dependencia estimaba que el copago representaba entorno el 20%¹⁹ (redondeado a la baja) de la financiación, por lo que, realizando una sencilla regla de tres obtenemos una estimación del copago de 211.697.124,73 €.

Tras estudiar la normativa y el contenido de los informes de control relativos a la ASSDA, se pone de manifiesto que, en los mecanismos de control interno que se vienen aplicando a dicha APE, no se contemplan actuaciones ni de control previo ni de CFP sobre las resoluciones de prestaciones de servicios del SAAD. En dichas resoluciones, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 168/2007, de 12 de junio, es donde se determina el copago que han de realizar las personas beneficiarias de la prestación. Por tanto, puede afirmarse que la falta de detección

¹⁹ Ver **GRÁFICO 2** del anexo 2

de las incidencias relativas al cálculo de la capacidad económica de las personas beneficiarias de prestaciones de servicios responde a una carencia en el diseño de los mecanismos de control, al no haber previsto ningún tipo de comprobación en relación con el cálculo de dicha capacidad económica. En contraposición, la capacidad económica de las personas beneficiarias de prestaciones económicas sí se somete a mecanismos de control interno ya que, como vimos en el epígrafe 4.2.2, las resoluciones por las que se aprueban las prestaciones económicas están sujetas a control previo y en el ejercicio de dicho control se realizan comprobaciones respecto a la capacidad económica de las personas beneficiarias de dicho tipo de prestaciones.

Cabría plantearse si desde el ámbito del control, este problema podría resolverse aplicando mecanismos de control previo también a las resoluciones de prestaciones de servicios, como se hace con las económicas. Sin embargo, dicha opción parece desaconsejable, por diversas razones. Por una parte, porque someter a control previo tan importante volumen de resoluciones supondría una sobrecarga importante de trabajo para los órganos de control. Por otra, porque al tener dicha forma de control carácter suspensivo, podría provocar situaciones de “desatención” a las personas dependientes en supuestos que, en ocasiones, no admiten espera. Como tercera razón, y quizás esta sea la definitiva, cabe señalar que, las múltiples deficiencias que se han puesto de manifiesto en la descripción de esta incidencia parecen estar estrechamente relacionadas con el procedimiento de gestión (regulación no actualizada, falta de homogeneidad, ausencia de mecanismos que permitan obtener la documentación necesaria...), por lo que, de acuerdo con las NASP, la forma más conveniente de abordar dichos déficits sería a través de auditorías de procedimientos y sistemas.

La ASSDA heredó, además de las relaciones jurídicas de las entidades en cuya posición se subrogó, también los procedimientos que éstas venían aplicando, sin que nunca se haya llevado a cabo un proceso de control sobre los mismos, por lo que resulta oportuno plantear la conveniencia de los mismos. Todo lo anterior, sin perjuicio de que, posteriormente, sea recomendable que, dentro de los mecanismos de CFP, se articulen comprobaciones sobre la correcta cuantificación del copago, pudiendo utilizarse para ello sistemas de muestreo que evitarían una carga excesiva en las tareas de control.

6.2 Incidencia 2: Convenios y contratos vinculados a prestaciones de SAR y SCD

Como se mostraba en el CUADRO 2, en 2018 la ejecución de la ASSDA en prestaciones del SAR y de SCD representó el 30,35% y el 8,03%, respectivamente, del total de sus recursos para prestaciones. Solo una parte insignificante de los servicios correspondientes a estas prestaciones se realiza mediante gestión directa en centros propios de la Junta de Andalucía, ya que la escasez de plazas públicas de gestión directa obliga a concertar con otras entidades la mayor parte de las plazas para prestar el SAR y SCD, pudiendo ser las entidades públicas o privadas.

La mayoría de las relaciones económicas de la ASSDA con dichas entidades se ha venido sustentando, desde 2011 hasta 2019, en instrumentos jurídicos anteriores a la creación de la ASSDA, que fueron formalizados por las extintas fundaciones FASS y FADAIS o por la propia Consejería competente en materia de dependencia antes de que se produjera el traspaso de

dicha competencia a la ASSDA. Pese a los cambios normativos habidos en materia de contratación y de régimen jurídico de las administraciones públicas, pocos de los instrumentos se habían ido actualizando y adaptando y la mayor parte de los mismos, merced a las sucesivas prórrogas de las que habían sido objeto, continuaban vigentes en 2019.

Tanto la Cámara de Cuentas como los distintos informes de cumplimiento emitidos por la IGJA habían advertido de la necesidad de actualizar los citados instrumentos jurídicos, pero lo cierto es que dicha actualización no se había llevado a cabo y, a principios de 2019, poco habían variado los datos respecto a la información que figuraba en el informe de la Cámara de Cuentas²⁰ de 2013, en el que se ponía de manifiesto que el 90% de los conciertos vigentes en aquel momento derivaban de la subrogación y del traspaso de competencias de las entidades suscriptoras de los mismos.

Pero la incidencia a tratar en este estudio no es la falta de actualización de dichos instrumentos, sino la constatación en el ámbito de la gestión de que, con cierta frecuencia, las prestaciones y contraprestaciones que se estaban realizando como consecuencia de esas relaciones jurídicas no coincidían con lo estipulado en los negocios jurídicos preexistentes, permaneciendo a lo largo de los años dicha anomalía.

