



TRIBUNAL DE CUENTAS

# RESUMEN

DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS POR LOS AYUNTAMIENTOS BENEFICIARIOS DE LAS SUBVENCIONES CONVOCADAS CORRESPONDIENTES A 2021 DESTINADAS A LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DE LAS ENTIDADES LOCALES, EN EL MARCO DEL PRTR, EJERCICIOS 2021 A 2023

¿Han gestionado adecuadamente los ayuntamientos las ayudas concedidas para su transformación digital y modernización incluidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)?



[Informe n.º: I.608](#)  
[Aprobado por el Pleno el 18 de diciembre de 2024](#)





## ¿Han gestionado adecuadamente los ayuntamientos las ayudas concedidas para su transformación digital y modernización incluidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)?



### ¿Cómo se han repartido las ayudas de 2021?

- **145 ayuntamientos** obtuvieron un total de **89,4 millones de euros** para **324 proyectos** de digitalización.
- Un total de **37,8 millones** se destinaron a inversiones en **infraestructuras** y a equipos que facilitan el **teletrabajo**.
- Otros **29,7 millones** se dedicaron a **ciberseguridad** y el resto a la **automatización de procesos** de prestación de servicios públicos y a facilitar **su acceso** a la ciudadanía.



### ¿Por qué es importante fiscalizar estas ayudas?

- Por su **carácter estratégico** en el ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, en relación con el PRTR, que incluye la **ejecución** de los proyectos de inversión.
- Por su **relevancia e importancia cualitativa**, es objeto de especial atención el **área de la digitalización y modernización** del sector público.

## INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS POR LOS AYUNTAMIENTOS BENEFICIARIOS DE LAS SUBVENCIONES CONVOCADAS CORRESPONDIENTES A 2021 DESTINADAS A LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DE LAS EELL, EN EL MARCO DEL PRTR, EJERCICIOS 2021 A 2023



### ¿Qué se ha analizado?

#### Ámbito objetivo

Actuaciones realizadas por las entidades beneficiarias de las subvenciones convocadas en 2021 para la digitalización de las entidades locales, en el marco del PRTR.

#### Ámbito subjetivo

Ayuntamientos de municipios de más de 50.000 habitantes, mediante una muestra de 11 entidades (19 % del total concedido).

#### Ámbito temporal

Ejercicios 2021 a 2023.



### ¿Con qué objetivos?

- Verificar las actuaciones realizadas y los criterios empleados para definir el contenido de los proyectos.
- Analizar procedimientos de gestión, control y seguimiento.
- Verificar el cumplimiento de la normativa aplicable a la ejecución, justificación y registro contable y presupuestario.
- Analizar las actuaciones de seguimiento de los proyectos y su contribución al cumplimiento de los Hitos y Objetivos (HyO) del PRTR a 31/12/2023.
- Examinar la observancia de la normativa sobre la transparencia relacionada con la materia fiscalizada.



### Conclusiones

#### Conclusión global “sobre la convocatoria de la subvención”:

- Las prioridades asignadas a las líneas estratégicas de la convocatoria no fueron un criterio determinante para seleccionar los proyectos.

#### Conclusión “sobre los criterios para definición de los proyectos”:

- La mayoría de los proyectos fiscalizados presentan deficiencias en su definición, presupuestación o programación temporal.
- Las desviaciones en actuaciones, costes y plazos provocaron numerosas modificaciones en contenido, plazos, e importes; así como la supresión de proyectos y, en 5 entidades, la devolución de fondos.

#### Conclusión “sobre la gestión, control y seguimiento”:

- Las deficiencias en la gestión, control y seguimiento y la insuficiencia de medios impidieron la ejecución de los proyectos como se planearon.
- Los informes de gestión y seguimiento no fueron remitidos sistemáticamente por 3 de las entidades que finalizaron sus proyectos.

#### Conclusión “sobre la justificación y el registro contable”:

- La mayoría de las entidades que finalizan sus proyectos los ejecutaron y justificaron por un importe inferior al de la subvención concedida.
- En general, el registro contable permitía el seguimiento de las operaciones de los proyectos, a efectos de su control.

