DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización sobre subvenciones concedidas a establecimientos hoteleros afectados por el COVID

Ejercicios Fiscalizados 2021, 2022 y 2023

(JA 04/2023)

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el plan de actuaciones para el ejercicio 2023 un informe de Fiscalización sobre subvenciones concedidas a establecimientos hoteleros afectados por el COVID. La actuación originalmente aprobada en el plan de actuaciones se denominaba "fiscalización de las subvenciones concedidas en materia de turismo", y una vez definido el objeto y alcance se ha modificado el nombre de la misma.

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. Tipo de fiscalización y objetivo

La presente actuación fiscalizadora se configura como una fiscalización de cumplimiento, en la que se analizará si el procedimiento de gestión de las subvenciones cumple en todos los aspectos significativos con las disposiciones aplicables identificadas como marco legal y se va a centrar en la obtención de evidencia suficiente y adecuada relacionada con el cumplimiento de las leyes y disposiciones.

En la ISSAI-ES 400 se indica que la fiscalización de cumplimiento es una verificación independiente para determinar si un asunto cumple con las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimiento aplicables identificadas como marco legal.

El objetivo de la fiscalización de cumplimiento es emitir una opinión en términos de seguridad razonable sobre la legalidad de las subvenciones a establecimientos hoteleros afectados por el COVID, concedidas por la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte, relativas al Decreto-ley 6/2021, de 20 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), para los sectores de los establecimientos hoteleros, de los establecimientos de apartamentos turísticos, de los campamentos de turismo y de los complejos turísticos rurales, así como si las actuaciones resultan en todos los aspectos significativos conforme con la normativa aplicable.

A continuación, se enumeran los siguientes objetivos que se han definido para la realización de esta auditoría.

1. Identificar las subvenciones concedidas por la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte, relativas al Decreto-ley 6/2021, correspondientes a la línea 1. Ayudas a establecimientos hoteleros. Se identificarán los expedientes incluidos en la aplicación Incentiva (aplicación a través de la que se gestiona el proceso), ya que no son gestionados a través del módulo de subvenciones de GIRO, y se realizará un cuadre con la base de datos de subvenciones.

2. Verificar que los expedientes de subvenciones que se van a fiscalizar cumplen con la normativa aplicable en las diferentes fases de tramitación, concesión, justificación, control y pagos, así como su imputación presupuestaria.
3. Identificar y analizar las subvenciones pendientes de justificación al cierre del ejercicio. Establecer si las justificaciones se encuentran en plazo o fuera de plazo, así como las actuaciones que los diferentes centros gestores han realizado sobre las mismas en el ejercicio.
4. Analizar los sistemas de control interno aplicados en la gestión de los expedientes. Como parte de dicho sistema, se analizará el Robotic Process Automation (en adelante RPA) que se ha utilizado en la tramitación de las subvenciones verificando los controles que se han realizado, comprobando el funcionamiento y las validaciones realizadas a través de dicho sistema.

La fiscalización se va a llevar a cabo de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo (ISSAI-ES 100 y 400), desarrollados en guías prácticas de fiscalización de los OCEX. De manera concreta la ISSAI 4000 "Guía para las auditorías de cumplimiento", la GPF-OCEX 5330 "Revisión de los controles de tecnologías de información en un entorno de administración electrónica", la GPF-OCEX 5340 "Los controles de aplicación: qué son y como revisarlos" y la GPF-OCEX 1512 "Cómo realizar mapas de procesos y flujogramas". Así mismo se va a utilizar el Manual de Procedimientos de la Cámara de Cuentas de Andalucía y la adaptación de las Normas de Auditoría del Sector Público a las Normas Internacionales de Auditoría aprobadas mediante Resolución de 25 de octubre de 2019 de la IGAE.

2.2. Alcance subjetivo, objetivo y temporal de la fiscalización

Alcance subjetivo

Desde el punto de vista subjetivo, será objeto de fiscalización la actuación realizada por aquellos órganos, unidades y departamentos de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte que tengan asignado el ejercicio de atribuciones y competencias en materia de gestión de subvenciones.

El art.115 del 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, establece que son órganos competentes para conceder subvenciones, previa consignación presupuestaria para este fin, las personas titulares de las Consejerías y de la presidencia o dirección de sus agencias, en sus respectivos ámbitos.

