



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PLAN DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL,
DIPUTACIÓN SUMA+, DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BADAJOZ, EJERCICIOS 2020 A 2022

¿Como ha diseñado, tramitado y gestionado la Diputación provincial de Badajoz el Plan Suma+? ¿Cuál ha sido el destino efectivo de los recursos empleados?



[Informe n.º: 1.552](#)
[Aprobado por el Pleno el 31/12/2023](#)



FISCALIZACIÓN DEL PLAN DE REACTIVACIÓN ECÓNOMICA Y SOCIAL, DIPUTACIÓN SUMA+, DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BADAJOZ

» ¿QUÉ ES EL PLAN SUMA+?



Es un **plan específico y extraordinario** de la DP de Badajoz, con una vertiente dirigida a financiar actuaciones de las entidades locales (EELL) de la provincia, para impulsar la **reactivación económica y social**, y **luchar contra los efectos negativos de la Covid-19**.

» ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE SU CONTROL?



Dada la situación excepcional generada por la COVID-19, es necesario **analizar las medidas extraordinarias adoptadas por las administraciones públicas para mitigar los impactos** negativos derivados de la pandemia.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

ÁMBITO OBJETIVO

Las ayudas previstas en el Plan dirigidas a las EELL, así como las actuaciones llevadas a cabo por la DP de Badajoz y las efectuadas por una muestra de entidades beneficiarias de los recursos.

ÁMBITO SUBJETIVO

La DP de Badajoz y una muestra de EELL de la provincia.

ÁMBITO TEMPORAL

Ejercicios 2020 a 2022.



¿CON QUÉ OBJETIVOS?

- ¿Los sistemas y procedimientos establecidos para efectuar el seguimiento y control de las actuaciones subvencionadas se han ajustado a los principios de buena gestión?
- ¿Las actividades realizadas tanto por la DP como por los beneficiarios se han ajustado a la normativa de aplicación?
- ¿Cuáles han sido los procedimientos llevados a cabo por los beneficiarios para la selección de los proyectos?
- ¿Las actuaciones realizadas por los beneficiarios han contribuido a alcanzar los objetivos del Plan?



» CONCLUSIONES

- ▶ El **Plan** se configuró como una **actuación de choque** para impactar rápidamente en la economía; la aprobación de **tres prórrogas** que ampliaron el plazo de ejecución de las actuaciones en dos años y medio **desvirtuó sus objetivos**.
- ▶ El Plan **no se ajustó** en su totalidad a los **resultados** de las **consultas** realizadas **para su diseño**.
- ▶ Se produjeron algunas **omisiones, imprecisiones e incoherencias** en las **Bases Reguladoras de las subvenciones**.
- ▶ La **ausencia de normativa específica y registros actualizados** que permitieran identificar los núcleos considerados poblados no garantizó el acceso a los recursos en condiciones de igualdad a los municipios.
- ▶ La DP **no** contaba con **manuales de procedimiento ni herramientas informáticas específicas** para la gestión del Plan.
- ▶ El **control implantado** para verificar la ejecución de las actuaciones y el cumplimiento de las BBRR **resultó insuficiente e impidió disponer de la información** necesaria para **evaluar** el impacto de las políticas implementadas y el cumplimiento de sus objetivos.
- ▶ La DP subvencionó todas las **actuaciones** aun cuando fue detectada la **ejecución de algunas diferentes a las comunicadas** por los beneficiarios, sin exigir el reintegro de los fondos.
- ▶ Las entidades beneficiarias **no realizaron estudios previos** para valorar sus necesidades y priorizar las actuaciones a realizar.
- ▶ Se **incumplió la normativa de contratación** del Sector Público en la ejecución de algunas **actuaciones**.
- ▶ Parte de los **recursos** fueron **destinados** a la **contratación de personal laboral para la realización de las propias necesidades de las entidades**.



» RECOMENDACIONES A LA DP

- ✓ **Disponer** de un registro actualizado de los poblados existentes en la provincia, su población y los municipios de adscripción, que **asegure** el acceso en igualdad de condiciones de todas las entidades y sus poblados a los planes de ayudas que apruebe.
- ✓ **Dotarse** de manuales de procedimiento y herramientas informáticas adecuadas y específicas para la gestión y control de los planes de ayudas que desarrolla.
- ✓ **Establecer** procedimientos de control completos para la verificación de la ejecución de las actuaciones financiadas y el cumplimiento de las finalidades previstas en los programas de ayudas que desarrolla.
- ✓ **Diseñar** sistemas de medición y evaluación de los resultados obtenidos con los programas de ayudas que implementa, al objeto de priorizar, reforzar y potenciar aquellos que mejor sirvan para coadyuvar a la mejora de las entidades y la ciudadanía.



