



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS AYUDAS EN CONCEPTO DE ACCIÓN SOCIAL CONCEDIDAS POR LOS AYUNTAMIENTOS DE MUNICIPIOS DE MÁS DE 100.000 HABITANTES, EJERCICIO 2021

¿Qué ayudas en concepto de acción social conceden los ayuntamientos y cómo las controlan?



[Informe n.º: 1.582](#)
[Aprobado por el Pleno el 26/09/2024](#)



FISCALIZACIÓN DE LAS AYUDAS EN CONCEPTO DE ACCIÓN SOCIAL CONCEDIDAS POR LOS AYUNTAMIENTOS DE MUNICIPIOS DE MÁS DE 100.000 HABITANTES, EJERCICIO 2021

» ¿POR QUÉ LOS MUNICIPIOS CONCEDEN AYUDAS EN CONCEPTO DE ACCIÓN SOCIAL?



Porque les corresponde conocer aquellas situaciones de necesidad social existentes en su territorio, así como atender de manera inmediata a las personas que se encuentren en riesgo de exclusión social.

» ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE SU CONTROL?



- Por el elevado volumen de recursos públicos.
- Por la relevancia de su relación con los ciudadanos, en especial, los que se encuentran en situaciones de especial necesidad.
- Por las numerosas deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas en anteriores informes de fiscalización en relación con la concesión de subvenciones.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

ÁMBITO OBJETIVO

Ayudas dirigidas a atender necesidades básicas, situaciones de riesgo, exclusión y emergencia social, apoyo a personas mayores y dependientes, ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo e igualdad.

ÁMBITO SUBJETIVO

Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Cartagena, Logroño, Murcia y Santander.

ÁMBITO TEMPORAL

2021



¿CON QUÉ OBJETIVOS?

- Verificar el cumplimiento por las entidades fiscalizadas de la normativa reguladora en materia de ayudas y subvenciones.
- Analizar los sistemas y procedimientos establecidos por los ayuntamientos fiscalizados en relación con la gestión y concesión de las subvenciones y ayudas y su contabilización.
- Analizar los sistemas y procedimientos establecidos para la justificación de las subvenciones, así como las actuaciones de comprobación efectuadas para verificar la correcta aplicación de las ayudas concedidas.



CONCLUSIONES

Planes Estratégicos de Subvenciones (PES):

- Todos los ayuntamientos contaron con PES en 2021 salvo el de Badajoz.
- Los PES se ajustaron, con carácter general, a la normativa reguladora. No obstante, no fueron objeto de actualización, salvo el del Ayuntamiento de Murcia, ni de seguimiento a través del correspondiente informe anual, a excepción de los de Logroño y Murcia.

Medios personales y materiales:

- Los Ayuntamientos de Albacete, Cartagena y Santander estimaron insuficientes los medios personales asignados para la tramitación y/o control de las subvenciones.
- Los Ayuntamientos de Logroño y Santander no dispusieron de aplicaciones informáticas adecuadas para la tramitación de las ayudas y subvenciones.

Procedimientos de concesión de subvenciones:

- Solo el Ayuntamiento de Albacete empleó de forma ordinaria el procedimiento de concurrencia competitiva, mientras que el resto acudieron en mayor medida a la concesión directa.
- La evaluación de las solicitudes y la justificación de las subvenciones por los ayuntamientos fiscalizados fue en muchos casos insuficiente.

Comprobación y seguimiento actividades subvencionadas:

- Los ayuntamientos no dispusieron de manuales internos que regularan los procedimientos de gestión, revisión y comprobación de las actividades subvencionadas.
- Generalmente los ayuntamientos no dejaron constancia documental de las comprobaciones referidas a la justificación de las subvenciones.



RECOMENDACIONES

Los ayuntamientos deberían:

- Adoptar las medidas necesarias para llevar a cabo el seguimiento de los PES.
- Reforzar los medios personales y materiales empleados en la gestión y control de las subvenciones.
- Determinar con exactitud los requisitos previos que han de cumplir los solicitantes de las subvenciones, así como los criterios de valoración.
- Dictar instrucciones para que las comisiones de valoración justifiquen y documenten debidamente las valoraciones otorgadas.
- Adoptar medidas para que la concurrencia competitiva sea el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones.
- Reforzar el control interno sobre las subvenciones mediante controles financieros.
- Realizar comprobaciones sobre el cumplimiento de los fines para los que se concedieron las subvenciones y ayudas y el logro de los objetivos perseguidos.
- Incluir en los PES previsiones relativas a la eliminación de la desigualdad efectiva entre hombres y mujeres.