Alcance objetivo

El ámbito objetivo de la fiscalización es la gestión de las subvenciones concedidas por la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte relativas al Decreto-ley 6/2021, línea 1. Ayudas a establecimientos hoteleros.

Alcance temporal

El alcance temporal serán los ejercicios 2021, 2022 y 2023. No obstante, se aplicarán los procedimientos de auditoría y comprobaciones sobre ejercicios anteriores y/o posteriores si resultan necesarios para una mejor consecución de los objetivos de esta actuación.

3. CONOCIMIENTO DE LA ENTIDAD Y DE SU ENTORNO

3.1. Naturaleza y objeto

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, define por subvención toda disposición, a favor de personas públicas o privadas, que cumpla los siguientes requisitos:

a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

El Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, clasifica las subvenciones atendiendo al procedimiento de concesión en regladas y de concesión directa.

Las subvenciones regladas se clasifican a su vez en:

a) Subvenciones cuyo procedimiento de concesión es iniciado de oficio y que se conceden en régimen de concurrencia competitiva y
b) Subvenciones cuyo procedimiento de concesión es iniciado a solicitud de la persona interesada y que son aquellas que se conceden en régimen de concurrencia no competitiva.

Las subvenciones analizadas en el presente informe son las referidas en el apartado b).

3.2. Marco legal y regulatorio

El marco jurídico de las subvenciones de turismo es amplio y muy diverso y contempla normativa tanto internacional, como estatal y autonómica. La relación normativa se expone en el Anexo I. Se ha ordenado por orden jerárquico y cronológico de las disposiciones.

3.3. Actividad desarrollada en el ejercicio

Durante el ejercicio 2020, la situación de las pymes del sector turístico fue especialmente grave, ya que vieron interrumpida su actividad debido a las medidas de contención decretadas por el Gobierno tras la pandemia COVID-19, quedando suprimidos sus ingresos. Ante esta situación fue necesario adoptar medidas excepcionales para paliar los efectos negativos que los condicionantes sobre la libre circulación tuvo sobre estas empresas andaluzas, para salvaguardar las empresas y el empleo vinculado a esta actividad socioeconómica, sosteniendo el sector turístico hasta su reactivación.

Se establecen ayudas al sector turístico a través de tres Decretos. Mediante el Decreto-ley 6/2021, de 20 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus se regulan tres líneas de subvenciones: a los establecimientos hoteleros, a los establecimientos de apartamentos turísticos, a los campamentos de turismo y a los complejos turísticos rurales, con el objeto de financiar el capital circulante o de explotación de las pymes. La finalidad es la de contribuir a mantener estos sectores afectados por el impacto económico que ha generado la pandemia provocada por el COVID-19 y las medidas adoptadas para contenerla, ayudando a sostener la continuidad de su empresa o negocio, evitando el cese definitivo del mismo y, por tanto, la destrucción de empleo. En este informe se analiza la línea 1 de Ayudas a establecimientos hoteleros, que ha sido seleccionada por ser la línea de ayuda con mayor importe previsto y pagado. En la Figura 1 se detallan las ayudas establecidas para el sector turístico.



Fuente: Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo Figura nº1

Estas ayudas se incluyen dentro de los créditos asignados al Programa 75D, Calidad, innovación y fomento del turismo que son gestionados por la Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo.

A la persona titular de la Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo, que pertenece a la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte le corresponden, además de las previstas con carácter general en el artículo 30 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, las siguientes competencias:

- La gestión y ejecución de las acciones y programas destinados al apoyo y fomento de la actividad turística, así como de los dirigidos a la potenciación de la calidad e innovación.
- La elaboración y tramitación de las disposiciones de carácter general y de los instrumentos de colaboración, directrices, planes y programas en materia de turismo.
- Las actuaciones destinadas a promover la mejora de las infraestructuras y los servicios turísticos.
- La coordinación del Registro de Turismo de Andalucía.

