



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS POR LAS ENTIDADES LOCALES BENEFICIARIAS DE LAS SUBVENCIONES CONVOCADAS EN 2021 DESTINADAS AL FORTALECIMIENTO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL EN ZONAS TURÍSTICAS, EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (PRTR)

¿Cómo están ejecutando las entidades locales los proyectos subvencionados?

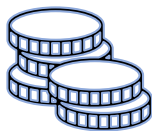


[Informe n.º: 1.609](#)
[Aprobado por el Pleno el 18 de diciembre de 2024](#)



FISCALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS POR LAS ENTIDADES LOCALES BENEFICIARIAS DE LAS SUBVENCIONES CONVOCADAS EN 2021 DESTINADAS AL FORTALECIMIENTO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL EN ZONAS TURÍSTICAS, EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (PRTR)

» ¿QUÉ FINANCIA LAS AYUDAS EXAMINADAS?



La línea de ayudas destinada al fortalecimiento de la actividad comercial en zonas turísticas persigue la financiación de aquellos proyectos de las entidades locales dirigidos al impulso de la competitividad, innovación y modernización de la oferta comercial local ligada a la llegada de visitantes a zonas comerciales turísticas.

» ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE SU CONTROL?



- Por la conveniencia y oportunidad de acometer actuaciones fiscalizadoras que aborden la implementación del PRTR.
- A fin de verificar que las actuaciones realizadas por las entidades locales se están ajustando a los proyectos aprobados y están empleando adecuadamente los fondos recibidos.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y CON QUÉ OBJETIVOS?



¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

ÁMBITO OBJETIVO

Actuaciones realizadas por las entidades locales, financiadas, en su totalidad o en parte, con las subvenciones destinadas al fortalecimiento de la actividad comercial en zonas turísticas, en el marco del PRTR.

ÁMBITO SUBJETIVO

Diputación Provincial de Cáceres y Ayuntamientos de Los Alcázares, Archena, Logroño, Murcia, Noja, Reinosa, San Javier y Santander.

ÁMBITO TEMPORAL

2021 a julio de 2024



¿CON QUÉ OBJETIVOS?

- ➔ Verificar las actuaciones realizadas y los criterios empleados para definir el contenido de los proyectos subvencionados.
- ➔ Analizar los procedimientos de gestión, control y seguimiento adoptados para garantizar el buen uso y aplicación de los fondos concedidos.
- ➔ Verificar el cumplimiento de la normativa aplicable a la ejecución de los proyectos y la justificación de las subvenciones y el adecuado registro contable y presupuestario de las operaciones.
- ➔ Analizar las actuaciones relacionadas con el seguimiento de los proyectos subvencionados, objetivos asignados en el PRTR y verificar su cumplimiento.
- ➔ Verificar el cumplimiento de las obligaciones específicas en materia de transparencia y sostenibilidad ambiental.



CONCLUSIONES

Relativas a la ejecución de los 31 proyectos subvencionados:

- Las deficiencias en la definición y planificación de los proyectos han sido unas de las principales razones por las que, a 31 de julio de 2024, únicamente cinco de las 31 entidades beneficiarias los han concluido.
- Los proyectos subvencionados debían estar finalizados el 31 de diciembre de 2022. Solo el Ayuntamiento de Toledo finalizó su proyecto en fecha. Los Ayuntamientos de Noja y Zamora renunciaron a la subvención, teniendo que reintegrarla junto con los intereses de demora. El resto ha solicitado sucesivas ampliaciones, siendo el 31 de diciembre de 2024 la fecha que 21 entidades tienen para concluir los proyectos.
- Las deficiencias en la definición de los proyectos o de sus presupuestos han motivado el reajuste de actuaciones o de importes de los proyectos del 48 % de las entidades beneficiarias.

Relativas a las actuaciones realizadas por las nueve entidades fiscalizadas:

- La mayoría de los contratos tramitados para llevar a cabo los proyectos han tenido incidencias en su ejecución.
- El seguimiento de los proyectos se realizó únicamente a través de informes semestrales de gestión. Solo la Diputación de Cáceres y los Ayuntamientos de Logroño, Los Alcázares, San Javier y Santander han emitido otros informes.
- A 31 de julio de 2024, el importe ejecutado por las entidades examinadas es inferior al de la inversión financiable, por lo que, si finalizado el plazo ampliado para la ejecución de los proyectos, no realizarán íntegramente la inversión financiable, deberán pagar la inversión no efectuada más los intereses de demora.