■ Introducción

El artículo 25.2, apartado e) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece como una de las competencias propias a ejercer por todos los municipios, la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en riesgo de exclusión social, competencia que es ejercida por los municipios a través de, entre otras, la concesión de las ayudas y subvenciones objeto de la presente fiscalización.

La situación de crisis económica iniciada a partir de la pandemia de la COVID-19 ha desembocado en un incremento notable de las situaciones de especial necesidad en un gran número de ciudadanos, que han de recurrir a las ayudas sociales proporcionadas por los ayuntamientos. En esta coyuntura, en la que, consecuentemente, se ha producido un incremento de las cuantías destinadas a dicha finalidad, adquiere la máxima relevancia la correcta presupuestación y gestión de dichos fondos.

La regulación jurídica a la que están sujetas las entidades locales en materia de subvenciones establece una serie de principios generales de actuación, de aplicación en la gestión y concesión de subvenciones, tales como los de transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

El área de subvenciones es uno de los ámbitos en el que se producen un mayor número de deficiencias, según resulta de los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas, así como de los elaborados por los órganos de Intervención de las entidades locales. Entre esas deficiencias resultan el uso prioritario del procedimiento de concesión directa en el otorgamiento de las subvenciones en detrimento del régimen de concurrencia competitiva establecido con carácter prioritario por la normativa subvencional, así como la ausencia de plan estratégico.

Con esta fiscalización se pretende analizar las ayudas y subvenciones concedidas por los ayuntamientos en concepto de acción social, tanto en la vertiente del procedimiento de concesión como en la de su justificación, a fin de comprobar el debido uso de los fondos públicos destinados para ello, así como el cumplimiento de los principios generales de actuación anteriormente citados.

¿Qué se ha fiscalizado?

Se han verificado las subvenciones y ayudas de carácter monetario en concepto de acción social concedidas por los Ayuntamientos de Badajoz, Cartagena, Logroño, Murcia, Santander y Albacete, entendidas como todas aquellas dirigidas a atender necesidades básicas, situaciones de riesgo, exclusión, emergencia social, apoyo a personas mayores y dependientes, ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo e igualdad, entre otras.



■ Principales resultados y conclusiones

1. Relativas a los planes estratégicos de subvenciones (PES)

 Todos los ayuntamientos fiscalizados contaron con un PES en el ejercicio 2021, a excepción del Ayuntamiento de Badajoz, mientras que el del Ayuntamiento de Albacete solo fue aplicable a dicho ejercicio, lo que no se ajustó a lo dispuesto en la normativa sobre subvenciones que requiere que los PES contengan previsiones para un periodo de tres años.

 El contenido de los PES de los ayuntamientos fiscalizados se ajustó, con carácter general, a lo dispuesto en la normativa reguladora, aunque con algunas deficiencias, tales como la ausencia de un plan de acción o sin el detalle requerido por la norma; la no inclusión de los resultados de la evaluación de los PES anteriores –Ayuntamientos de Albacete, Cartagena y Logroño– o la falta de indicadores de seguimiento para todas o algunas de las subvenciones –Ayuntamientos de Albacete, Cartagena y Santander–.

 Los PES de los ayuntamientos fiscalizados tampoco fueron objeto de seguimiento, al no actualizarse anualmente, salvo el del Ayuntamiento de Murcia, ni elaborarse el informe anual sobre el grado de avance de su aplicación, a excepción de los correspondientes a los Ayuntamientos de Logroño y de Murcia.

.....

2. Relativas a los medios personales y materiales de los ayuntamientos para la tramitación y control de las subvenciones

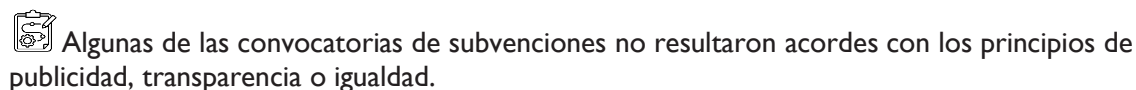
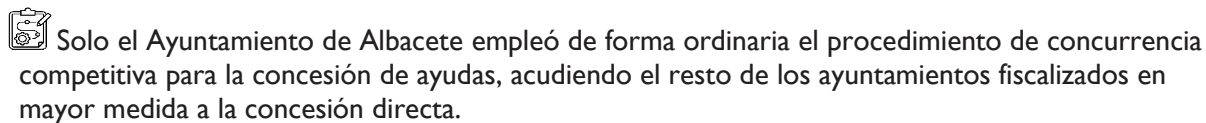
 Los ayuntamientos fiscalizados dispusieron de una o varias unidades específicas integradas en la entidad local para la tramitación y control de las ayudas y subvenciones concedidas, a excepción del Ayuntamiento de Badajoz que contó con el Instituto Municipal de Servicios Sociales (IMSS).