■ Introducción

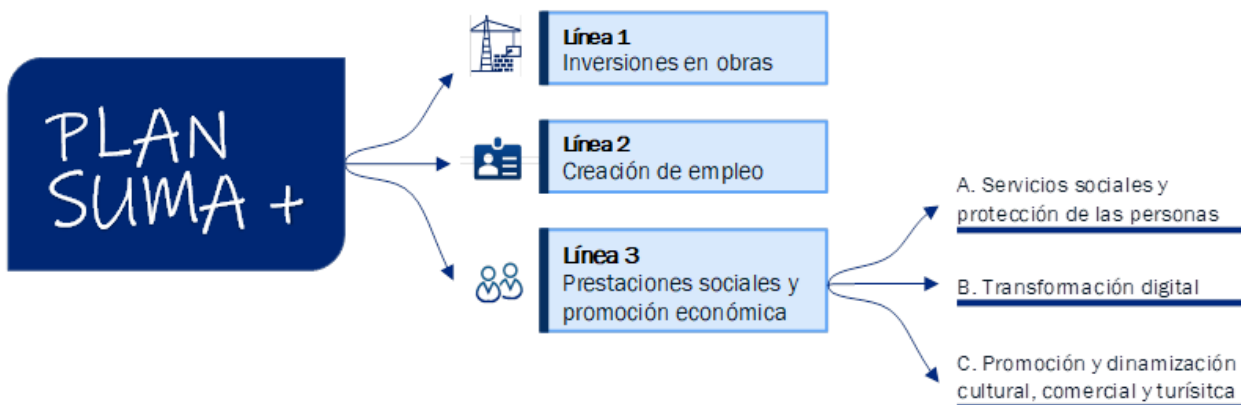
El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud elevó a la categoría de pandemia el brote de SARS-CoV-2 (**COVID-19**) originado en China algunos meses antes. La crisis sanitaria ocasionada generó graves repercusiones económicas, provocando durante el año 2020 una ralentización de la actividad económica global. En este contexto, la Diputación provincial (DP) de Badajoz aprobó el 5 de junio de 2020 el Plan de reactivación económica y social, Diputación Suma+ (**Plan Suma**), al objeto de **estimular la reactivación económica** en la provincia, la **creación de empleo**, la **recuperación de los sectores productivos y de las actividades culturales y sociales**, el **comercio local**, la **construcción**, así como la **atención a los colectivos más vulnerables**.



¿Qué es el Plan de reactivación económica y social, Diputación Suma+?

El Plan Suma es un **plan específico y extraordinario** aprobado por la DP de Badajoz **compuesto por 3 vertientes**. Se ha **analizado la dirigida a las Entidades locales (EELL)** de la provincia, destinada a impulsar su **reactivación económica y social** y contribuir a la **lucha contra los efectos negativos de la Covid-19**. El presupuesto de la actuación para la DP era de **20 millones de euros**.

Las actuaciones a realizar por las EELL debían enmarcarse dentro de alguna de las **tres líneas de actuación** previstas. La **primera** de ellas se dirigía a la reactivación de los sectores productivos y a la generación de empleo, financiando **gastos de obras de edificación**. La **segunda línea** se dirigía a la **creación de empleo nuevo**, diferente al que comúnmente realizan los trabajadores municipales, así como **empleo** relacionado directamente con la **lucha contra la COVID-19**. Por su parte, la **tercera línea** se dirigía al **desarrollo de políticas sociales y a actuaciones de promoción económica**, con el objetivo de prevenir desigualdades y atender las necesidades básicas de la población, desagregándose en las siguientes **sublíneas**:



Además, las **EELL beneficiarias** debían aportar **recursos adicionales** para la financiación de estos proyectos por importe de 6.929.415 euros. La distribución de esta **cuota de corresponsabilidad** fue mayor para las entidades con más población, al considerar su mayor capacidad económica y de gestión.