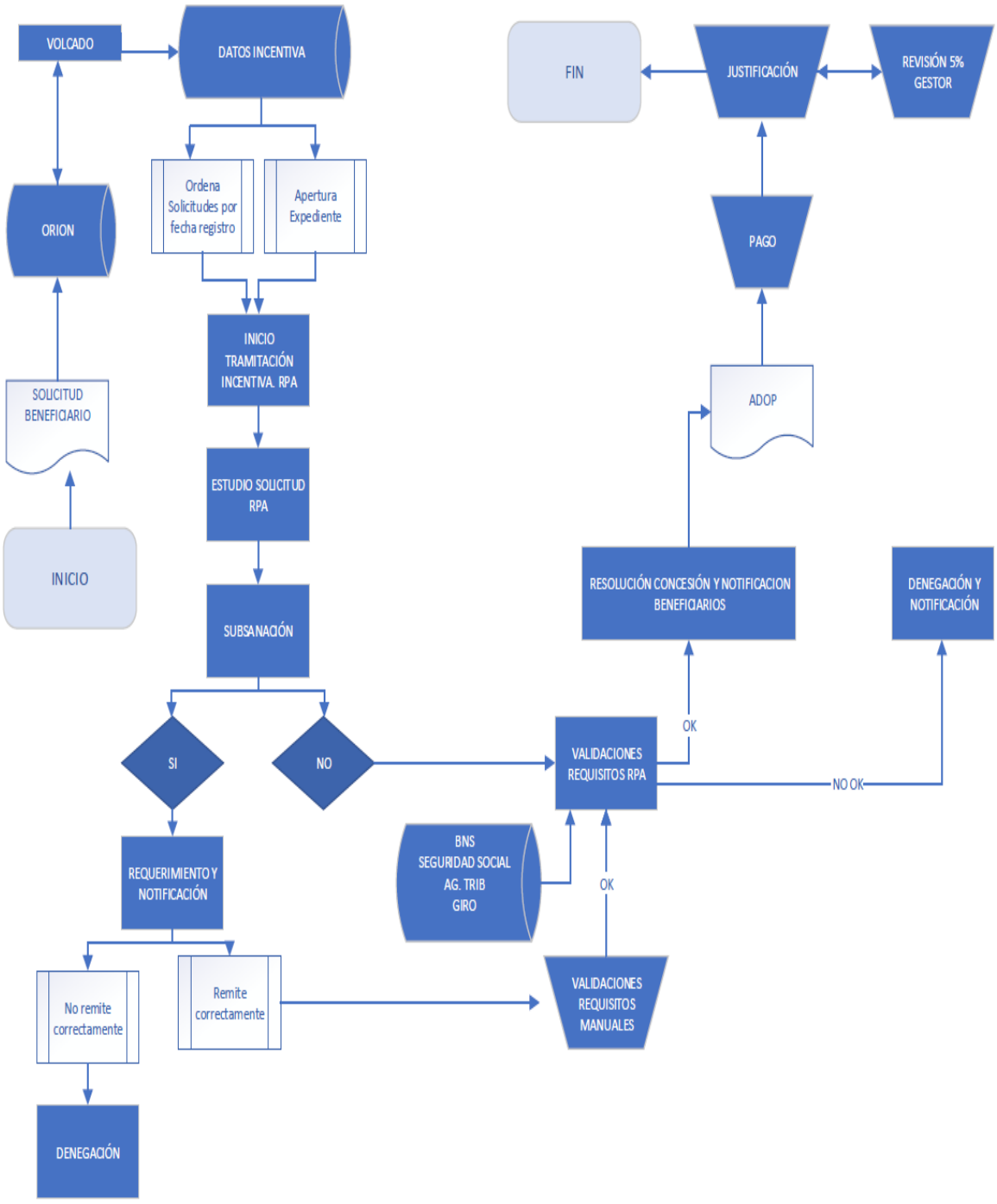
- La elaboración, seguimiento y evaluación de los planes de inspección en materia de turismo, velando porque toda la información referida a personas se desagregue por sexo.
- La gestión y control de los servicios, empresas y establecimientos turísticos, así como cualquier otra competencia en materia de inspección turística atribuida reglamentariamente.
- El establecimiento de medidas para asegurar la efectividad y la garantía de los derechos reconocidos a las personas usuarias de los servicios turísticos.
- El fomento de la formación y el perfeccionamiento de las personas profesionales del turismo.
- La propuesta, a la persona titular de la Consejería, de la expedición de los títulos de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas y emitir los certificados correspondientes.
- Las actuaciones destinadas al apoyo y al fomento de la calidad del sector de la hostelería, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos.
- El fomento de la actividad económica turística y de aquellas actuaciones enmarcadas en los distintos instrumentos y programas de ordenación de los recursos turísticos, potenciando su diversificación y el diseño de nuevos productos turísticos.
- La potenciación de la comercialización turística directa a través de las nuevas tecnologías.
- La tramitación de los procedimientos que se deriven de la prórroga, mantenimiento o revocación de las declaraciones de campos de golf de Interés Turístico de Andalucía, así como la gestión de incidencias que afecten al alcance y efectos jurídicos de dichas declaraciones.
- Cualesquiera otras competencias que le atribuya la legislación vigente.