Relativas a los principios transversales del PRTR:

- Todas las entidades fiscalizadas han aprobado un Plan de Medidas Antifraude, si bien solo han sido actualizados los de la Diputación de Cáceres y el del Ayuntamiento de Murcia. Los Ayuntamientos de Archena, Los Alcázares y Murcia no han designado un responsable de comunicación de los Fondos Next Generation EU.



RECOMENDACIONES

Las entidades locales deberían:

- ➔ Adoptar un mayor rigor en la selección de los proyectos y disponer de los medios y recursos adecuados para garantizar una adecuada realización de los mismos.
- ➔ Reforzar los sistemas de seguimiento y control de los proyectos, para asegurar su cumplimiento y evitar situaciones que acaben produciendo la pérdida total o parcial de la financiación procedente de la subvención y costes adicionales a la entidad
- ➔ Asignar los recursos necesarios que habiliten la realización de los proyectos conforme a las condiciones previstas en las solicitudes de las subvenciones.
- ➔ Adoptar las medidas necesarias para garantizar la tramitación y el seguimiento contable de los proyectos subvencionados en el marco del PRTR conforme a las especificidades fijadas para este tipo de actuaciones.
- ➔ Establecer procedimientos que permitan la revisión periódica de los planes de medidas antifraude y su adaptación a las circunstancias acaecidas con posterioridad a su aprobación.



■ Introducción

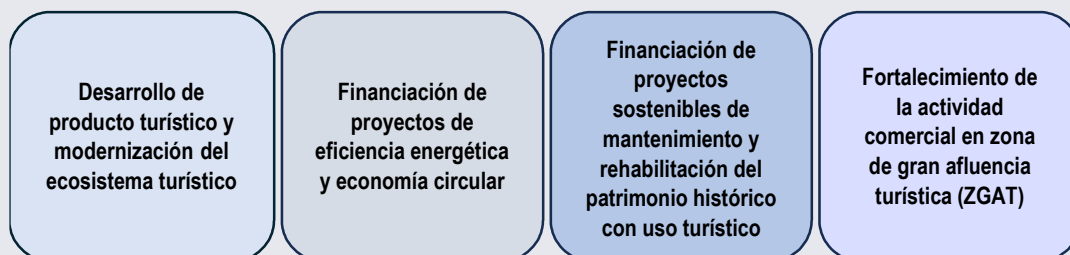
El turismo es un pilar fundamental para la economía española, generando ingresos significativos para el país, creando empleo y contribuyendo al desarrollo de muchas comunidades locales. La pandemia provocada por la COVID-19 tuvo un impacto negativo en la industria turística española por las restricciones de viajes, cierre de fronteras y las medidas de distanciamiento social, por lo que la respuesta de las autoridades en el plano local, nacional y comunitario es fundamental para amortiguar el impacto económico y social generado.

El PRTR es el instrumento a través del cual se canalizan los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), destinados a paliar los efectos de la pandemia y a contribuir a la recuperación del crecimiento económico, la creación de empleo y la modernización de la economía española.

El PRTR, en su componente I4, consistente en un plan de modernización y competitividad del sector turístico, contempla una inversión estimada total de 3.940 millones de euros, para la financiación de “Actuaciones especiales en el ámbito de la competitividad. Fortalecimiento de la actividad comercial en zonas de gran afluencia turística”.

Componente 14-Plan de modernización y competitividad del sector turístico

Medida I04-Actuaciones especiales en el ámbito de la competitividad



En septiembre de 2021 el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo publicó las bases reguladoras de las líneas de ayudas para el fortalecimiento de la actividad comercial en zonas turísticas en el marco del PRTR y procedió a su convocatoria para ese ejercicio, resultando beneficiarias 31 entidades locales a las que se les han concedido subvenciones por un total de 32.270.723,01 euros.

Junto a la convocatoria de 2021, este Ministerio publicó en 2022 y 2023 otras dos con el mismo objeto, dirigidas todas ellas a la consecución del objetivo del PRTR, consistente en la finalización, al final del cuarto trimestre de 2024, de 60 proyectos, como mínimo, destinados a áreas comerciales situadas en zonas locales de gran afluencia turística.

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

La fiscalización de los procesos relacionados con el PRTR es considerada por el Tribunal de Cuentas como una actuación de importancia cuantitativa, de actualidad e interés social, que reviste carácter estratégico para esta Institución.

La presente fiscalización se incardina en la segunda fase de las actuaciones fiscalizadoras referidas al PRTR, en concreto, las que tienen por objeto la ejecución de los proyectos de inversión acogidos a este Plan.