#### Conclusión “sobre el seguimiento y cumplimiento de HyO”:

- El sistema CoFFEE-MRR, no reflejaba, a 31/12/2023, la contribución de los proyectos al cumplimiento de los hitos y objetivo del PRTR.

#### Conclusión “sobre la observancia de la transparencia”:

- En general, las 11 entidades analizadas publicaban la información obligatoria relacionada con el objeto de la fiscalización.



### Recomendaciones

#### Las entidades locales fiscalizadas deberían:

- Proceder, aquellas que no dispongan de estrategia en materia de digitalización, a **elaborar y aprobar una planificación estratégica en materia de las TIC**, que permita un adecuado diseño y definición de los proyectos, sea coherente con los recursos disponibles y permita su ejecución dentro de los plazos previstos.
- Adoptar **mayor rigor en la selección** de los proyectos para garantizar su adecuada realización, teniendo en cuenta la complejidad técnica y las necesidades derivadas de la tramitación de las actuaciones del PRTR.
- Reforzar los **sistemas de seguimiento y control** para asegurar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la concesión y evitar la pérdida total o parcial de la financiación del PRTR y costes adicionales.
- Asignar los **recursos** que permitan realizar los proyectos y el adecuado seguimiento de su ejecución, así como detectar y corregir desviaciones en su implementación y, en su caso, solicitar las autorizaciones de las modificaciones oportunas sobre los proyectos aprobados

Informe núm. I.608,  
de fecha 18.12.2024

Enlace al informe...



## ■ Introducción

Las entidades locales juegan un papel relevante en la ejecución de las inversiones contempladas en el **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)**, por el que España accede a los *Fondos Next Generation EU*, en especial, los procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Los fondos asignados a la transformación digital y modernización de las administraciones públicas en el marco del PRTR, entre los ejercicios 2021 y 2023, ascienden a un total de 1.130 millones de euros y se asignan, principalmente, a las comunidades autónomas (688,6 millones) y a las **entidades locales (391,4 millones)**.

De este último importe, se han distribuido, mediante la convocatoria del ejercicio 2021 de ayudas dirigidas a los ayuntamientos de municipios con población superior a 50.000 habitantes, así como a los de población inferior que son capitales de provincia, un total de **89,4 millones de euros**.

Las subvenciones se han destinado a financiar proyectos enmarcados en **cinco líneas estratégicas**, cuyo contenido se alinea con la **Estrategia Digital 2025 y el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025**, destacando en especial la inversión en **ciberseguridad**.

### ¿Por qué es relevante la materia analizada?

Las subvenciones fiscalizadas, concedidas a un total de 145 ayuntamientos, se insertan en una de las **medidas del PRTR** dirigida a la **transformación digital y modernización de las Administraciones Públicas**.

### ¿Qué se ha fiscalizado?

Se ha realizado un **análisis global** de la concesión de las ayudas convocadas en 2021 y de la **ejecución** de los proyectos, y se ha examinado en detalle una **muestra de 11 ayuntamientos**, que recibieron **17,2 millones de euros**, en relación con 19 proyectos subvencionados.



### ¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

Por su **carácter estratégico**, incardinándose en la segunda fase de las actuaciones del Acuerdo Marco aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de abril de 2022, consistente en la **fiscalización de la ejecución de los proyectos de inversión del PRTR**; así como por su **relevancia e importancia cualitativa**, al estar relacionada con el área de la digitalización y modernización del sector público.

## ■ Principales resultados y conclusiones

1. Los ayuntamientos beneficiarios optaron, principalmente, por presentar proyectos relativos a infraestructuras digitales, que no se consideraban prioritarios en la convocatoria.

La convocatoria establecía unas líneas estratégicas que, además, priorizaba. Sin embargo, estas **prioridades asignadas** en la convocatoria **no se utilizaron como criterio determinante para seleccionar los proyectos** subvencionados, puesto que el mayor volumen concedido, **37,8 millones de euros**, fueron asignados a proyectos relativos a infraestructuras digitales, que no tenía establecida prioridad alguna en la convocatoria de la subvención. Le siguen en importancia los proyectos destinados a ciberseguridad, con **29,7 millones de euros**, que eran de solicitud obligatoria (**prioridad 1**).