Se debe destacar que la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte ha utilizado para la comprobación de los requisitos de la fase de concesión tecnología RPA. Es una tecnología emergente utilizada para realizar operaciones rutinarias a través del Interfaz Gráfica de Usuario (GUI) de una manera similar a como lo haría un trabajador. El principal beneficio de la implementación de RPA es la reducción de los gastos operativos debido al reemplazo de trabajos, normalmente de un carácter repetitivo.

El proceso de la subvención se inicia con la entrada de la solicitud telemática, por parte del beneficiario, a través de la aplicación Orion. De esta aplicación se vuelcan los datos a Incentiva, que es la aplicación a través de la que se gestiona el proceso. Una vez finalizado el plazo de presentación el RPA entra en Incentiva y ordena las solicitudes por fecha de registro y abre los expedientes, dejándolos en la fase de tramitación “inicio” de incentiva. Por cada expediente en fase “inicio” y ordenados por fecha de registro de entrada de solicitud, el robot avanza a fase “estudio de la solicitud” donde el robot valida el formulario solicitud y los requisitos subsanables. En caso de que existan requisitos subsanables que no estén correctos el robot genera el requerimiento de subsanación y se notifica al interesado. Una vez revisado se vuelve a poner en “estudio de la solicitud” para que el robot continue con la tramitación. Una vez

validada la solicitud, se realizan los controles automáticos por parte del RPA y los controles manuales. Cuando se han validado todos los requisitos, en caso de estar correctos, se emite la resolución de concesión, así como la notificación al beneficiario a través del RPA. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de concesión son seis meses desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico. En caso de no cumplir con todos los requisitos el robot inicia la fase de desistimiento/inadmisión emitiendo la correspondiente resolución que se notifica al interesado. A continuación, se realizan a través de Giro los documentos contables, así como el pago al beneficiario. Después de 6 meses a partir de la emisión de la resolución de concesión se debe haber completado el proceso de justificación de la subvención, el cual debe ser revisado por el gestor para finalizar con el procedimiento.

La actividad que se realiza durante la tramitación de estas ayudas se muestra en la Figura nº2 a través del flujograma elaborado utilizando la GPF-OCEX 1512.