Tras estudiar la normativa reguladora y el contenido de los informes de control relativos a la ASSDA, se pone de manifiesto que los programas de CFP contemplan actuaciones de comprobación sobre los convenios y contratos del SAR y SCD. Concretamente, en el Acuerdo de 8 de mayo de 2007 del Consejo de Gobierno, dentro de las actuaciones relacionadas con la auditoría de cumplimiento²¹, se prevé que, con periodicidad trimestral, se lleve a cabo *“examen de las relaciones con terceros de la empresa, derivadas de expedientes de contratación, de convenios celebrados, por ayudas concedidas por la empresa, en su caso y, en general, cualquier forma de relación con terceros que dé lugar al reconocimiento de una obligación de pago.”*

Por tanto, a la vista de lo anterior, dichos convenios y contratos deberían haber sido objeto de examen, ya que, año tras año y trimestre tras trimestre, generaban multitud de relaciones que daban lugar al reconocimiento de obligaciones de pago. Sin embargo, del análisis de los informes de control emitidos por la IGJA, se desprende que, aunque en la ejecución de sus controles el interventor actuante tenía presente lo establecido en el Acuerdo, de manera reiterada optaba por redefinir el alcance de las actuaciones de control a realizar sobre los contratos y convenios, reduciendo el ámbito de las mismas exclusivamente a los nuevos negocios jurídicos que se hubieran celebrado durante el periodo auditado. Como consecuencia de lo anterior, todos los contratos y convenios en los que la ASSDA se había subrogado en el momento de su creación- que como señalamos anteriormente constituían el grueso del conjunto de negocios jurídicos vinculados a la prestación del SAR y del SCD- no eran incluidos

²⁰ Informe de Fiscalización de regularidad de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía. Ejercicio 2013, publicado por Resolución de 2 de diciembre de 2016.

²¹ Ver Anexo 3

en la población a auditar. Por tanto, podemos afirmar que fue la forma en que se aplicó el mecanismo de control la que impidió la detección de esta incidencia²².

Concretamente, al redefinirse en alcance se cometió el error de dejar fuera operaciones que, además de suponer un volumen importante, concentraban un riesgo alto de error, puesto que procedían de relaciones jurídicas antiguas que, con los cambios normativos habidos en materia de contratación, podían haber quedado desfasadas.

Por ello, resulta conveniente articular los mecanismos necesarios para que la delimitación del alcance se realice de manera adecuada. Así, se evitará que la necesaria limitación del ámbito de responsabilidad del equipo de control, se consiga a costa de sacrificar el control sobre de áreas de alto riesgo y relevancia económica. Para ello, además de la elaboración de normas técnicas que puedan servir de guía, la capacitación del personal que realiza los controles es un factor clave.

6.3 Incidencia 3: Programa de respiro familiar:

El programa de respiro familiar (PRF) es un programa que consiste en la acogida temporal de personas mayores o con discapacidad en centros de atención residencial cuando no pueden ser atendidas temporalmente por los familiares que asumen su cuidado. No es, por tanto, una prestación del SAAD dirigida a las personas beneficiarias, sino que es un servicio de apoyo a las familias.

Para el desarrollo de este programa, que se creó antes de la aprobación de la propia LAPAD- y en consecuencia antes de que existiera la ASSDA- también es preciso concertar plazas con entidades que gestionan centros de atención residencial, ya sea para personas mayores o personas con discapacidad.

La concertación de estas plazas se instrumentó en convenios específicos entre la extinta Fundación de Servicios Sociales y las entidades prestadoras del servicio, por lo que la ASSDA también quedó subrogada en dichos convenios, que tampoco fueron sometidos al proceso de actualización que demandaba la normativa de contratación.

Una primera anomalía respecto a la gestión ya había sido puesta de manifiesto en el Informe de la Cámara de Cuentas de 2013, en el que se señalaba que, aunque era la ASSDA la responsable de tramitar y gestionar los conciertos vinculados a las plazas del PRF, la competencia para la adjudicación de las mismas se residenciaba en las delegaciones provinciales (ahora delegaciones territoriales). En la actualidad, aún persiste esta anomalía, aunque en algunas provincias las adjudicaciones se están realizando por las unidades de apoyo dependientes de la ASSDA, pero sin que las mismas cuenten con un título competencial que las habilite. Pero además de dicha anomalía existe otra incidencia del PRF que está en relación con las prestaciones del SAAD. Concretamente, la referente a la detección de la existencia de

²² Hay que señalar que dicha situación está a punto de llegar a su fin como consecuencia del vencimiento del plazo para adaptar los contratos a lo establecido en por el *Decreto 41/2018, de 20 de febrero, por el que se regula el concierto social para la prestación de los servicios sociales*, que puso como fecha límite el 23 de febrero de 2020 (posteriormente pospuesto hasta noviembre de 2020), aunque lo cierto es que, a día de hoy, aún existen relaciones jurídicas con terceros que se sustentan en instrumentos cuyo origen es anterior a la fecha de creación de la ASSDA.

personas beneficiarias de la prestación SCD que, simultáneamente, estaban siendo atendidas a través del PRF. Como consecuencia de lo anterior, la entidad prestadora del servicio estaba recibiendo una doble contraprestación, aunque solo prestaba un servicio, el PRF, ya que en el mismo deberían estar incluidas las atenciones que se proporcionan en el SCD. Existía además otro factor que hacía aún más manifiestas las posibles debilidades de los mecanismos de control sobre el PRF. Como se dijo al inicio de este epígrafe, el PRF tiene carácter temporal, ya que la normativa que lo regula²³ establece que su duración será entre 24 horas y un mes, admitiendo que se prorrogue en los supuestos indicados en la norma. Sin embargo, los datos internos de la gestión revelaban que, en algunos casos, la ocupación de las plazas del PRF había adquirido carácter permanente, como si se tratara de una prestación del SAAD, dándose la circunstancia de que en algunas provincias este hecho sucedía en más del 90% de las plazas ocupadas.

