CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA PARA EL FOMENTO DEL TURISMO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

La Cámara de Cuentas de Andalucía aprobó en el Plan de Actuaciones para 2012 la realización de la actuación fiscalizadora "Análisis de las actuaciones de la Junta de Andalucía para el fomento del turismo en la Comunidad Autónoma".

En el año 2007, la Junta de Andalucía aprobó el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011 con una dotación financiera de 827,67 M€. En este Plan General se establecen como objetivos básicos la redefinición del posicionamiento competitivo, la adecuación de la estructura productiva a las nuevas necesidades y la mejora de la coherencia y eficacia en la actuación conjunta. Para su consecución se prevé la ejecución de ocho programas con dotaciones financieras para cada uno de ellos y detalla un conjunto de cuarenta medidas y para cada una de ellas se establecen indicadores de realización y de resultados.

El fomento del turismo en Andalucía se instrumentaliza presupuestariamente a través de la Función 75 "Turismo" y se concreta para el ejercicio 2011 en los programas presupuestarios 75B "Planificación, ordenación y fomento del turismo" y 75D "Promoción, calidad e innovación turística". A través de estos programas se han desarrollado en 2011, 8 y 11 indicadores presupuestarios, respectivamente. Durante el período 2008-2011 se han reconocido obligaciones a través de estos programas por importe acumulado de 653,80 M€.

El objetivo principal del trabajo ha consistido en comprobar si se han cumplido los objetivos de los programas presupuestarios para el fomento del turismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Para su desarrollo, este objetivo general se ha dividido a su vez en los siguientes objetivos parciales:

Evaluar las actuaciones estratégicas diseñadas por la Consejería y comprobar su coherencia con los objetivos e indicadores incluidos en los programas presupuestarios anuales, tanto de la Consejería como de las entidades instrumentales encargadas de la ejecución de los programas.

Comprobar el seguimiento efectuado por la Consejería de Turismo y Comercio de las líneas y programas desarrollados en el marco del Plan General de Turismo Sostenible y el adecuado soporte y formulación de los indicadores definidos en los programas presupuestarios.

Efectuar un análisis económico y temporal de las actuaciones y su reflejo presupuestario y contable.

Las limitaciones al alcance en este trabajo se han producido porque no se ha dispuesto de toda la documentación soporte de las cantidades en unidades físicas en algunos indicadores del Programa 75D ni de las incluidas en la liquidación del Programa de Actuación, Inversión y Financiación de la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía, S.A. Esto ha impedido verificar y validar las magnitudes de ejecución de los indicadores presupuestarios de estos programas.

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

Las principales conclusiones que se han obtenido han sido las siguientes:

Sobre las actuaciones estratégicas diseñadas por la Consejería y su seguimiento

El Plan General de Turismo Sostenible detalla pormenorizadamente las actuaciones en materia de turismo a realizar en el período 2008-2011. Se ha detectado que no se efectúa un análisis periódico del desarrollo del Plan lo que origina que no se pueda considerar un documento actualizado que permita orientar las actuaciones anuales de la Consejería. Este hecho también ha posibilitado que algunas actuaciones que se llevan a cabo por la Consejería difieran de los programas y medidas incluidos en éste. En otros programas gestionados por la Consejería y que sí están incluidos en el Plan General se producen desviaciones significativas entre las dotaciones iniciales del Plan y los gastos reales en los que se incurren.

Sobre la coordinación entre los instrumentos de planificación

De los ocho indicadores del programa 75B, tres de ellos, no se encuentran incluidos en el Plan General de Turismo Sostenible. Por otra parte, la ejecución de cinco medidas del Plan están encomendadas a la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía, S.A. Sin embargo, salvo para una de ellas, no se encuentran recogidas entre los indicadores incluidos en el Programa de Actuación, Inversión y Financiación de 2011 de la empresa.

Por ello, en el informe se ha recomendado homogeneizar las medidas a incluir en los distintos documentos estratégicos y de planificación publicados: Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía, Fichas y Memorias de cumplimiento y Plan de Actuación, Inversión y Financiación y su liquidación de la empresa.

