

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Fiscalización de las medidas de apoyo de la Junta de Andalucía como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19): sector de servicios de atención residencial y centro de día a las personas mayores y a personas con discapacidad

El objetivo de la presente actuación fiscalizadora es evaluar el cumplimiento de la normativa de aplicación en la gestión de las medidas extraordinarias y urgentes de apoyo económico que, como consecuencia de la situación ocasionada por el COVID-19, se otorgaron durante los ejercicios 2020 y 2021 a las entidades prestadoras de los servicios de atención residencial, centro de día y de noche (sic.)¹ y centro de día con terapia ocupacional para personas en situación de dependencia.

Como consecuencia de la declaración del estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria causada por el COVID-19, aprobada mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía se adoptaron una serie de medidas obligatorias de prevención e higiénico-sanitarias que provocó que las entidades prestadoras de los citados servicios tuvieran que adaptar su funcionamiento a las exigencias sanitarias.

Con la finalidad de reducir los efectos económicos derivados de la adquisición de: materiales de limpieza y desinfección, equipos de protección individual (EPI), protección de espacios, puesta a disposición del personal de los medios digitales oportunos y de la contratación de personal de refuerzo, se aprobaron las siguientes medidas extraordinarias de apoyo económico, con la misma naturaleza indemnizatoria y concepto, pero para diferentes periodos de los gastos ocasionados:

- El Decreto-ley 31/2020, de 1 de diciembre (DL31/20) engloba el segundo semestre de 2020.
- El Decreto-Ley 15/2021, de 20 de julio (DL15/21), abarca el periodo comprendido entre el 1 de enero al 8 de mayo de 2021, ambos días inclusive.
- El Decreto-Ley 23/2021, de 3 de noviembre (DL23/21), abarca dos tramos de periodo diferentes: por un lado, el tramo que va desde el 9 de mayo hasta el 31 de octubre de 2021, y por el otro lado, se incluye el periodo que va desde el 14 marzo hasta el 30 de junio de 2020, al no tener cobertura en los Decretos-Ley anteriores.

El importe total concedido por estas medidas extraordinarias ascendió a 40.332.020,59€ y se materializó en la dotación de un abono único por centro y por cada Decreto-Ley.

La cuantía del abono único corresponde al importe de los gastos extraordinarios soportados y justificados documentalmete, con el límite máximo del resultado de la aplicación conjunta de las siguientes variables: el importe establecido para cada tipología de plaza concertada y el número de plazas ocupadas los días 1 de cada mes durante el periodo que comprenden.

El alcance objetivo (materia fiscalizada) comprende la verificación del cumplimiento en la gestión de las medidas extraordinarias y urgentes de apoyo económico, reguladas en los citados Decretos-ley.

¹ El decreto-ley 31/2020, de 1 de diciembre, incluye el único centro de noche, que consta acreditado en Andalucía. Este centro tuvo actividad hasta 2020, por lo que en los dos decretos posteriores no consta como entidad prestadora susceptible de ser beneficiario.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Constituye el alcance subjetivo de la fiscalización la Agencia de Servicios Sociales de la Dependencia de Andalucía (ASSDA), agencia pública empresarial que gestiona los servicios asistenciales del sistema para la autonomía y atención a la dependencia desarrollados en:

- Los centros residenciales para personas mayores y con discapacidad.
- Los centros de día para personas mayores y con discapacidad.
- Los centros de día con terapia ocupacional para las personas con discapacidad.

El ámbito temporal se circunscribe al periodo que abarca desde la aprobación de la primera medida económica (diciembre de 2020) hasta la fecha límite para la justificación de la tercera y última medida aprobada (noviembre de 2022).

En cuanto al **resultado de la fiscalización**, la Cámara de Cuentas de Andalucía ha emitido una **opinión favorable con salvedades**, cuyos **fundamentos** se describen a continuación:

El procedimiento de gestión de las medidas de apoyo económico no exige la documentación que acredita la realización del proceso de instrucción sobre las solicitudes presentadas y del seguimiento y control de la documentación justificativa de los gastos incurridos, lo cual incumple el Art. 75 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPACAP), que exige la citada información para acreditar las resoluciones dictadas.

De la revisión efectuada a 283 expedientes, los cuales corresponden a la muestra seleccionada, se ha detectado las siguientes incidencias:

En relación con la solicitud de las medidas, constan 4 expedientes que incumplen el Art.4 del DL 15/21, que regula que los abonos serán concedidos atendiendo a las manifestaciones contenidas en las declaraciones responsables en la que se acredita el cumplimiento de los requisitos para constituirse como beneficiario. Asimismo, en 5 expedientes se incumple el Art. 7 del DL 15/21, que establece que la solicitud ha de presentarse antes del 30/09/2021.

Se recomienda con una prioridad media, hacer uso de la prerrogativa de comprobar el contenido de las declaraciones responsables y exigir la documentación que acredite los procesos que se realicen y la documentación que ha de aportar.

En relación con el proceso de ejecución del procedimiento, en 5 expedientes no consta la aportación de la documentación justificativa de los gastos y en 46 expedientes se han justificado gastos por cuantía inferior a la abonada, incumpliendo los Art. 7.e) y 9.6 del DL31/20, 2.e) y 5 del DL15/21 y 4 del DL23/21.