Con ella se pretende analizar las actuaciones realizadas por las entidades locales beneficiarias de las subvenciones otorgadas para el fortalecimiento de la actividad comercial en zonas turísticas, a fin de verificar si se están ejecutando conforme a las condiciones establecidas por el Ministerio convocante, de manera que puedan contribuir a que se alcancen al menos 60 proyectos al final del cuarto trimestre de 2024.

¿Qué se ha fiscalizado?

Se han verificado el conjunto de actuaciones llevadas a cabo por las entidades locales beneficiarias de las subvenciones destinadas al fortalecimiento de la actividad comercial en zonas turísticas, en el marco del PRTR, que han ido dirigidas a financiar una o varias de las siguientes categorías de gastos:



El Informe contiene unos resultados globales de las 31 entidades locales beneficiarias, centrándose los trabajos de fiscalización sobre una muestra de esas entidades, que son los Ayuntamientos de Los Alcázares, Archena, Logroño, Murcia, Noja, Reinosa, San Javier y Santander, así como la Diputación Provincial de Cáceres, que gestionó actuaciones a desarrollar en nueve municipios de la provincia con población inferior a 20.000 habitantes cabecera de comarca.



■ Principales resultados y conclusiones

I. Relativas a la ejecución de los proyectos subvencionados por las 31 entidades beneficiarias

- Los proyectos subvencionados debían estar finalizados el 31 de diciembre de 2022. Sin embargo, las deficiencias en la definición y planificación de estos proyectos han motivado que las resoluciones de concesión de subvenciones se modificaran para ampliar los plazos de ejecución y, en su caso, de justificación y comprobación de dicha ejecución. El 31 de diciembre de 2024 es la última fecha que disponen 21 entidades para poder concluir sus proyectos, esto es, dos años más tarde de la fecha inicialmente prevista. A 31 de julio de 2024, fecha de corte de los trabajos de fiscalización, el 77,42 % de entidades beneficiarias no los ha concluido, viéndose en la necesidad de solicitar sucesivas ampliaciones de plazo.
- Tan solo el **Ayuntamiento de Toledo**, de las 31 entidades beneficiarias, ha finalizado su proyecto en la fecha inicialmente autorizada. Los **Ayuntamientos de Noja y de Zamora** han renunciado a la subvención.
- El 93,55 % de las entidades han solicitado un total de 141 ampliaciones de plazo, ascendiendo a 74 las aprobadas.

Asimismo, el 51,61 % de las 31 entidades locales beneficiarias han solicitado un total de 50 modificaciones de las resoluciones de concesión, por deficiencias en las solicitudes presentadas, cuyos proyectos no estaban suficientemente estudiados o debidamente presupuestados, habiéndose aprobado la mitad de ellas.

.....

2. Relativas a las actuaciones realizadas por las nueve entidades fiscalizadas

2.1 Criterios empleados para definir el contenido de los proyectos y a las actuaciones realizadas

- ❖ Los **Ayuntamientos de Archena, Los Alcázares, Reinosa, San Javier y Santander** incluyeron en sus proyectos doce actuaciones –de un total de 54– ya previstas y algunas de ellas iniciadas, pues la convocatoria de subvenciones permitía incluir en los proyectos gastos devengados y pagados antes de la fecha de publicación de la convocatoria.

Para la ejecución del resto de actuaciones de las nueve entidades fiscalizadas no se contaron con estudios previos o propuestas preliminares dirigidos a determinar y seleccionar las actuaciones a incluir en el proyecto presentado y valorar su posible impacto en la actividad comercial de los municipios, de modo que dichas actuaciones se idearon con ocasión de la convocatoria de las subvenciones.

- ❖ Solo el **Ayuntamiento de Logroño**, de las nueve entidades examinadas, ha realizado estudios específicos sobre los efectos negativos de la pandemia en los establecimientos comerciales localizados en las zonas turísticas del municipio, estableciendo el resto premisas de carácter general en las memorias descriptivas de la inversión en cuanto al impacto de la pandemia.

- ❖ El **Ayuntamiento de Noja** ha renunciado a la subvención por no poder ejecutar el proyecto, procediendo al reintegro voluntario de la ayuda concedida, junto con los intereses de demora, por importe de 306.288,00 euros y 13.683,32 euros, respectivamente. Ello evidencia una actuación ineficiente por parte de la entidad en la gestión del proyecto y en la utilización de los fondos recibidos, quedando sin ejecutar un proyecto que podría haber resultado beneficioso para el municipio y, fundamentalmente, para el sector comercial, además de generar un gasto a las arcas municipales, al tener que abonar los intereses de demora.