 El número de empleados dedicado a las tareas de gestión de las subvenciones y ayudas fue muy dispar entre los ayuntamientos fiscalizados. Este personal llevó a cabo trabajos de gestión de subvenciones y ayudas de distinta naturaleza, no solo las de acción social, y además tuvo que compatibilizar estas tareas con la realización de otras labores técnicas y/o administrativas.

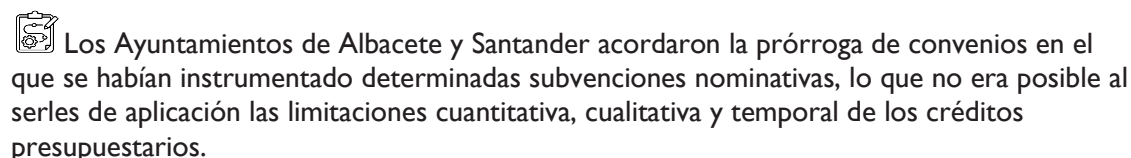
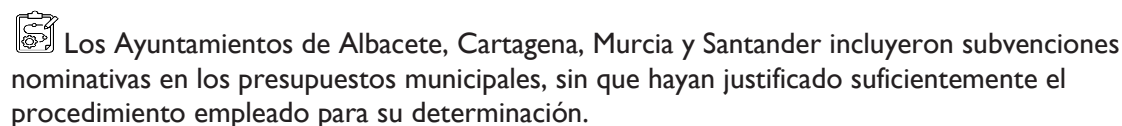
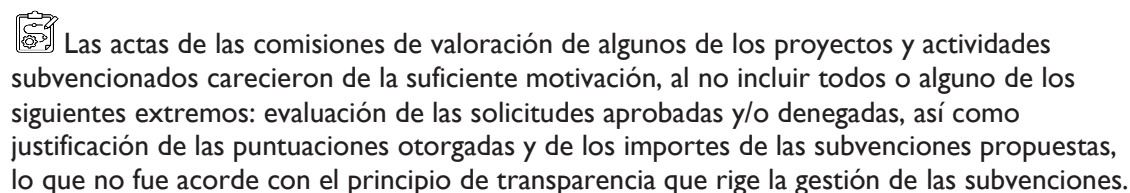
 El control interno se realizó por los órganos de Intervención a través de la función interventora, aunque en relación con el control financiero, solo hay constancia de su realización en el Ayuntamiento de Murcia.

.....

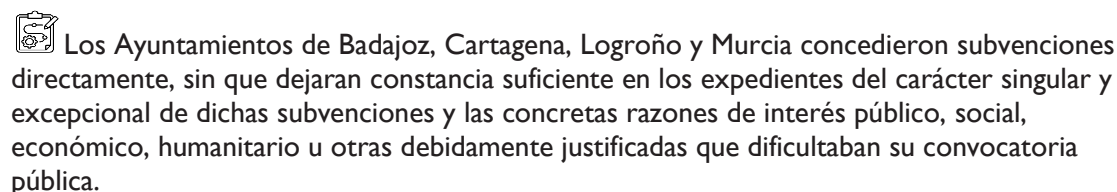
3. Relativas a los procedimientos de concesión de las subvenciones y ayudas



Este es el caso de algunas de las convocatorias de los Ayuntamientos de Albacete y Badajoz que no definieron suficientemente los criterios y/o subcriterios de valoración; una de las convocatorias del Ayuntamiento de Albacete y otra de Santander, que no determinaron las puntuaciones mínimas y/o máximas a otorgar a algunos de los criterios o subcriterios; y algunas de las convocatorias de los Ayuntamientos de Cartagena y Logroño, que incluyeron criterios de valoración de las solicitudes que primaban a las entidades o a los proyectos que hubieran sido subvencionados con anterioridad.



El IMSS del Ayuntamiento de Badajoz concedió directamente trece subvenciones que coincidían con las previstas en las bases de ejecución del presupuesto del ejercicio anterior, a pesar de contar en 2021 con el presupuesto prorrogado del año anterior, lo que imposibilitaba la concesión de subvenciones nominativas.