En cambio, los proyectos con las **prioridades 2 y 3**, relativas a la Administración orientada al ciudadano y a operaciones inteligentes, absorben **9,2 y 10,3 millones de euros**, respectivamente, correspondiendo el resto a gobierno del dato.

.....

2. La gran mayoría de los ayuntamientos beneficiarios no lograron ejecutar sus proyectos en los plazos iniciales previstos, debido a deficiencias significativas en su definición y planificación.

Únicamente **22 ayuntamientos** (el 15,2 % del total) **ejecutaron sus proyectos dentro del plazo** fijado por la orden de convocatoria, el 31 de diciembre de 2022, sin solicitar ni acogerse a la extensión del plazo de ejecución (prevista en la convocatoria, inicialmente, hasta el 31 de diciembre de 2023).

Ante las dificultades generalizadas de las entidades beneficiarias para cumplir dicho plazo, la **Dirección General de Cooperación Autonómica y Local (DGCAL)**, del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, **amplió sucesivamente el plazo máximo de ejecución**, que llegó a extenderse, a través de una modificación de la orden de convocatoria, hasta el 30 de junio de 2024. Posteriormente, el **plazo de justificación** fue ampliado hasta el 15 de noviembre de 2024.

.....

3. A 31 de diciembre de 2023, la mayoría de los proyectos habían sido ejecutados, si bien un porcentaje significativo de proyectos aún se encontraba sin finalizar.

A finales de 2023, los proyectos que se encontraban **finalizados** suponían el **71,9 %** de la cuantía total de la subvención concedida; el **25,3 %** correspondía a proyectos que se encontraban **en ejecución**; y el **2,8 %** restante a proyectos que **no fueron finalmente ejecutados**, debido a que el ayuntamiento renunció voluntariamente a la ayuda o la DGCAL exigió el reintegro por falta de justificación.

.....

4. La mayoría de los proyectos analizados que se encontraban finalizados o en ejecución a 31 de diciembre de 2023, presentaban deficiencias que provocaron extensiones en los plazos de ejecución y cambios en su contenido.

Las deficiencias en la definición, presupuestación o programación temporal de la mayoría de los proyectos de los **Ayuntamientos de Barcelona, Las Palmas de Gran Canaria, Palencia, Talavera de la Reina, Tarragona y Utrera**, originaron la necesidad de modificar su contenido y la ampliación de los periodos de ejecución, llegando, en algunos casos, a la supresión del proyecto.

.....

5. Las deficiencias en la gestión, control y seguimiento de los proyectos han impedido su ejecución conforme a las condiciones previstas en la solicitud.

Los **Ayuntamientos de Palencia, Talavera de la Reina y Utrera** no disponían, en su estructura organizativa, de órganos de carácter estratégico para el seguimiento efectivo de algunos de los proyectos subvencionados; mientras que los **Ayuntamientos de Barcelona, Palencia y Utrera** no habían remitido sistemáticamente a la DGCAL los preceptivos informes semestrales de gestión y seguimiento, que permiten el control de la adecuada realización de los proyectos.

Las entidades analizadas con proyectos finalizados, excepto el **Ayuntamiento de Madrid**, que prácticamente ya había ejecutado el proyecto cuando presentó la solicitud, precisaron de ampliaciones de plazo por la inadecuada planificación y la carencia de medios personales suficientes para su ejecución en los términos previstos.

.....

6. La gran mayoría de los proyectos fueron ejecutados en los plazos máximos autorizados en cada caso y los ayuntamientos analizados presentaron la documentación justificativa, observándose la existencia de desviaciones en la ejecución de los proyectos.