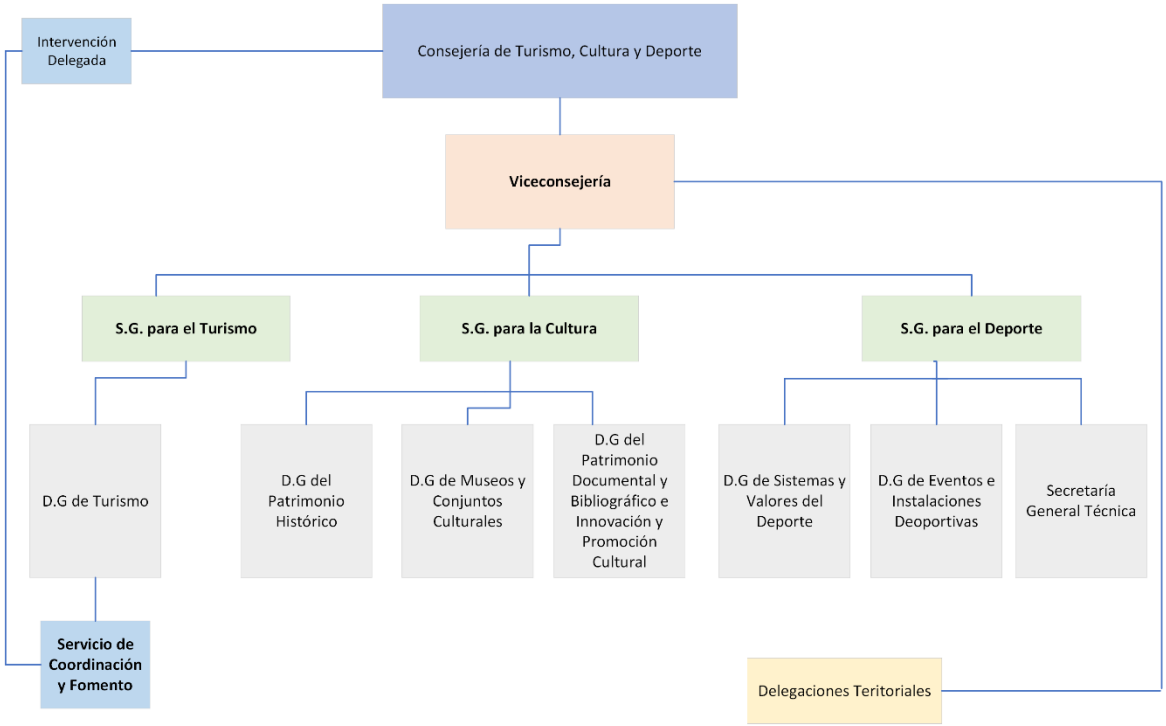


Fuente: Elaboración propia

Figura nº2

3.4. Estructura organizativa y de control interno

En la Figura nº3, se detalla un organigrama de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte, con la identificación de los órganos implicados en la gestión de las subvenciones, siendo el Servicio de Coordinación y Fomento el que ha tramitado las mismas.



Fuente: Servicio de Coordinación y Fomento Figura nº3

Con respecto al control interno, el establecido actualmente es el control realizado por la Intervención General de la Junta de Andalucía.

En el artículo 20 del Decreto 6/2021 se establece que en aplicación de lo dispuesto en el artículo 90.6 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, las subvenciones reguladas en el mismo decreto-ley quedan excluidas de fiscalización previa. La Intervención General acordará, en virtud del citado artículo, la realización de controles posteriores sobre las subvenciones concedidas. Actualmente la Intervención General está realizando un trabajo sobre el proceso de tramitación de las subvenciones del Decreto 6/2021.

A la fecha de elaboración de este documento no se ha emitido el Informe de la Intervención.

4. ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD

Según datos de la memoria del presupuesto del programa 75.D de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte, las obligaciones reconocidas de los ejercicios 2021 y 2022 se reflejan a continuación, expresadas en euros[1]:

	2021			2022		
Capítulo	**Crédito Inicial**	**Compromisos**	**Obligaciones Reconocidas**	**Crédito Inicial**	**Compromisos**	**Obligaciones Reconocidas**
Cap 1. Gastos de Personal	1.839.252,00	1.968.263,27	1.968.263,27	2.620.922	2.523.423,89	2.523.423,89
Cap 2. Gastos Corrientes	149.001,00	96.673,38	96.673,38	149.001	99.256,33	92.688,36
Cap 4. Transferencias Corrientes	3.695.418,00	238.175.979,50	238.175.979,50	3.695.418	15.357.189,57	15.357.189,57
Cap 6. Inversiones Reales	578.072,00	148.863,29	84.991,67	564.365	114.948,04	114.948,04
Cap 7. Transferencias de Capital	9.454.442,00	9.144.032,23	3.280.803,07	15.424.331	8.592.352,41	2.072.515,25
Cap 8 Activos Financieros	0	6.612,16	6.612,16	0	4.939,42	4.939,42
Total Programa	**15.716.185,00**	**249.540.423,83**	**243.613.323,05**	**22.454.037**	**26.692.109,66**	**20.165.704,53**[2]

Fuente: Elaboración propia basada en las cuentas generales 2021-2022 Cuadro nº1

Las subvenciones analizadas en este informe se incluyen dentro del capítulo 4 (concepto 470). Inicialmente se estimó un presupuesto para estas subvenciones por importe de 60 millones de euros, de los que se han concedido 18.763.500,69 euros. En el siguiente cuadro se relacionan las solicitudes de subvenciones concedidas y rechazadas, así como el importe concedido:

SOLICITUDES	NÚMERO	IMPORTE (€)
CONCEDIDAS	971	18.763.500,59
RECHAZADAS	346[3]	-
TOTAL	1317	18.763.500,59

Fuente: Servicio de Coordinación y Fomento Cuadro nº2

No se dispone de información de los libramientos pendiente de justificar por lo que durante el trabajo de campo se realizará un análisis sobre las mismas.

[1] Estas subvenciones han sido pagadas en su totalidad durante los ejercicios 2021 y 2022.