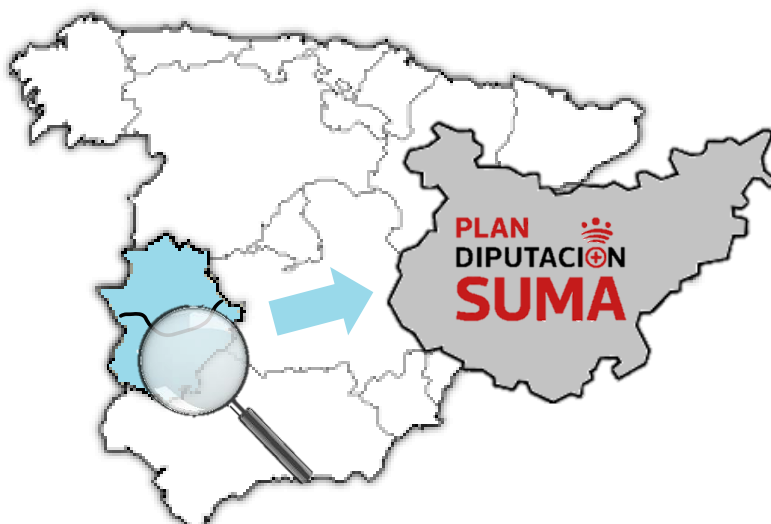
¿Qué entidades podían ser beneficiarias del Plan?

Podían resultar beneficiarios del Plan los municipios de la provincia de Badajoz y sus poblados, a través del municipio de pertenencia, así como las entidades locales menores (ELM).

¿Qué condiciones tenían que cumplir las entidades para resultar beneficiarias?

Las obligaciones para la adquisición de la condición de beneficiaria eran dos:

- Las entidades debían **encontrarse al corriente de sus obligaciones con la Hacienda Provincial** permitiéndose que, en el caso no concurrir tal circunstancia, en la solicitud de participación se incluyese la autorización para que la DP compensase de oficio el importe debido con cargo a Plan.
- Las entidades debían comprometerse a aportar su **cuota de corresponsabilidad**, que debía ser financiada exclusivamente con fondos propios.



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

Dada la situación excepcional generada por la COVID-19, el Tribunal de Cuentas consideró necesario realizar un análisis de las medidas extraordinarias adoptadas por las administraciones públicas para mitigar los impactos negativos derivados de la pandemia.

■ Principales resultados y conclusiones

1. El Plan no se ajustó a los resultados de las consultas realizadas para su diseño.

Para su diseño, se realizaron consultas al tejido productivo y a las EELL de la provincia; sin embargo, **la estructura del Plan no se ajustó en su totalidad a los resultados obtenidos**, destinando más recursos a actuaciones que no se habían identificado como prioritarias.

2. Se produjeron omisiones, imprecisiones e incoherencias en las Bases Regulatoras (BBRR).

Las BBRR presentaban algunas **imprecisiones e incoherencias, y omitieron aspectos de la Ordenanza General de Subvenciones** de la DP de Badajoz en relación con suministro de información de las actuaciones, la justificación de su ejecución, el periodo durante el que debían destinarse al fin para el cual se concedió la subvención, así como falta de concreción de la fase del procedimiento de las potenciales actuaciones financiables.

3. La ausencia de normativa que delimitase los núcleos poblacionales considerados como poblados, no permitió garantizar el acceso en igualdad de condiciones de todos ellos a los recursos.

Se designó como beneficiarios individualizados del Plan a los **165 municipios**, a las **15 ELM** y a **45 poblados**. La ausencia de tal normativa específica, así como de un registro identificativo de aquellos núcleos que pudieran reunir unos requisitos comunes y objetivos para tal consideración, a los efectos de su inclusión como beneficiarios individualizados de los recursos, no permitió valorar el acceso en igualdad de condiciones de todos los núcleos poblacionales a los recursos, al no haberse justificado los criterios para la inclusión de los poblados seleccionados como beneficiarios.



Aquellos **municipios cuyos núcleos poblacionales no fueron incluidos como beneficiarios directos** agregaron su población a la del núcleo principal, resultando **perjudicados**, al haberles asignado una **cuantía inferior de recursos** de los que les hubiese correspondido en caso de que se les hubiese aplicado el mismo criterio de desagregación que a los municipios cuyos núcleos fueron incluidos como beneficiarios independientes para el reparto de los fondos.

4. **Los recursos asignados directamente a los municipios ascendieron a 18.134.553 euros, otros 1.366.557 euros a través de sus poblados y el asignado a las ELM ascendió a 498.887 euros.**

Los recursos correspondientes a los beneficiarios se determinaron mediante la asignación de una **cantidad fija por habitante, pero diferente en función del tramo de población** en el que se encontrase cada uno de ellos. No obstante, con objeto de favorecer a los núcleos más pequeños de población, se estableció un volumen mínimo de recursos de 30.000 euros. Esta medida favoreció a 96 beneficiarios.