4. Relativas a la comprobación y seguimiento de las actividades subvencionadas



 Los ayuntamientos fiscalizados no dispusieron de manuales que regulasen, de forma detallada, los procedimientos de gestión y concesión de las subvenciones y ayudas, extremo que hubiera facilitado la realización de las actuaciones de comprobación y su homogeneidad.



 Con carácter general, no existe constancia documental en los expedientes de las subvenciones fiscalizadas de las comprobaciones realizadas en la verificación de la documentación aportada por los beneficiarios, a no ser que se hubiera requerido su subsanación. Tampoco hay constancia documental de la realización de comprobaciones dirigidas a verificar la ejecución efectiva de las actividades ni del cumplimiento de la finalidad que determinó la concesión de las subvenciones.



 No hay constancia de la constitución de las comisiones de seguimiento previstas en algunas bases o convenios de subvenciones de los Ayuntamientos de Cartagena, Logroño y Santander, ni de las actas de las reuniones de esas comisiones. Tampoco de las actuaciones de seguimiento realizadas por los técnicos municipales.



 Los ayuntamientos fiscalizados no elaboraron el plan anual de actuación, destinado a la comprobación de la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas.

5. Relativas a la igualdad efectiva de mujeres y hombres y transparencia



 Los Ayuntamientos de Albacete, Logroño y Santander incluyeron en los PES líneas estratégicas específicas vinculadas con la igualdad de mujeres y hombres, aunque solo los dos últimos establecieron la obligatoriedad de incluir cláusulas de género en la convocatoria de las distintas líneas de subvención, siempre que por su objeto, destinatarios y finalidad ello fuera posible.



 Solo algunas bases reguladoras de las subvenciones concedidas por el procedimiento de concurrencia competitiva incluyeron criterios de valoración referidos a actuaciones de consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes. Por lo que se refiere a las subvenciones de concesión directa, ni las resoluciones de concesión ni los convenios suscritos con los beneficiarios recogieron alguna mención al principio de igualdad.



Los Ayuntamientos de Logroño, Murcia y Santander publicaron información sobre las subvenciones concedidas en concepto de acción social en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones. Sin embargo, los de Albacete, Badajoz y Cartagena no publicaron información de algunas de estas ayudas que fueron concedidas de forma directa.



Los Ayuntamientos fiscalizados publicaron en sus Portales de Transparencia información sobre las subvenciones concedidas en concepto de acción social, aunque no con el detalle requerido por la normativa reguladora en materia de transparencia.

■ Valoración Global

La situación de crisis económica y social surgida a partir de la pandemia de la COVID-19 originó un incremento notable de las situaciones de especial necesidad en un gran número de ciudadanos, que tuvieron que recurrir a las subvenciones y ayudas sociales facilitadas por los ayuntamientos. Estas entidades se vieron abocadas a afrontar un mayor volumen de tareas relativas a la gestión, tramitación y control de este tipo de ayudas, sin que en muchos casos dispusieran de medios personales y materiales suficientes.

Para su concesión los ayuntamientos debían contar con una adecuada planificación, a través de planes estratégicos subvenciones, lo que no ocurrió en todos los ayuntamientos fiscalizados, bien por falta de dicho plan, por no tener el mismo un ámbito temporal adecuado o por no ser objeto de actualización ni de seguimiento.

En ocasiones tampoco se observaron algunos principios de aplicación en la gestión y concesión de subvenciones, como el de concurrencia, al otorgar mayoritariamente las subvenciones de forma directa, así como los de publicidad y transparencia, al no definirse suficientemente los criterios de valoración o las puntuaciones a otorgar, dejando un mayor margen de discrecionalidad al órgano de valoración.

Además, no se justificó suficientemente la concesión directa de las subvenciones, tanto aquellas que se incluyeron nominativamente en los presupuestos, como las que se otorgaron invocando razones de interés público, social, económico o humanitario que dificultaban su convocatoria pública.

La tramitación y el control de las subvenciones y ayudas fueron dispares, sin que los ayuntamientos fiscalizados dispusieran de manuales internos que regulasen las actuaciones relativas a la gestión y justificación de las subvenciones, ni existiera, con carácter general, constancia documental de las comprobaciones realizadas, de los resultados obtenidos de dichas comprobaciones, ni de la realización de actuaciones dirigidas a verificar la ejecución efectiva de las actividades y del cumplimiento de la finalidad para la que se otorgaron las subvenciones.