Tras examinar la normativa aplicable y los informes de control relativos a la ASSDA, se pone de manifiesto que el único control que se ejerce por parte de la IGJA en relación con el PRF es el que se aplica a los convenios y contratos en que se sustenta dicho programa. Los citados convenios y contratos proceden, en su mayor parte, como sucedía con los de SAR y SCD, de la “herencia” recibida por la ASSDA en el momento de su creación, por lo que, en la práctica, tampoco están siendo objeto de actuaciones de control interno como consecuencia de la redefinición del alcance a la que se ha hecho alusión en el apartado anterior. Los contratos y convenios relativos a PRF que se han ido formalizando con posterioridad a la creación de la ASSDA, sí que han entrado dentro del alcance de las actuaciones de control previstas en el Acuerdo de 8 de mayo de 2007, pero en las mismas se incluyen comprobaciones relacionadas con la normativa de contratación, y no con la relativa al procedimiento que regula el PRF, por lo que las incidencias descritas no se pusieron de manifiesto cuando se llevaron a cabo las actuaciones de control.

Ciertamente, en términos económicos, esta incidencia no tiene la misma relevancia que las dos anteriores, ya que los recursos que se destinan al PRF rondan los 5 millones²⁴, lo que es poco significativo dentro de un presupuesto superior a los 1.300 millones. No obstante, las múltiples deficiencias que se han descrito en relación con esta incidencia, como ocurría con la primera relativa al copago, refuerzan la idea de que existen carencias a nivel de procedimientos y sistemas, que están ocasionando impactos financieros que escapan a los mecanismos de control interno.

Por ello, este caso, como se propuso para la incidencia primera, lo recomendable también sería realizar auditorías de procedimientos y sistemas, enfocadas a localizar las debilidades de los mismos y proponer las medidas correctoras. Además, en el supuesto concreto del PRF se da la circunstancia de que ni siquiera está claro qué órgano es responsable de gestionar el mismo, por lo que una adecuada auditoría de procedimientos podría ser un buen sistema para clarificar qué órgano debería responsabilizarse de la gestión.

²³ Artículo 2.b) de la Orden de 6 de mayo 2002, de la Consejería de Asuntos Sociales, por la que regula el acceso y el funcionamiento de los programas de estancia diurna y respiro familiar

²⁴ Según modelo 1 del PAIF incluido en la Ley de Presupuestos para 2020, la cuantía que se prevé destinar en este año asciende a 5.317.123 euros

7 CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Dado que el Máster sobre el que trae causa el presente trabajo tiene un enfoque marcadamente profesional y no tanto académico, en la formulación de las conclusiones y las propuestas- rompiendo el criterio academicista, que aconsejaría incluir exclusivamente las que se desprendan de los aspectos tratados a lo largo del estudio- se ha optado por recoger también las que se desprenden de la experiencia acumulada por la autora, por considerar que, de este modo, se contribuye mejor al fin perseguido por el Máster.

Una vez aclarado lo anterior, vamos a tratar de dar respuesta a las preguntas que se formulaban al inicio del TFM, que nos van a permitir cerrar este estudio con un resumen de las conclusiones alcanzadas respecto a los procedimientos de control y auditoría de la ASSDA y las propuestas para mejorarlos.

Así, la primera cuestión que planteábamos, era la siguiente: ¿La falta de detección de las incidencias de las que tuvo conocimiento la autora es debida a una inadecuada aplicación de los procedimientos de control o puede atribuirse a carencias en el diseño de dichos procedimientos?

De forma sintética podemos decir que, del estudio realizado parece desprenderse que se dan ambas circunstancias. Los procedimientos de control interno establecidos para la ASSDA dejan fuera algunos ámbitos de la gestión que tienen una incidencia financiera relevante, por lo que podemos considerar que presentan algunas carencias en el diseño. Por otra parte, también se ha puesto de manifiesto que se han producido algunos errores en la aplicación de los procedimientos establecidos, concretamente, una inadecuada definición del alcance al ejercer las actuaciones de control.

Respecto a la segunda cuestión- relativa a los aspectos que sería conveniente tener en cuenta en el diseño de nuevos procedimientos de control que resulten de aplicación a la ASSDA para detectar ese tipo de incidencias y evitar que se sigan repitiendo en el futuro- se puede extraer la respuesta de las conclusiones y propuestas que se exponen a continuación:

Los mecanismos de control interno que la IGJA aplica a la ASSDA tienen carácter híbrido en tanto que incluyen actuaciones de control previo y actuaciones de CFP. Las actuaciones de control previo se restringen a las prestaciones económicas vinculadas al SAAD. Las actuaciones de CFP son las previstas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 8 de mayo de 2007. Dicho acuerdo, al ser de aplicación general para todas las APEs (y también para las sociedades mercantiles del sector público sometidas a CFP), establece un programa de control centrado en los aspectos comunes a todas ellas, sin que tenga en consideración las especificidades propias de cada entidad.