Sobre el adecuado soporte y formulación de los indicadores definidos en los programas presupuestarios

La información que se incluye en los Presupuestos Anuales y en la Cuenta General sobre los objetivos y actividades previstas para el desarrollo de los programas presupuestarios 75B y 75D, no guardan la suficiente coherencia entre sí para identificar las actividades que se desarrollan con los objetivos que se persiguen. La definición de los objetivos y actividades que se incluyen en la Cuenta General no coinciden en su totalidad con la información que se incluye en los documentos del Presupuesto.

Por este motivo, en el informe se ha recomendado que a la hora de enumerar y confeccionar las fichas y memorias de los programas presupuestarios se mantenga una coherencia entre los objetivos previstos y su correspondencia con actividades concretas para su consecución. Igualmente, la información a incorporar en la Cuenta General debería corresponderse con la que se incluye en el Presupuesto con idea de permitir un seguimiento entre los objetivos previstos y los conseguidos. Esto debe ser extensible también a la información anual de las entidades dependientes que tienen encomendadas la gestión de los indicadores presupuestarios.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Los documentos presupuestarios incluyen únicamente indicadores de realización con objetivos en términos no monetarios sin que se cuantifiquen los recursos previstos para su ejecución. Tampoco incluyen indicadores de resultado e impacto. La falta de cuantificación de los indicadores presupuestarios mediante la aplicación de sistemas auxiliares de contabilidad analítica impide el análisis de eficacia y eficiencia. El Plan General de Turismo Sostenible prevé indicadores de realización, resultados e impacto, si bien, sólo se establecen metas cuantitativas y no cualitativas.

Se ha recomendado en el informe la incorporación al Presupuesto de indicadores de resultados e impacto y la implantación en la administración general de sistemas auxiliares de contabilidad analítica que permita la asignación de costes a los distintos proyectos y posibilite el análisis de eficiencia.

Sobre el análisis económico y temporal de las actuaciones y su reflejo presupuestario y contable

Los recursos destinados en el período 2008-2011 al programa 75B a través de los 8 indicadores que tiene diseñados, han ascendido a 169,03 M€. Durante este período han estado vigentes 66 convenios y se han concedido 1.604 subvenciones regladas en materia de turismo y 18 subvenciones en el marco de la Estrategia Tercera del Programa de Recualificación Turística con incidencia presupuestaria en este programa. En el análisis efectuado de estos 8 indicadores presupuestarios se ha detectado que los compromisos sin reflejo en el presupuesto ascienden a 122,38 M€.

La Consejería no ha diseñado ningún indicador para el reflejo en las fichas de programa y memorias de cumplimiento del Presupuesto y de la Cuenta General de determinadas actuaciones que ha llevado a cabo y que figuran imputadas presupuestariamente con cargo al programa 75B. Este es el caso del Plan Renove Turismo y de 48 convenios suscritos a iniciativa de la Junta de Andalucía de los que no se informa en los documentos presupuestarios. Esto se ha materializado en la concesión de subvenciones por importe de 116,78 M€. Las obligaciones reconocidas en la ejecución de estos convenios ha ascendido, en el período 2008-2011, a 32,08 M€ y presentan un grado de ejecución del 87% y un porcentaje de justificación del 69%. Estas actuaciones tampoco se incluyen en ninguna de las medidas y programas del Plan General de Turismo Sostenible.

Los indicadores del programa 75B publicados por la Consejería se refieren al número de convenios vigentes en cada uno de los ejercicios. Todos los convenios vigentes durante el ejercicio 2011 provienen de ejercicios anteriores y no reflejan el grado de ejecución de los convenios que oscilan entre el 93% del Indicador de Municipios Turísticos (los más antiguos) y el 28% de las Iniciativas de Turismo Sostenible. También se ha detectado en algunos indicadores el escaso porcentaje de justificación de las cantidades ejecutadas.

La duración de los convenios oscila entre 1 y 6 años, si bien la mayoría tienen una duración de 4 años. En el período 2008-2011 se han formalizado 35 prórrogas que afectan a 29 convenios. En algunos casos, estas prórrogas han ampliado plazos de forma que han duplicado o incluso triplicado la duración inicial de los mismos. Incluso en 3 de ellos, la prórroga se habría suscrito una vez finalizada la vigencia.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

De los 114 convenios suscritos, sólo el 53,5 % se encontraban finalizados a 31 de diciembre de 2011 y el resto, un 46,5%, se encontraban en ejecución.