En los **Ayuntamientos de Barcelona, Las Palmas de Gran Canaria, Talavera de la Reina** (en relación con uno de los proyectos) y **Utrera**, las desviaciones producidas dieron lugar a que los **importes ejecutados fueron inferiores a la cuantía de la subvención concedida** y, por tanto, la pérdida de parte o, incluso, la totalidad de la financiación disponible para el proyecto.

.....

7. Los ayuntamientos analizados adoptaron medidas para la identificación y el seguimiento de las operaciones de los proyectos subvencionados, a efectos de su fiscalización.

Todos los ayuntamientos analizados adoptaron medidas para mantener una adecuada pista de auditoría contable, que facilite el proceso de fiscalización de los proyectos. No obstante, los **Ayuntamientos de Barcelona y Palencia** no aplicaron las operaciones de gasto a una única partida específica, como exige la normativa para los proyectos financiados con cargo a los *Fondos Next Generation EU*.

.....

8. Cuatro de los ayuntamientos analizados no llegaron a ejecutar sus proyectos debido a una inadecuada planificación o insuficiencia de recursos, lo que determinó la pérdida de las ayudas.

A pesar de contar con varias ampliaciones de los plazos de ejecución, los **Ayuntamientos de Aranjuez y Vélez-Málaga** no llegaron a iniciar los proyectos subvencionados, procediendo a devolver los anticipos recibidos, con los intereses de demora. El **Ayuntamiento de Arrecife**, aunque renunció a la totalidad de la subvención y devolvió el anticipo de la ayuda, junto con los intereses de demora, procedió a ejecutar posteriormente con sus propios medios uno de los proyectos.

El **Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana**, que debería haber renunciado a la ayuda desde que conoció la imposibilidad de ejecutar los proyectos en el plazo máximo autorizado, no justificó la ejecución de ninguno de los proyectos subvencionados, ni atendió a los requerimientos de la DGCAL para el reintegro del anticipo y el abono de los intereses de demora, por un total de 145.998 euros, sin haber efectuado el ingreso en periodo voluntario, por lo que se procedió a su exigencia en vía ejecutiva.

.....

9. El sistema CoFFEE-MRR, de gestión y seguimiento del PRTR, no refleja la contribución de los proyectos de las entidades beneficiarias al cumplimiento de los hitos y objetivos del Plan.

Las entidades beneficiarias fueron registrando en el sistema CoFFEE-MRR, siguiendo las instrucciones de la DGCAL, la información y documentación relativa a la ejecución de los proyectos subvencionados, si bien dicho sistema no permitía el registro a medida que tenía lugar la ejecución real de los proyectos.

El sistema CoFFEE-MRR tampoco reflejaba, a 31 de diciembre de 2023, el progreso de los indicadores asociados a los hitos y objetivos del PRTR, ni informaba sobre la contribución, por parte de las entidades que habían finalizado sus proyectos a esa fecha, al cumplimiento del Hito 167, definido como “proyectos completados”, cuyo plazo era el cuarto trimestre de 2023, ni al resto de hitos y objetivos del Plan.

.....

10. Los principios de gestión del PRTR sobre la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés fueron atendidos por la mayoría de los ayuntamientos analizados que finalizaron sus proyectos.

Los siete ayuntamientos analizados que habían finalizado sus proyectos a 30 de junio de 2024, disponían de un **Plan de Medidas Antifraude** con anterioridad a la obtención de las ayudas, aunque los **Ayuntamientos de Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Palencia y Utrera** no los habían actualizado, incumpliendo lo previsto en sus propios Planes. No disponían de un procedimiento para abordar los potenciales conflictos de interés los Ayuntamientos de **Barcelona, Tarragona y Utrera**, y esta última entidad no realizó el análisis sobre la eventual existencia de conflictos de interés a través del sistema MINERVA, herramienta que era de obligatoria aplicación en la fecha de licitación del contrato.

.....

11. La mayoría de los ayuntamientos analizados que finalizaron sus proyectos adoptaron medidas obligatorias en cumplimiento del principio de información, comunicación y visibilidad del PRTR.