[2] Con respecto al desglose de las obligaciones reconocidas por año (cuadro nº1), así como el cuadre con los datos de las subvenciones concedidas según el gestor (cuadro nº2), a la fecha de emisión de esta DT, no se dispone de esta información, por lo que se analizarán durante al trabajo de campo.

[3] No se dispone de información de las solicitudes rechazadas.

5. INFORME A EMITIR

La estructura del Informe se adecuará a la estructura descrita en las ISSAI y las Guías de Fiscalización de los OCEX, en especial la GPF-OCEX 4000 "Guía para las auditorías de cumplimiento".

El informe a emitir, además de incluir el título, presentará la siguiente estructura:

1. Introducción.
2. Responsabilidad de la Junta de Andalucía en relación con la fiscalización.
3. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía en relación con la fiscalización.
4. Objetivos y Alcance.
5. Opinión sobre el cumplimiento de la legalidad.
6. Fundamentos de la opinión de legalidad.
7. Recomendaciones.
8. Apéndices.
9. Anexos.

6. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPO Y CALENDARIO PREVISTO

6.1. Equipo de auditoría

Componen el equipo de trabajo los siguientes miembros:

Consejera responsable de la actuación: Sandra Garrido Fernández.

Coordinador, Auditora y Responsable técnico, 2 Técnicos de Auditoría y Administrativo.

6.2. Presupuesto de tiempo

Al margen de las obligaciones y tareas propias de cada cuerpo de funcionarios, el trabajo de campo se realizará conjuntamente por el personal del equipo, repartiéndose la carga del mismo en función de las necesidades de cada momento.

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

MES	DIAS LABORABLES	HORAS MES	HORAS AUDITOR	HORAS TÉCNICOS	TOTAL HORAS
Abril	17	111,5	111,5	139,5	251
Mayo	22	154	154	182	336
Octubre	10	70	70	98	168
Noviembre	21	147	147	322	469
Diciembre	18	126	126	280	406
Enero	21	147	147	322	469
Febrero	20	140	140	308	448
Marzo	19	125,5	125,5	279	404,5
Abril	21	147	147	322	469
TOTAL	**169**	**1.168**	**1.168**	**2.252,50**	**3.420,50**

Según el cuadro anterior, este trabajo podría requerir un total de 3.420,5 horas. De las horas indicadas no se han descontado las relativas a días de permiso disfrutados durante este periodo y que suelen afectar a los meses de diciembre y enero. Además, se debe tener en cuenta que el equipo ha participado en los trabajos de la Cuenta General de los meses de mayo a noviembre.

6.3. Calendario previsto

Comunicación del inicio de los trabajos	20/04/2023
Inicio de la planificación	20/04/2023
Inicio de los trabajos de campo	15/10/2023
Finalización de la planificación (DT)	diciembre de 2023
Finalización de los trabajos de campo	febrero de 2024
Elaboración del borrador del Informe	marzo-abril de 2024
Entrega a la Consejera	abril de 2024

ANEXO I - MARCO NORMATIVO

Comunitaria

- Reglamento UE Nº 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.
- Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020 por el que se modifica el Reglamento (UE) n. 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT UE).
- Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Estatal

- Constitución Española.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS Cov.
- Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.
- Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, así como las demás normas básicas que desarrollen la citada ley

Autonómica

- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para 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 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

DIRECTRICES TÉCNICAS

- Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto 282/2010, de 4 de mayo.
- Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía.
- Decreto 159/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte.
- Decreto 37/2016, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020.
- Decretos del Presidente 4/2021, de 30 de enero; 6/2021, de 12 de enero; 7/2021, de 25 de febrero y 8/2021, de 4 de marzo. Y, actualmente se ha dictado el Decreto del Presidente 9/2021, de 18 de marzo, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre.
- Orden de la Consejería y Familias de 29 de octubre de 2020, por la que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía, para la contención del COVID-19.
- Decreto-ley 6/2021, de 20 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), para los sectores de los establecimientos hoteleros, de los establecimientos de apartamentos turísticos, de los campamentos de turismo y de los complejos turísticos rurales, y se modifican otras disposiciones normativas.
- Orden de 6 de abril de 2018, por la que se regula el procedimiento de gestión presupuestaria del gasto público derivado de las subvenciones otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas y de régimen especial.
- Orden de 25 de febrero de 2002, por la que se crea y regula la base de datos de subvenciones y ayudas públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.