Respecto a los datos de ejecución que se ofrecen en las Cuentas Generales se han detectado diferencias en cuanto a la información incluida lo que ha puesto de manifiesto deficiencias en la información incorporada en la Cuenta General. Por ello, se ha recomendado que se definan criterios homogéneos para determinar la naturaleza de los indicadores a incluir, los criterios para su cuantificación y que estos criterios sean consistentes con la información a incluir en ejercicios posteriores. Se ha recomendado también que se lleve a cabo la revisión del diseño de los indicadores presupuestarios para permitir el reflejo del grado de avance real de las diferentes actuaciones.

Respecto a la imputación contable de los gastos de cada uno de los indicadores, se ha observado que con el diseño actual de los indicadores no hay una correlación directa con la ejecución de los créditos presupuestarios gestionados por la Consejería. En la mayoría de los casos no se han imputado gastos de cada indicador a subconceptos concretos de forma única, lo que dificulta la cuantificación y valoración de los recursos destinados a cada una de las actuaciones.

Por ello, se ha recomendado dotar a los indicadores físicos de indicadores financieros, basados en subconceptos presupuestarios, específicos y exclusivos para cada uno de ellos, que permitan reflejar el coste de las actuaciones, así como facilitar tanto el análisis de eficacia en términos económicos como el análisis de eficiencia.

Respecto al programa 75D se han producido diferencias entre las cantidades publicadas en los documentos presupuestarios y los datos comprobados con la información facilitada a lo largo de la actuación y no se ha dispuesto de la documentación soporte detallada de la ejecución de todos los indicadores del 75D.

La Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía, S.A. es receptora de la práctica totalidad de las transferencias corrientes y de capital del programa 75D. Los objetivos incluidos en el PAIF para 2011 difieren de los señalados para la Consejería. Sin embargo, sí existe una adecuada correlación interna entre los objetivos y proyectos incluidos en el PAIF que permite la identificación y el seguimiento del desarrollo de los objetivos. También se identifican para cada uno de los objetivos los indicadores asociados. Sin embargo, no se han podido contrastar y validar los datos de ejecución que en términos no monetarios se reflejan en el PAIF (millones de contactos, número de usos, número de proyectos y número de informaciones, etc...), al carecer los centros gestores de un adecuado sistema de registro de las actuaciones.

Por ello, se ha recomendado que se efectúen las adaptaciones oportunas en los sistemas de información utilizados por la Empresa para que quede debidamente documentado y soportado, tanto en el expediente de elaboración del PAIF como en los documentos de ejecución, todos los detalles que permitan la determinación, conocimiento y concreción de los datos consignados en las previsiones iniciales de los indicadores en él incorporados, así como la cumplimentación, seguimiento y evaluación periódica de los datos de ejecución reales tanto en términos de unidades físicas como en términos económicos.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Igualmente, se ha recomendado el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los diferentes agentes que participan en la gestión de las actuaciones instrumentadas por estos indicadores a efectos de garantizar la validez y homogeneidad de los resultados y de los datos que finalmente se publican por la Consejería.

Respecto a las operaciones llevadas a cabo a través del Fondo de apoyo a Empresas turísticas, se ha detectado la escasa ejecución lograda respecto a los objetivos marcados en los ejercicios 2009 a 2011. En cuanto al procedimiento establecido para el análisis y concesión de las solicitudes se ha detectado que carece de formalidades en los trámites internos y de un adecuado sistema de seguimiento de las solicitudes que se encuentran en trámite.

En este sentido, se ha recomendado que se lleven a cabo las medidas oportunas para mejorar los sistemas de seguimiento de la actuación de las entidades colaboradoras que permitan dar mayor celeridad a la tramitación de los expedientes. Igualmente, sería recomendable la ampliación de los indicadores establecidos para medir la actividad del fondo, incluyendo aspectos cualitativos.

Por último, se ha recomendado que la Consejería, en la Memoria y Ficha de cumplimiento de los objetivos por programas a publicar en la Cuenta General, muestre la ejecución alcanzada por las entidades dependientes que gestionan los programas presupuestarios de la Consejería. Actualmente esta información se encuentra dispersa en las cuentas anuales de los distintos agentes implicados.

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

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46