La ausencia de actuaciones específicas en los procedimientos de CFP aplicados a la ASSDA ha provocado un vacío de control respecto a las resoluciones de las prestaciones de servicios vinculadas al SAAD, ya que las mismas han quedado fuera de los mecanismos de control previo y de los de CFP. En dichas resoluciones se reconoce una prestación económica que no genera un derecho de cobro a favor de la persona beneficiaria, sino que se reconoce un servicio cuyo coste generará un derecho de cobro a favor de la entidad prestadora de dicho servicio.

Posiblemente por esta razón se consideró que era suficiente controlar el derecho de cobro de la entidad prestadora del servicio a través de mecanismos de CFP. Sin embargo, al hacerlo así, se omitió el control sobre las aportaciones que deben realizar las personas beneficiarias y dichas aportaciones, en su conjunto, superan los 200 millones de euros, por lo que parece razonable revisar esta cuestión.

Como consecuencia del vacío de control al que se ha aludido, no se puede proporcionar una seguridad razonable de que las prestaciones de servicios del SAAD, que absorben un volumen importante de los recursos económicos de la ASSDA, se estén gestionando en condiciones de eficiencia. Por tanto, la conclusión que se puede destacar es que determinados ámbitos de la gestión con incidencia económica relevante están quedando fuera de las actuaciones de control interno debido, principalmente, a que el programa que se aplica es generalista y no específico.

Además, si tenemos en cuenta que esa exclusión tiene su origen en la aplicación uniforme de las mismas actuaciones de CFP con independencia de las operaciones que realice la entidad, la conclusión podría ser extrapolable al resto de APEs, especialmente, a aquellas en que, como ocurre en la ASSDA, existan ámbitos específicos de la gestión no contemplados en el programa de actuaciones generalistas que recoge el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 8 de mayo de 2007.

El marco regulatorio autonómico del control interno no prevé la realización de actuaciones de auditoría de sistemas y procedimientos con el alcance definido por las NASP y ello, pese a que las propias NASP recogen expresamente lo siguiente: *“Por su naturaleza, las auditorías de sistemas y procedimientos son de utilización fundamental en los sujetos y organismos que forman parte del sistema público administrativo, cuyo funcionamiento se regula por las normas de Derecho Público y Administrativo y en los que los procedimientos de actuación adquieren una especial relevancia en orden a asegurar las exigencias de objetividad, transparencia y legalidad”*. Esta ausencia de control sobre los procedimientos y sistemas podría explicar muchas de las incidencias que se ponen de manifiesto en la gestión de la ASSDA, sobre todo si tenemos en cuenta que las entidades instrumentales se utilizaron como mecanismos de huida del derecho administrativo al ser la regulación aplicable a las mismas, en sus orígenes, menos exigente que la aplicable a la administración general. Con el tiempo, la regulación aplicable a las entidades instrumentales ha ido evolucionando, imponiéndoles nuevas exigencias para tratar de garantizar los principios de actuación de las administraciones públicas. Sin embargo, la experiencia demuestra que, con mucha frecuencia, la evolución de la regulación no ha ido acompañada de la actualización de los procedimientos para adaptarlos a las nuevas exigencias.

No obstante, también conviene tener presente que, pese a que el marco regulatorio autonómico no prevea expresamente la realización de auditorías de sistemas y procedimientos, normativamente, nada hubiera impedido que los controles anuales efectuados sobre la ASSDA hubieran previsto la realización de actuaciones encuadradas dentro de la auditoría de sistemas y procedimientos, ya que, tanto el Acuerdo de 8 de mayo de 2007 como el TRLGHPA²⁵ habilitan a la IGJA a extender sus actuaciones de control financiero más allá de las contenidas en el propio Acuerdo. Sin embargo, en la práctica, las actuaciones que

²⁵ Ver artículo 93.6

se vienen realizando en la ASSDA, se circunscriben a las detalladas en el mismo. Posiblemente, la escasez de personal disponible para acometer las tareas de control interno sea una de las causas que impidan ir más allá de los mínimos establecidos en el Acuerdo. En este punto, conviene señalar que en todas las entidades sometidas a CFP existe, por imperativo legal, una unidad de control interno (UCI) que depende funcionalmente de la IGJA y que es la que realiza la mayor parte del trabajo de campo relativo a las actuaciones de CFP. En la ASSDA, dicha unidad está integrada por una sola persona. Es decir, que la APE con mayor volumen presupuestario de Andalucía- recordemos que sobrepasa los 1.300 millones de euros en 2020- dispone para las tareas de control interno del mismo número de personas que, por ejemplo, la Agencia Andaluza del Conocimiento, cuyo presupuesto no alcanza, en 2020, a 7 millones de euros²⁶. Sin duda, para mejorar los procedimientos de control y auditoría habría que hacer una reflexión sobre el hecho.