En 7 expedientes consta la presentación de la documentación justificativa fuera del plazo preceptivo que se determina en los Art.9 del DL31/20, Art.5 del DL 15/21 y Art.4 del DL23/21, respectivamente.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

En 17 expedientes constan incidencias relacionadas con la documentación que ha de aportar por las entidades beneficiarias para la acreditación de los gastos objeto de las medidas económicas, determinadas en las instrucciones que desarrollan el proceso. En concreto:

- En un expediente hay 4.000€ más del importe realmente justificado por el centro.
- Otro expediente incluye dos facturas, por un importe total de 2.858,61€, que no corresponden al periodo elegible de la medida, lo cual supone que le han otorgado validez a un importe no justificado, cuando procede el reintegro por este importe.
- En otro expediente no consta la documentación del pago de las nóminas, cuando es un requisito explícito para la acreditación de los gastos de contratación de personal refuerzo.

Los resultados de la fiscalización incluyen, además, las siguientes **consideraciones que no afectan a la opinión**, sobre el procedimiento diseñado e implementado para garantizar la fiabilidad de la información y el cumplimiento de la normativa de aplicación, y **las recomendaciones** pertinentes, es decir, considerando que la materia que se fiscaliza no es recurrente ya que se trata de medidas extraordinarias y urgentes, cuyo procedimiento de gestión establecido tiene carácter excepcional:

Los Decretos-ley no establecen plazos para la resolución de concesión y para el abono de las medidas que regulan, lo que supone una incongruencia con la urgencia por la que se aprueban estas medidas. Esta deficiencia ha ocasionado, por un lado, que se hayan dictado algunas resoluciones de concesión de las medidas al límite de los 6 meses desde la solicitud, por el otro lado, que se procede a la materialización del pago a determinados beneficiarios en el transcurso de un año (DL 31/20), 10 meses (DL 15/21) y 9,5 meses (DL 23/21), respectivamente, desde la fecha de solicitud.

Constan gastos justificados en los que no queda suficientemente acreditado el daño sufrido por el contratista, debido, principalmente, a la falta de concreción en la normativa sobre el concepto de los gastos extraordinarios soportados por los centros y su delimitación. En concreto, no es posible discernir en todos los casos si la naturaleza del gasto es ordinario o extraordinario, o que porcentaje de este es extraordinario (solo en EPI se puede considerar que el gasto es 100% extraordinario).

No constan criterios de organización en los Servicios Territoriales para el desarrollo de las funciones de verificación y seguimiento del cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidas para la percepción de la medida económica, ni directrices sobre la forma de constatar la revisión para validar la documentación presentada por los beneficiarios, lo que ha originado las siguientes deficiencias en el control interno:

- Los expedientes correspondientes a los Servicios Territoriales de Cádiz y Sevilla carecían de orden, lo cual, además de dificultar la trazabilidad de los trámites realizados, se incumple con lo previsto en el Art.70 de la LPACAP que define el expediente administrativo y regula su contenido y estructura.
- Sólo los Servicios Territoriales de Almería y de Jaén han facilitado documentos internos de control y seguimiento relativos a la justificación de los gastos incurridos.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- Excepto en el Servicio Territorial de Cádiz, el resto no procede a comprobar el porcentaje del coste imputado a cada centro, en los casos de las facturas aportadas por las entidades propietarias de más de un centro.
- Existen diferencias de criterios en relación con la validación de la justificación del gasto por contratación de personal de refuerzo. En concreto:

Se ha dado validez a las justificaciones imputadas tanto por el importe bruto como el neto de las nóminas aportadas.

Para la acreditación del requisito explícito de que las contrataciones de personal correspondan a refuerzos de personal y, en ningún caso, a sustituciones de incapacidad temporal, los Servicios Territoriales de Cádiz, Córdoba y Málaga han exigido la aportación de los contratos de trabajo y el resto otorgan validez bien con la presentación de la nómina y la relación de la liquidación de cotizaciones de la Seguridad Social, o en los centros de titularidad de las Diputaciones Provinciales, se ha justificado solo con un certificado del presidente/interventor siguiendo instrucciones de SS.CC.

A la fecha de redacción del informe, solo se ha iniciado procedimiento de reintegro de las medidas reguladas en el DL 31/20 a un total de 516 centros, aunque en 387 de estos centros no consta una resolución de la Dirección-Gerencia en la que se incluya el plazo y modo en el que ha de realizar la devolución en periodo voluntario, así como los intereses devengados.

La normativa no contempla plazo máximo para el acuerdo de inicio de los expedientes de reintegros y resolución del procedimiento de reintegro, pero la ralentización de este procedimiento ocasiona un perjuicio al beneficiario de la medida, ya que conforme al Art. 69.2 del Decreto 197/2021, de 20 de Julio, que aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Tesorería General de la JA y de la gestión recaudatoria, el reintegro de pagos indebidos devengará el interés, previsto en el Art. 23 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la JA, desde que se produjo el pago hasta la fecha en que se adopte la resolución de reintegro o, en su caso, hasta la fecha en la que la persona o entidad perceptora proceda a la devolución voluntaria de los fondos.

Se recomienda con una prioridad media:

Delimitar, mediante directrices definidas, las funciones a realizar por los Servicios Territoriales con el fin de otorgar homogeneización en las actuaciones que desarrollan los procedimientos administrativos.

Realizar, por Servicios Centrales, una revisión a la documentación integrante de los expedientes con la finalidad de homogeneizar la idoneidad de la documentación y aunar criterios para el pago de las medidas de apoyo económico y para el procedimiento de reintegro.

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.