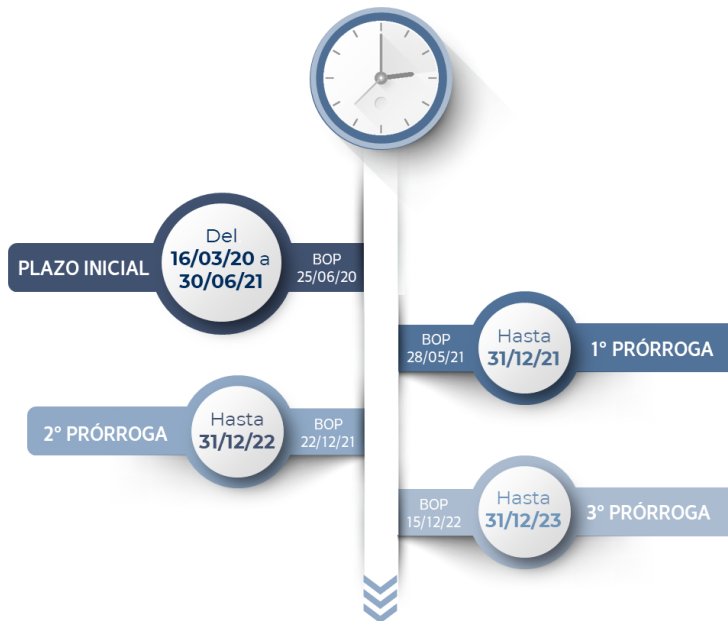
Para las entidades de población superior a 20.000 habitantes se estableció un importe fijo de un millón de euros, lo que produjo desequilibrio en las cuantías asignadas, provocando que algunas recibiesen cuantías superiores por habitante respecto de las entidades de población inferior.

5. **Ausencia de manuales de procedimiento y de herramientas informáticas específicas.**

La **DP de Badajoz no dispuso de manuales** generales **de procedimiento** para la gestión de las ayudas, por lo que los trabajos fueron desempeñados a partir de los conocimientos y experiencia previa del equipo encargado.

Además, **carecía de herramientas informáticas específicas** para la gestión y control del Plan, **a pesar de que habitualmente tramita este tipo de ayudas**. Para la gestión se utilizó una hoja de cálculo que resultaba insuficiente para llevar a cabo un adecuado seguimiento y control, y presentaba carencias en su configuración, al no trasladar la totalidad de los datos, realizarse de forma manual, así como incorporar denominaciones genéricas de las actuaciones, lo que dificultaba su seguimiento y control.

6. El plazo para la ejecución de las actuaciones se estableció, inicialmente, entre el 16 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2021, si bien fue ampliado en tres ocasiones, la última de ellas hasta el 31 de diciembre de 2023.



El Plan se configuró como una **actuación de choque** que debía impactar rápidamente en la economía de la provincia, si bien **la aprobación de tres prórrogas globales amplió el plazo de ejecución y desvirtuó sus objetivos.**

A su vez, la demora en la ejecución de las actuaciones por los beneficiarios de los recursos pone de manifiesto que no todas las necesidades que fundamentaron la selección de estas eran plenamente urgentes, así como que un gran número de ellas no se encontraban vinculadas a combatir los efectos negativos de la COVID-19.

7. El modelo para la comunicación a la DP de las actuaciones a realizar por los beneficiarios presentaba carencias.

En consecuencia, la DP **no exigió** a los beneficiarios, en el momento de comunicar las actuaciones a realizar, que **aportaran la totalidad de la información establecida en las BBRR**, lo que, además de un incumplimiento, supuso renunciar a disponer de información que le hubiese permitido desarrollar un mejor control de las actuaciones y la realización de evaluaciones del impacto de las políticas implementadas y cumplimiento de sus objetivos.

8. Se autorizaron, de forma generalizada, las solicitudes de alteración de la distribución económica de los recursos recibidos de los beneficiarios, a pesar de que las BBRR lo preveían con carácter excepcional y bajo determinados supuestos.

La DP **aceptó la totalidad de las solicitudes presentadas**, realizadas por una amplia mayoría de los beneficiarios, admitió solicitudes con deficiencias y, con carácter general, no solicitó la documentación que fundamentaba la solicitud. Tampoco verificó que las entidades solicitantes se encontrasen en los supuestos alegados.

9. Insuficiente sistema de control para verificar la ejecución de las actuaciones, el cumplimiento de las BBRR y de las finalidades previstas

El control de la DP se limitó a la realización de **revisiones formales** de las **certificaciones** remitidas por el/la Secretario/a de la entidad beneficiaria y los **justificantes globales** aportados, sin realizar comprobaciones materiales ni verificaciones adicionales sobre documentación justificativa de las actuaciones ejecutadas, ni verificar que los beneficiarios no hubiesen obtenido otras ayudas para la misma finalidad.