Los ayuntamientos analizados que habían finalizado sus proyectos a 30 de junio de 2024, a excepción del **Ayuntamiento de Utrera**, adoptaron las medidas de **información, comunicación y visibilidad** sobre la financiación en el marco del PRTR, exigidas por la normativa aplicable. El **Ayuntamiento de Barcelona** se limitó a efectuar la comunicación en su página web y en la de su organismo autónomo encargado de la ejecución del proyecto, sin utilizar otros medios de difusión.

.....

12. La normativa en materia de transparencia de la información pública fue observada, con carácter general, por las entidades analizadas.

En general, las once entidades analizadas publican la **información obligatoria**, en lo relacionado con el objeto de la fiscalización, si bien hay algunas carencias en la información presupuestaria y en la publicación de los informes de fiscalización y auditoría emitidos por los órganos de control externo e interno.

.....

## ■ Valoración Global

La adecuada **ejecución y justificación** de los proyectos de inversión destinados a la transformación digital y modernización de la Administración local, de acuerdo con la medida contenida en el PRTR, permite la consecución de los correspondientes **Hitos y Objetivos** del Plan.

Los 145 ayuntamientos beneficiarios de las ayudas, convocadas en 2021, obtuvieron **89,4 millones de euros**, que se destinaron, en una parte significativa, a proyectos sobre infraestructuras digitales y dirigidos a favorecer el teletrabajo, que **no eran considerados prioritarios** en la convocatoria.

Los **plazos de ejecución** autorizados de los proyectos **resultaron insuficientes**, lo que llevó a que se prorrogaran de forma sucesiva, superando el límite del 31 de diciembre de 2023, inicialmente previsto en la orden convocatoria, que se modificó para **ampliarlo hasta el 30 de junio de 2024**.

A 31 de diciembre de 2023, los **proyectos finalizados suponían el 71,9 %** del importe total concedido; el **25,3 %** de dicho importe correspondía a **proyectos que se encontraban en ejecución** a esa fecha; y el 2,8 % restante se trataba de proyectos que no llegaron a ejecutarse.

El grado de ejecución de los proyectos **no se refleja en el sistema CoFFEE-MRR**, que no informa de la contribución de los proyectos subvencionados al cumplimiento de los hitos y objetivos del PRTR.

La mayoría de los ayuntamientos analizados presentan **deficiencias en la definición, planificación, gestión y seguimiento de los proyectos**, que han motivado modificaciones en su contenido, ampliación de los plazos de realización y desviaciones en la ejecución. En varios ayuntamientos, ello ha supuesto la **pérdida de una parte o, incluso, de la totalidad de la financiación obtenida**, por la renuncia voluntaria a la subvención o la exigencia de su reintegro, que conlleva, además, el abono de intereses de demora.



## ■ Principales recomendaciones

A las entidades locales beneficiarias (entidades ejecutoras)

1. **Los ayuntamientos** que no dispongan de estrategia en materia de digitalización deberían **elaborar y aprobar una planificación estratégica en materia de las TIC**, que permita un adecuado diseño y definición de los proyectos, sea coherente con los recursos disponibles y permita su ejecución dentro de los plazos previstos.
2. **Los ayuntamientos** deberían **adoptar un mayor rigor en la selección de los proyectos** para garantizar una adecuada realización de los mismos, teniendo en cuenta su complejidad técnica y las necesidades derivadas de su inclusión en el PRTR.
3. **Los ayuntamientos** deberían **asignar los recursos necesarios** que permitan la realización de los proyectos conforme a las condiciones previstas en la solicitud de la subvención y un adecuado seguimiento de su ejecución, **que permita detectar y corregir desviaciones**; y, en su caso, proceder a solicitar las autorizaciones de las modificaciones oportunas sobre los proyectos aprobados.
4. **Los ayuntamientos** deberían **reforzar los sistemas de seguimiento y control de los proyectos**, así como la comunicación con el órgano instructor, para **asegurar el cumplimiento**, durante la ejecución de los proyectos, de las condiciones establecidas en su concesión y **evitar**, en la medida de lo posible, **situaciones que acaben produciendo la pérdida total o parcial de la financiación procedente de la subvención y costes adicionales a la entidad**.