El resto de los proyectos fiscalizados están sin concluir a 31 de julio de 2024, teniendo como fecha límite para su finalización el 31 de diciembre de 2024.

- ❖ Las entidades locales fiscalizadas han empleado medios externos para la ejecución de los proyectos, acudiendo todas ellas a la contratación de empresas. Además, los **Ayuntamientos de Logroño y Santander** han suscrito convenios con terceros y el segundo también ha hecho un encargo a un medio propio. La mayoría de los contratos han tenido incidencias en su ejecución, principalmente, modificaciones contractuales, prórrogas y demoras en la ejecución. También se han producido suspensiones temporales de algunas de las obras ejecutadas por los **Ayuntamientos de Logroño, Los Alcázares, Murcia y Reinosa** y la resolución del contrato de obras de pavimentación celebrado por el primero de esos ayuntamientos y la incoación del correspondiente expediente para la determinación de posibles daños y perjuicios causados a la entidad.

2.2 Procedimientos de gestión, control y seguimiento adoptados que garanticen el buen uso y aplicación de los fondos concedidos a la ejecución de los proyectos subvencionados, en el marco del PRTR

- ❖ Con carácter general, el seguimiento de los proyectos se realizó únicamente por las entidades examinadas a través de los informes semestrales de gestión. Solo la **Diputación Provincial de Cáceres** y los **Ayuntamientos de Logroño, Los Alcázares, San Javier y Santander** han emitido, además, un informe de previsiones, que debe cumplimentarse cada trimestre. Asimismo, la **Diputación de Cáceres** realiza mensualmente un seguimiento del estado de situación/ejecución de los proyectos que la entidad tiene aprobados en el marco del PRTR.
- ❖ Ninguna entidad ha dispuesto de herramientas informáticas específicas diseñadas para el seguimiento y control del proyecto subvencionado.

2.3. Examen del cumplimiento de la normativa aplicable a la ejecución del proyecto y el adecuado registro contable y presupuestario

- ❖ A 31 de julio de 2024, todos los proyectos examinados presentan desviaciones en la ejecución respecto a las previsiones iniciales, siendo el importe ejecutado a esa fecha inferior al de la inversión financiable, por lo que, si finalizado el plazo para la ejecución del proyecto, las entidades no realizaran íntegramente la inversión financiable, deberán proceder al pago correspondiente a la inversión no efectuada más los intereses de demora.
- ❖ Las entidades de la muestra incluyeron los proyectos subvencionados en el Estado de gastos con financiación afectada, lo que garantiza su contabilidad separada, a excepción del **Ayuntamiento de San Javier**, que no ha hecho un proyecto de gastos único en el que se recojan los distintos agentes financiadores, como requiere la normativa.

- ❖ Todas las entidades examinadas, salvo el **Ayuntamiento San Javier**, han adoptado medidas para garantizar la formación y el mantenimiento de una adecuada pista de auditoría, en su aspecto contable, lo que ha permitido la identificación y el seguimiento de las operaciones de los proyectos subvencionados, a efectos de proceder a su fiscalización.



3. Relativas al seguimiento por las entidades fiscalizadas del objetivo y el cumplimiento de los principios transversales del PRTR

- Las entidades beneficiarias están incorporando en el sistema de gestión y seguimiento del PRTR, CoFFEE-MRR, la información y documentación relativa a la ejecución de los proyectos subvencionados, si bien esta información, a 31 de julio de 2024, es escasa, al no haber concluido la mayoría de ellas los proyectos y encontrarse aún en fase de planificación.
- Todas las entidades fiscalizadas han aprobado un Plan de Medidas Antifraude con posterioridad a la presentación de la solicitud de las subvenciones, si bien la **Diputación Provincial de Cáceres** y los **Ayuntamientos de Los Alcázares, Murcia y Santander** los aprobaron antes de la resolución de concesión de las ayudas. Solo los de la **Diputación de Cáceres** y el **Ayuntamiento de Murcia** han sido actualizados con posterioridad.

También constituyeron una unidad o comisión antifraude, salvo el **Ayuntamiento de Noja**, si bien no en todos los casos han estado activas.