Esta insuficiencia de control ha dado lugar a la **aprobación de cuentas justificativas en las que concurrían incidencias y deficiencias** en la documentación aportada por los beneficiarios.

.....

10. El insuficiente sistema de control, unido a las sucesivas ampliaciones del plazo de ejecución de las actuaciones y a las facilidades dadas a los beneficiarios durante todas las fases de tramitación del Plan, puso de manifiesto el interés de la DP en facilitar a las entidades la ejecución de las actuaciones y el no reintegro de los fondos.

.....

11. Ausencia de estudios previos para valorar necesidades y priorizar las actuaciones a realizar.

Ninguna entidad realizó un estudio previo para valorar sus necesidades que le permitiera una mejor selección de las actuaciones a financiar con los recursos del Plan, **ni tampoco** llevó a cabo un análisis del posible **impacto que tendría su realización**, incluyendo, en algunos casos actuaciones que ya se encontraban incluidas en sus presupuestos con anterioridad a la aprobación del Plan.

.....

12. Incumplimiento de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público en la ejecución de las actuaciones de las líneas 1 y 3.

Se produjeron **incumplimientos de la normativa de contratación del sector público** en las contrataciones realizadas por las entidades beneficiarias en las **líneas 1 y 3 del Plan**, fundamentalmente:

- En la **contratación menor**: falta de conformidad que acreditase la realización a satisfacción de la Administración, la ausencia de designación de un responsable del contrato que supervisara la correcta ejecución de la prestación y la ausencia de informes justificativos de su necesidad.
- En la **contratación ordinaria**: falta de aprobación de la certificación final de las obras ejecutadas, demora en la emisión de las certificaciones de obra, ausencia de emisión de actas de comprobación del replanteo y deficiencias en el contenido de la resolución de adjudicación.

.....

13. Incidencias en contrataciones financiadas con recursos de la línea 2.

Al destinarse, parte de ellos, a la contratación, durante un periodo de tiempo limitado, de personal laboral para la atención de las propias necesidades de las entidades, y no para empleo diferente al realizado por los trabajadores municipales, como estaba previsto.

.....

14. Incidencias en el cumplimiento de la normativa en materia de transparencia.

El Ayuntamiento de Benquerencia de la Serena y las ELM de Entrerríos y Gargáligas no disponían de sitios web o portales de transparencia en los que dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad establecidas en la legislación vigente. Además, en gran parte de las web y portales de transparencia del resto de las entidades se detectaron carencias e incidencias en la publicidad de los elementos exigidos por la citada normativa.

■ Valoración Global

A la vista de los resultados alcanzados en la fiscalización, puede concluirse que los objetivos iniciales del Plan Suma quedaron desvirtuados con la aprobación de sucesivas prórrogas que extendieron el plazo de ejecución de las actuaciones, limitando el impacto inmediato pretendido sobre la economía de la provincia y la lucha contra los efectos negativos de la COVID-19.

Las entidades seleccionaron los proyectos sin estudios previos que permitieran valorar sus necesidades ni el posible impacto que tendría su realización, incluyendo, en algunos casos actuaciones que ya se encontraban incluidas en sus presupuestos con anterioridad a la aprobación del Plan.

Además, la DP no exigió a los beneficiarios que aportaran la totalidad de la información requerida, lo que, además de un incumplimiento, supuso renunciar a información que le hubiese permitido desarrollar un mejor control de las actuaciones y la realización de evaluaciones del impacto de las políticas implementadas y cumplimiento de sus objetivos, que no ha podido realizar

■ Principales recomendaciones

Dirigidas a la
Diputación Provincial
de Badajoz

1. **Disponer** de un registro actualizado de los poblados existentes en la provincia, su población y los municipios de adscripción, al resultar estos, habitualmente, como beneficiarios individualizados en los programas de ayudas y subvenciones que desarrolla.
2. **Promover y asegurar** el acceso en igualdad de condiciones de todas las entidades y sus poblados a los planes de ayudas y subvenciones que apruebe, mediante la determinación de criterios objetivos y específicos para su participación.
3. **Dotarse** de manuales de procedimiento y herramientas informáticas adecuadas y específicas para la gestión y control de los planes de ayudas y subvenciones que desarrolla.
4. **Establecer** procedimientos de control completos para la verificación de la ejecución de las actuaciones financiadas y el cumplimiento de las finalidades previstas en los programas de ayudas y subvenciones que desarrolla.
5. **Diseñar** sistemas de medición y evaluación de los resultados obtenidos con los programas de ayudas y subvenciones que desarrolla, al objeto de priorizar, reforzar y potenciar aquellos que mejor sirvan para coadyuvar a la mejora de las entidades y la ciudadanía.