Sobre la base de lo anterior, y recapitulando algunas ideas ya esbozadas en el epígrafe 6, cabría formular las siguientes propuestas:

1. Los mecanismos de control que se diseñen para las distintas entidades y, concretamente para las APEs, han de ser lo suficientemente flexibles para permitir adaptar las actuaciones de control a las especificidades de cada entidad. En el caso de la ASSDA, se propone efectuar actuaciones de control mediante muestreo de las resoluciones de prestaciones de servicios y de PRF.
2. Las auditorías de sistemas y procedimientos en los términos en los que las describen las NASP son mecanismos de control fundamentales que deberían incorporarse a las actuaciones de control interno que se llevan a cabo por la IGJA. En el caso de la ASSDA, sería muy conveniente realizar una auditoría integral de procedimientos y sistemas antes de plantear el rediseño de los procedimientos de control.
3. En la ejecución de los trabajos de auditoría se ha de ser especialmente cuidadoso en la delimitación del alcance de las actuaciones de control, garantizando que no quedan fuera del mismo ámbitos de la entidad con relevancia económico financiera. En este sentido, la cualificación y capacitación del personal son factores coadyuvantes para el correcto ejercicio de las funciones de control, por lo que, iniciativas como el presente Máster pueden repercutir favorablemente en la mejora de los mecanismos de control.
4. Asimismo, para que el control interno se realice de forma adecuada, es preciso disponer del suficiente personal, en función de las características de la entidad a controlar. En el caso de la ASSDA, dados su volumen de operaciones, su variedad de procedimientos y las múltiples incidencias que se detectan en la gestión- siendo las que aparecen en este estudio solo una mínima muestra de las que se tiene conocimiento- sería recomendable incrementar la dotación de personal de su UCI.

Para terminar, y como colofón a este TFM relacionado con el control interno y las APEs, destacar que la regulación legal del control interno en la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales ha ido evolucionando progresivamente, y con especial intensidad en los dos últimos años, a través de las modificaciones habidas en el TRLGHPA. Asimismo, el régimen jurídico de las APES también ha sido objeto de modificaciones de gran calado en los dos últimos años. Sin embargo, las normas de desarrollo en materia de

²⁶ Ver ANEXO 1: PRESUPUESTOS DE EXPLOTACIÓN Y CAPITAL DE APES AÑO 2020

control interno no se han ido adaptando a las modificaciones legales. Como consecuencia de lo anterior, una parte significativa de la normativa de control interno que resulta de aplicación a las APEs se ha quedado desfasada, por lo que cabría hacer una última propuesta de carácter general. Para mejorar los procedimientos de control interno y auditoría es conveniente que exista una normativa clara y actualizada, por lo que, para acabar, solo resta proponer que, tan pronto como resulte posible, se aborden las adaptaciones normativas necesarias para actualizar la regulación del control interno de las APEs en el ámbito de la Junta de Andalucía.

8 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constitución española

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia

Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía

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 Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de la Junta de Andalucía

Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019

Ley 6/2019, de 19 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020

Decreto 9/1999, de 19 de enero, sobre régimen presupuestario, financiero, de control y contable, de las empresas de la Junta de Andalucía

Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los órganos competentes para su valoración

Decreto 101/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

Decreto 106/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación

Decreto 458/2019, de 23 de abril, por el que se modifica el Decreto 106/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.

Acuerdo de 8 de mayo de 2007, de Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Programa de Control a realizar en el ejercicio 2007 y siguientes de las empresas de la Junta de Andalucía sometidas a control financiero permanente, y se establecen otras medidas de control financiero.

Instrucción 3/2012, de 18 de enero, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre el control financiero permanente de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, y el control financiero previo de las prestaciones económicas de atención a la dependencia

Instrucción 1/2014, de 10 de julio, de la Intervención General de la Junta de Andalucía sobre procedimientos de control financiero y sus informes.

Resolución del Interventor General de la Administración del Estado, de 14 de febrero de 1997, por la que aprueba las Normas de Auditoría del Sector Público
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-22640>

Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de éste en las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-20451>

Resolución de 25 de octubre de 2019, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación de las Normas de Auditoría del Sector Público a las Normas Internacionales de Auditoría.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-15830

Cámara de Cuentas de Andalucía: Informe de Fiscalización de regularidad de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía. Ejercicio 2013, publicada por Resolución de 2 de diciembre de 2016.
https://www.juntadeandalucia.es/boja/2016/239/BOJA16-239-00084-21850-01_00104111.pdf

Comisión para el Análisis de la Situación del Sistema de Dependencia (2017): Informe de la Comisión para el análisis de la situación actual del sistema de la dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia.
https://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/inf_comision_analisis_20171006.pdf

Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Gestión económico-financiera de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
<https://www.boe.es/boe/dias/2018/01/04/pdfs/BOE-A-2018-127.pdf>

Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-135

Instituto de Estudios Fiscales: La atención a la dependencia en España. Evaluación del sistema actual y propuesta de implantación de un sistema basado en el derecho universal de atención suficiente por parte de los servicios públicos. Estudio de su viabilidad económica y de sus impactos económicos y sociales, Papeles de trabajo, 5/2018, https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2018_05.pdf

ASSDA, Informe ejecutivo 2018

https://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciosocialesydependencias/informacion/Informe_ejecutivo18/atdocument_view_pub

IMSERSO, Estadísticas diciembre 2018 del SAAD, https://www.imserso.es/imserso_01/documentacion/estadisticas/info_d/estadisticas/est_inf/inf_gp/2018/index.htm

Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, XX Dictamen del Observatorio de la Dependencia, febrero 2020

https://www.directoressociales.com/images/documentos/dictamenes/XX_Dictamen/INFO%20GLOBAL%20XX%20DICTAMEN%203-3-20_compressed.pdf

Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, Evolución de los datos básicos de gestión del sistema de atención a la dependencia y costes de financiación por comunidades autónomas, febrero 2020

[https://www.directoressociales.com/images/documentos/dictamenes/XX_Dictamen/0%20Todas%20CCAA.%20XX%20Dict%C3%A1men%20%20\(3.0\)_compressed.pdf](https://www.directoressociales.com/images/documentos/dictamenes/XX_Dictamen/0%20Todas%20CCAA.%20XX%20Dict%C3%A1men%20%20(3.0)_compressed.pdf)

COSO. (2013). Control Interno – Marco Integrado. Resumen Ejecutivo.

https://auditoresinternos.es/uploads/media_items/coso-resumen-ejecutivo.original.pdf

Consejo de la OCDE, Recomendación sobre Gobierno Abierto, de 14/12/2017

<https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>

ANEXOS

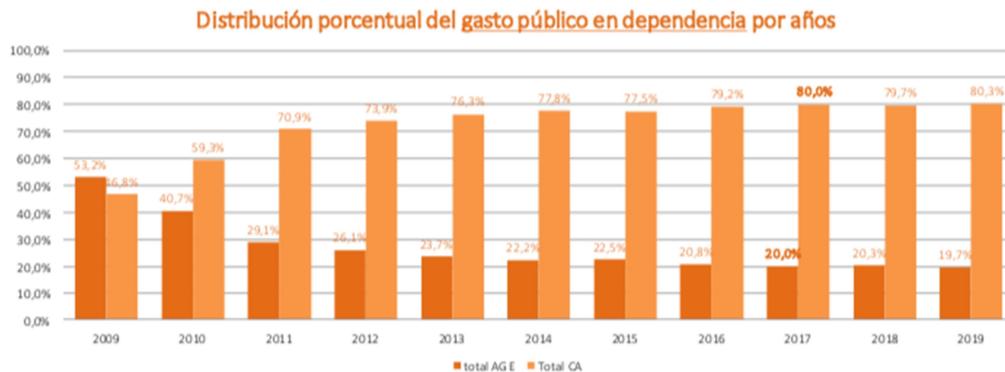
ANEXO 1: PRESUPUESTOS DE EXPLOTACIÓN Y CAPITAL DE APES AÑO 2020

AGENCIAS PÚBLICAS EMPRESARIALES	PRESUPUESTOS EXPLOTACIÓN EUROS	PRESUPUESTOS CAPITAL EUROS	TOTAL EUROS
APEde la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA)	161.323.050	3.490.000	164.813.050
Agencia Andaluza de la Energía	107.413.181	79.000	107.492.181
Agencia Pública Andaluza de Educación	391.614.534	250.000	391.864.534
Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía	209.967.351	7.512.291	217.479.642
Agencia Andaluza del Conocimiento	6.917.207	0	6.917.207
Agencia da Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA)e	201.648.526	20.051.649	221.700.175
Agencia Pública Empresarial Sanitaria Bajo Guadalquivir	88.888.874	1.200.000	90.088.874
Agencia Pública Empresarial Sanitaria Costa del Sol	191.731.949	0	191.731.949
Agencia Pública Empresarial Sanitaria Hospital Alto Guadalquivir	139.505.292	0	139.505.292
Agencia Pública Empresarial Sanitaria Hospital de Poniente de Almería	167.096.551	0	167.096.551
Empresa Pública de Emergencias Sanitarias (EPES)	99.735.407	1.103.000	100.838.407
Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID)	36.210.794	0	36.210.794
Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía	1.319.944.306	6.222.824	1.326.167.130
Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía	211.063.693	95.920.506	306.984.199
Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía {AVRA}	121.635.837	77.537.282	199.173.119
Agencia Pública de Puertos de Andalucía (APPA)	43.299.479	41.260.000	84.559.479
Agencia Andaluza de Instituciones Culturales	32.396.329	305.724	32.702.053
Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico (IAPH)	7.590.856	270.000	7.860.856
TOTAL	3.537.983.216	255.202.276	3.793.185.492

Fuente: BOE núm. 21, de 24 de enero de 2020

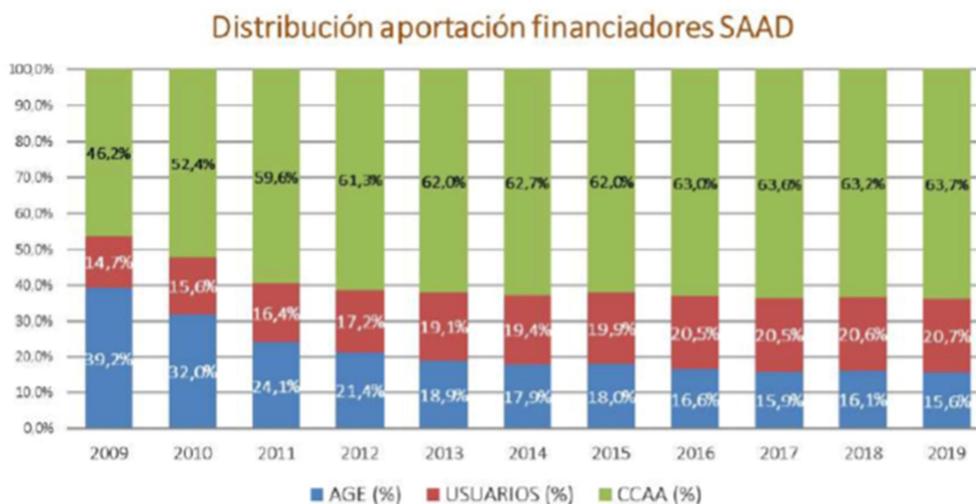
ANEXO 2: EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL SAAD