Es por ello que los ayuntamientos deben adoptar las medidas necesarias para que en la tramitación de las subvenciones se respeten los principios de transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, reforzando los controles que se efectúen por las unidades y los servicios técnicos municipales que tengan asignadas funciones de gestión y supervisión así como por los órganos de Intervención.

■ Principales recomendaciones

Las recomendaciones dirigidas a los ayuntamientos fiscalizados son las siguientes:

En relación con los planes estratégicos de subvenciones

1. **Establecer** mecanismos de **planificación** y **gestión** de su actividad subvencional mediante la aprobación de PES, que contengan **previsiones** para un periodo de **tres** años, a fin de que dispongan de un ámbito temporal suficiente para alcanzar sus **objetivos** y que permitan efectuar un adecuado **seguimiento** de los mismos.
2. **Adoptar** las **medidas** necesarias para llevar a cabo el **seguimiento** de los PES, al objeto de **verificar** si se alcanzan los **objetivos** inicialmente marcados para los recursos invertidos, de manera que, en caso contrario, algunas líneas de subvenciones puedan ser modificadas o sustituidas por otros más **eficientes** y **eficaces** o, en su caso, eliminadas.

En relación con los medios personales y materiales de los ayuntamientos para la tramitación y control de las subvenciones

3. **Valorar** si los **medios** personales disponibles para la **tramitación** de los expedientes, así como para el **control** de las subvenciones concedidas social son suficientes, teniendo en cuenta la totalidad de las tareas encomendadas a este personal.
4. **Reforzar** el control de las subvenciones mediante el ejercicio del control **financiero**, de forma que se logre un **control** adecuado, efectivo y eficiente, que permita detectar las **deficiencias**, así como las posibles áreas de **mejora** en la actividad subvencional de los ayuntamientos.
5. **Promover** que las aplicaciones informáticas que dispongan para la tramitación de las subvenciones y ayudas permitan su **seguimiento integral**, abarcando el inicio de los expedientes, la concesión y verificación de la justificación de las subvenciones y, en su caso, los correspondientes procedimientos de reintegros y sancionadores, a fin de poder contar con una información completa para llevar a cabo su gestión y control.

En relación con los procedimientos de concesión de las subvenciones y ayudas

6. **Precisar** suficientemente en las **bases reguladoras** y en las **convocatorias** de subvenciones los requisitos previos que han de cumplir las solicitantes para alcanzar la condición de beneficiarios e **incluir** criterios de valoración **adecuadamente definidos** para eliminar los posibles ámbitos de **discrecionalidad** de que gozan las comisiones de valoración y reforzar la **seguridad jurídica**.
7. **Dictar instrucciones** para que en la tramitación de las subvenciones las actas de las comisiones de valoración incluyan una **evaluación precisa** de las solicitudes recibidas, así como una **justificación** más **detallada** de las **puntuaciones** otorgadas y de los **importes** de las subvenciones propuestas.
8. **Adoptar** las medidas necesarias para que el procedimiento de **concurencia competitiva** constituya el **procedimiento ordinario** de concesión de las subvenciones y acudir a la concesión directa en aquellos casos en los que existan motivos para su empleo, dejando constancia en los expedientes de las razones que lo justifican, así como aquellas que dificultan su convocatoria pública.

Relativas a la comprobación y seguimiento de las actividades subvencionadas

9. **Proceder** a la **elaboración** de un **manual interno de procedimiento**, que establezca las **actuaciones** que las unidades municipales han llevar a cabo para efectuar un **adecuado control**, así como para realizar el **seguimiento** y la **supervisión** de las actividades realizadas al respecto.
10. **Realizar comprobaciones** dirigidas a **verificar** que las subvenciones otorgadas se emplearon a los **finés** que fueron concedidas y el **logro** de los **objetivos** perseguidos, dictando al efecto las **instrucciones** pertinentes para su realización.

En relación con la igualdad efectiva de mujeres y hombres y transparencia

11. **Incluir** en las **líneas estratégicas** de los PES **previsiones** relativas a la **eliminación de la desigualdad** efectiva entre hombres y mujeres en los ámbitos en los que identifique dicha circunstancia y concretar dichas previsiones en las **regulaciones** de las subvenciones que concedan.
12. **Adoptar** las **medidas** necesarias para procurar la **máxima publicidad** de las distintas fases de la tramitación de las subvenciones, de forma que **garanticen el pleno acceso y participación** de todos los posibles interesados.