- Los **Ayuntamientos de Murcia, Noja y Reinosa** no disponían de un procedimiento para poder abordar potenciales situaciones de conflicto de interés, con carácter previo a la entrada en vigor de la Orden HFP/55/2023, que establece la aplicación obligatoria de la herramienta informática MINERVA para detectar tales situaciones. Este último Ayuntamiento tampoco ha llevado a cabo el análisis del conflicto de interés a través de la herramienta MINERVA de aquellos contratos licitados con posterioridad a la entrada en vigor de esa norma.
- Los **Ayuntamientos de Archena, Los Alcázares y Murcia** no han cumplido con la obligación de designar un responsable de comunicación de los Fondos Next Generation EU y comunicarlo al Ministerio de Hacienda. En general, las entidades examinadas han utilizado distintos instrumentos de comunicación -fundamentalmente, placas y carteles informativos- para cumplir la obligación de publicitar la financiación de los proyectos en el marco del PRTR.



4. Relativas a la transparencia y a la sostenibilidad ambiental

- En general, las entidades analizadas publican la información obligatoria, relacionada con el objeto de la presente fiscalización, aunque se han observado 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.
- Todas las entidades locales examinadas han presentado la declaración responsable sobre el cumplimiento del principio de principio de no causar un perjuicio significativo y han expuesto en las memorias presentadas la contribución que sus respectivos proyectos hacen en favor de la calidad ambiental, la eficiencia energética y la economía circular.

También han incluido en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los expedientes contractuales criterios de adjudicación y/o condiciones especiales de ejecución de tipo medioambiental.

.....

■ Valoración Global

La percepción de las subvenciones destinadas al fortalecimiento de la actividad comercial en zonas turísticas requiere que las entidades beneficiarias cumplan las obligaciones previstas en las bases de la convocatoria de subvenciones, además de aquellas otras contenidas en la normativa específica del sistema de gestión del PRTR.

Dicha convocatoria fijaba unos plazos ajustados para la ejecución de los proyectos, por lo que las entidades locales debían presentar proyectos adecuadamente planificados y definidos, tanto en su contenido como en su presupuesto. Además, para la correcta ejecución de esos proyectos era preciso que las entidades contaran con medios personales y materiales suficientes para su gestión y con un sistema de control y de seguimiento apropiado.

Sin embargo, de la fiscalización efectuada se han detectado deficiencias en la planificación, presupuestación y ejecución de los proyectos subvencionados, que han motivado que se hayan aprobado sucesivas ampliaciones de plazo y modificaciones de las resoluciones de concesión. Siendo el 31 de diciembre de 2022 la fecha inicial prevista para que estuvieran concluidos los proyectos, a 31 de julio de 2024, fecha de corte de los trabajos de fiscalización, solo cinco de las 31 entidades beneficiarias han finalizado sus proyectos, dos han renunciado a la subvención y el resto disponen de ampliaciones de plazo para concluirlos, siendo el 31 de diciembre de 2024 la última fecha autorizada para su finalización.

También se han apreciado ciertas deficiencias en los procedimientos de gestión, control y seguimiento adoptados por las entidades fiscalizadas y en el cumplimiento de los principios transversales del PRTR.

Es por ello por lo que el Tribunal de Cuentas recomienda a las entidades locales adoptar un mayor rigor en la selección de los proyectos, disponer de los medios y recursos adecuados para garantizar una adecuada realización de los mismos, y reforzar los sistemas de seguimiento y control de los proyectos para asegurar el cumplimiento 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.

■ Principales recomendaciones

Las recomendaciones dirigidas a las entidades locales fiscalizadas son las siguientes:

En relación con las actuaciones realizadas por las entidades fiscalizadas

1. Adoptar un mayor rigor en la selección de los proyectos y disponer de los medios y recursos adecuados para garantizar una adecuada realización de los mismos, teniendo en cuenta su complejidad técnica y las necesidades derivadas de la tramitación de las actuaciones que se incardinan en el PRTR.
2. Reforzar los sistemas de seguimiento y control de los proyectos, para asegurar el cumplimiento, durante la ejecución de los mismos, 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.
3. Asignar los recursos necesarios que habiliten 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 a lo largo de la implementación de los proyectos subvencionados; y, en su caso, proceder a solicitar las autorizaciones de las modificaciones que sean precisas sobre los proyectos aprobados.
4. Adoptar las medidas necesarias para garantizar la tramitación y el seguimiento contable de los proyectos subvencionados en el marco del PRTR conforme a las especificidades fijadas para este tipo de actuaciones.

En relación con el cumplimiento de los principios transversales del PRTR

5. Establecer procedimientos que permitan la revisión periódica de los planes de medidas antifraude (PMA) y su adaptación a las circunstancias acaecidas con posterioridad a su aprobación, dotándose de los medios adecuados para poder realizar estos procesos internamente, modificando aquellos PMA que no establecen procedimientos que faciliten su seguimiento y revisión.