GRÁFICO 1 Evolución de la distribución del gasto público



Fuente: XX Dictamen del Observatorio de la Dependencia

GRÁFICO 2: Evolución de la distribución de la financiación global



Fuente: XX Dictamen del Observatorio de la Dependencia

ANEXO 3: SÍNTESIS ACTUACIONES CFP DEL ACUERDO DE 8 DE MAYO DE 2007**ACTUACIONES RELACIONADAS CON AUDITORÍA DE PROGRAMAS**

1. Evaluación, con periodicidad trimestral, del grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los programas de actuación, inversión y financiación y en los presupuestos de explotación y capital.
2. Examen del Informe de Seguimiento emitido por la empresa para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los programas de actuación, inversión y financiación y en los presupuestos de explotación y capital del ejercicio precedente, según criterios de eficacia, eficiencia y economía.
3. Examen de la cumplimentación formal y material de las fichas preceptivas para la elaboración de los Presupuestos y Programas

ACTUACIONES RELACIONADAS CON AUDITORÍA FINANCIERA:**A. En relación con la evolución contable del ejercicio en curso:**a) Con periodicidad trimestral:

1. Análisis de los criterios de contabilización de las transferencias de explotación y capital y de otras subvenciones concedidas con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Examen, asimismo, de los criterios de contabilización del resto de instrumentos de financiación de las empresas.
2. Examen de los expedientes administrativos que soportan las operaciones de financiación de las empresas para actuaciones encargadas con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con objeto de determinar el grado de cobertura presupuestaria del gasto público ejecutado por esta vía.
3. Análisis de la evolución de la tesorería de las empresas públicas, con especial examen, en su caso, de las inversiones en activos financieros.
4. Seguimiento periódico del endeudamiento a corto y largo plazo, y análisis de sus características y evolución en el ejercicio económico.
5. Cálculo del resultado en términos de contabilidad financiera y determinación de la necesidad o capacidad de financiación en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC 95).
6. Valoración de los derechos de uso sobre bienes cedidos en el período e integrantes del patrimonio de las empresas y su imputación a resultados.

B. En relación con las cuentas anuales cerradas del ejercicio precedente:

1. Análisis de los criterios de contabilización de las transferencias de explotación y capital, de otras subvenciones concedidas con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía y del resto de instrumentos de financiación de las empresas. Asimismo, análisis del cumplimiento de lo establecido en el artículo 18 de la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas.
2. Análisis de las operaciones efectuadas en aplicación de la Instrucción núm. 2, de 1 de marzo de 2000, de la IGJA, para la conciliación y confirmación de saldos derivados de operaciones económicas concertadas por la JUNTA DE ANDALUCÍA y

sus organismos autónomos con las empresas públicas y otras entidades relacionadas.

3. Determinación y análisis de la necesidad o capacidad de financiación en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC 95).
4. Análisis de operaciones vinculadas, con examen especial de la financiación de las empresas o entidades participadas y/o controladas y la prestación de garantías a favor de las mismas.
5. Análisis de la estructura financiera de las empresas públicas, con examen de los ingresos percibidos por las mismas y delimitación de la tipología de recursos generados por su actividad, determinando el grado de dependencia de la financiación pública.
6. Valoración de los derechos de uso sobre bienes cedidos en el período e integrantes del patrimonio de las empresas y su imputación a resultados.

ACTUACIONES RELACIONADAS CON AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO:

a) Con periodicidad trimestral:

1. Examen de la situación de la empresa en relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y examen del cumplimiento de las obligaciones formales de la empresa respecto a otras figuras tributarias.
2. Examen de las relaciones con terceros de la empresa, derivadas de expedientes de contratación, de convenios celebrados, por ayudas concedidas por la empresa, en su caso y, en general, cualquier forma de relación con terceros que dé lugar al reconocimiento de una obligación de pago.
3. Examen del proceso de selección del personal de las empresas.
4. Examen de los avales concedidos por las empresas a terceros.
5. Análisis de otros derechos y obligaciones de contenido económico de las empresas.

b) Con periodicidad anual:

1. Examen, sobre nóminas del mes de enero u otras afectadas, del incremento retributivo aplicado a partir de lo dispuesto en la Ley del Presupuesto o de lo acordado en documentos de negociación colectiva. Se analizarán también otras percepciones salariales y extrasalariales no periódicas.
2. Examen de la composición de plantillas, de las retribuciones en nóminas y otras actuaciones en el área de personal, con desagregación de la información por sexos.

ANEXO 4: DESCRIPCIÓN DE LA AUDITORÍA DE SISTEMAS SEGÚN LAS NASP

2.1.11. Las auditorías de sistemas y procedimientos consisten en el estudio exhaustivo de un procedimiento administrativo de gestión financiera con la finalidad de proporcionar su descripción completa, detectar sus posibles deficiencias o, en su caso, su obsolescencia y proponer las medidas correctoras pertinentes o la sustitución del procedimiento de acuerdo con los principios generales de buena gestión.

Las auditorías de sistemas y procedimientos tratan de determinar:

- a) El procedimiento administrativo utilizado en la realidad por el órgano gestor en el desarrollo de sus competencias para conseguir la finalidad perseguida.
- b) Las causas de la ineficiencia, si las hubiere, y si éstas son debidas a los procedimientos utilizados o a una deficiente organización de los recursos disponibles.
- c) Si el órgano gestor está actuando de acuerdo con las normas, principios y directrices vigentes y en particular con los principios generales de la buena gestión financiera.

Las auditorías de sistemas y procedimientos pueden analizar, entre otros, los siguientes aspectos de la gestión financiera:

- a) El procedimiento administrativo de gestión financiera objeto de estudio así como los afectados directa o indirectamente por el mismo, dentro del propio órgano gestor, proporcionando una descripción del procedimiento real.
- b) Estudio de la parte del procedimiento o de procedimientos relacionados cuya competencia corresponda a otros centros gestores distintos del auditado.
- c) Contraste entre el procedimiento real y el establecido en la normativa vigente, obteniendo y cuestionando las desviaciones detectadas.
- d) Las posibles ineficiencias y causas de las mismas, incidiendo especialmente en si éstas derivan de la no adecuación de los procedimientos.
- e) Estudio de la organización relacionada con el o los procedimientos analizados, y en particular la posibilidad y oportunidad de la delegación o desconcentración de competencias.
- f) Diseño, en su caso, de procedimientos alternativos al actual, que solucionen las deficiencias detectadas, dentro de los recursos y condiciones existentes.
- g) Trámites a seguir, incluyendo el desarrollo normativo correspondiente, para la implantación del nuevo procedimiento seleccionado o para la modificación del vigente.
- h) Estudio de los sistemas informáticos de gestión, asociados al procedimiento existentes y, en su caso, propuesta de uno nuevo para racionalizar el procedimiento.

2.1.12. Por su naturaleza, las auditorías de sistemas y procedimientos son de utilización fundamental en los sujetos y organismos que forman parte del sistema público administrativo, cuyo funcionamiento se regula por las normas de Derecho Público y Administrativo y en los que los procedimientos de actuación adquieren una especial relevancia en orden a asegurar las exigencias de objetividad, transparencia y legalidad.

ANEXO 5: CAPACIDAD ECONÓMICA

NORMATIVA APLICADA PARA EL CÁLCULO DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES DE SERVICIOS DEL SAAD EN ANDALUCÍA*			
	SERVICIO AYUDA A DOMICILIO	SERVICIO CENTRO DE DÍA	SERVICIO DE ATENCIÓN RESIDENCIAL
DETERMINA LA CAPACIDAD ECONÓMICA EN FUNCIÓN DE	Renta y patrimonio	Ingresos líquidos anuales	Ingresos líquidos anuales
NORMATIVA APLICADA	Orden de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el SAD	Orden de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de 5 de mayo de 2009, por la que se establecen las tarifas y se regula la aportación de las personas usuarias que regirán en los Centros Residenciales y de Día de atención a personas con discapacidad concertados y conveniados con la Consejería	Orden de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de 5 de mayo de 2009, por la que se establecen las tarifas y se regula la aportación de las personas usuarias que regirán en los Centros Residenciales y de Día de atención a personas con discapacidad concertados y conveniados con la Consejería
PRECEPTO APLICADO	Artículo 23.1. Las personas usuarias del Servicio de Ayuda a Domicilio participarán en el coste del mismo en función de su capacidad económica, que será determinada en atención a su renta y patrimonio.	Artículo 5.3 La aportación a realizar por cada persona usuaria en Unidad de estancia diurna o en Unidades de estancia diurna con terapia ocupacional se calculará aplicando un porcentaje sobre sus ingresos líquidos anuales, exceptuando la pensión de orfandad. En el supuesto de pensiones quedarán exceptuadas las pagas extraordinarias.	Artículo 5.2 La aportación a realizar por cada persona usuaria en centro residencial se calculará aplicando un porcentaje sobre la totalidad de sus ingresos líquidos anuales, si bien en el caso de las pensiones quedarán exceptuadas las pagas extraordinarias. A estos efectos, se aplicará un porcentaje del 75%.
¿SE AJUSTA A LO PREVISTO EN LA LAPAD?	SI	NO	NO
PRINCIPALES DISCREPANCIAS		Calcula la capacidad en función de los ingresos líquidos, en lugar de la renta, y sin tener en cuenta el patrimonio	Calcula la capacidad en función de los ingresos líquidos, en lugar de la renta, y sin tener en cuenta el patrimonio
¿SE AJUSTA A LO PREVISTO EN EL ACUERDO DEL CONSEJO TERRITORIAL?	NO	NO	NO
PRINCIPALES DISCREPANCIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Para la determinación de las rentas considera el año natural anterior a la solicitud, en lugar de el último ejercicio fiscal cerrado. • Distinto criterio sobre lo que debe considerarse renta. • Distinto criterio respecto al cómputo cuando existen gananciales 	Calcula la capacidad en función de los ingresos líquidos, en lugar de la renta, y sin tener en cuenta el patrimonio	Calcula la capacidad en función de los ingresos líquidos, en lugar de la renta, y sin tener en cuenta el patrimonio

* No incluye los servicios de ST y de SPDPAP

Fuente: Elaboración propia