

SINDICATURA DE COMPTES  
DE LA COMUNITAT VALENCIANA

## AUDITORÍA OPERATIVA DE LAS AYUDAS DEL PLAN RESISTIR PLUS

Ejercicio 2022



## RESUMEN

La Sindicatura de Comptes ha realizado una auditoría operativa de las ayudas del Plan Resistir Plus (en adelante PRP). Estas ayudas, previstas en el Real Decreto-ley 5/2021, están destinadas a reforzar la solvencia empresarial mediante la reducción del endeudamiento que se generó a partir de marzo de 2020 debido a la pandemia de la COVID-19.

El objetivo de la presente fiscalización es evaluar si la concesión de las ayudas del PRP se ha gestionado con criterios de eficiencia, eficacia y economía. En concreto, hemos dado respuesta a las siguientes preguntas de auditoría:

**Objetivo 1. ¿La actuación subvencionadora está previa y adecuadamente planificada?**

**Objetivo 2. ¿Las ayudas concedidas han contribuido al mantenimiento de la actividad de los beneficiarios?**

**Objetivo 3. ¿El órgano concedente ha diseñado un control efectivo para verificar la justificación de las ayudas?**

Entre las conclusiones extraídas del trabajo realizado destacamos las siguientes:

- El PRP, por su carácter excepcional debido a causas sobrevenidas y por ser una línea aprobada y diseñada por el Gobierno de España, no pudo ser planificado previamente a nivel autonómico. Sin embargo, la línea de ayudas sí fue incluida en la actualización del correspondiente plan estratégico de subvenciones de la Conselleria. No obstante, consideramos que dos aspectos son susceptibles de mejora en la etapa de planificación de las ayudas: por una parte, la inexistencia de un análisis previo de la situación de partida y la situación a la que se desea llegar con la intervención diseñada y, por otra parte, las debilidades del sistema de seguimiento previsto en el plan estratégico.
- El objetivo genérico de esta intervención pública es propiciar el mantenimiento de la actividad de los beneficiarios, mediante ayudas directas a autónomos y empresas para el apoyo a la solvencia y reducción del endeudamiento del sector privado. El trabajo que hemos realizado no contiene las características propias de un proceso de evaluación de política pública y no nos permite alcanzar una seguridad razonable sobre la relación causa-efecto entre la implantación de la ayuda y su resultado en las variables objetivo. Hemos realizado un análisis comparativo de las variaciones porcentuales de ciertas variables relacionadas con la actividad económica, distinguiendo entre la realidad del grupo de solicitantes que han recibido las ayudas frente a la realidad del grupo de solicitantes que no las han recibido. Si bien existen factores exógenos a la intervención pública que no están debidamente aislados en nuestro análisis, consideramos que existen indicios para pensar que las ayudas han contribuido positivamente al mantenimiento de la actividad de los beneficiarios.
- La comprobación de que las ayudas otorgadas han sido realmente aplicadas por parte de los beneficiarios al objeto por el cual se diseñaron es una fase fundamental en la



gestión de las ayudas, tanto por el cumplimiento de la normativa correspondiente, como para conseguir el impacto esperado con la intervención. El órgano concedente de las ayudas ha previsto un plan de control específico para la verificación de las ayudas y ha realizado las comprobaciones sobre una muestra de expedientes, detectando un elevado número de incidencias.

Entre las recomendaciones que hemos incluido en nuestro informe, cabe citar que la Administración debe concretar la situación a la que se desea llegar con la concesión de cualquier ayuda y diseñar un adecuado sistema de seguimiento y evaluación de los resultados perseguidos con la intervención pública. También es recomendable que el órgano concedente de las ayudas del PRP revise un mayor número de expedientes cuyo importe concedido sea inferior a 60.000 euros, dada la elevada proporción de incidencias detectadas entre los expedientes inicialmente incluidos en el plan de control.

## **NOTA**

---

Este resumen pretende ayudar a la comprensión de los resultados de nuestro informe y facilitar la labor a los lectores y a los medios de comunicación. Recomendamos leer el informe completo para conocer el verdadero alcance del trabajo realizado.



**Auditoría operativa de las ayudas del Plan  
Resistir Plus**

**Ejercicio 2022**

Sindicatura de Comptes  
de la Comunitat Valenciana



## ÍNDICE (con hipervínculos)

<b>1. Cifras clave</b>	<b>3</b>
<b>2. Objetivos y alcance de la auditoría</b>	<b>4</b>
<b>3. Conclusiones</b>	<b>6</b>
<b>4. Recomendaciones</b>	<b>9</b>
<b>Apéndice 1. Análisis del entorno</b>	<b>11</b>
<b>Apéndice 2. Enfoque metodológico</b>	<b>22</b>
<b>Apéndice 3. Observaciones</b>	<b>24</b>
<b>Índice de abreviaciones</b>	<b>54</b>
<b>Anexo I. Resumen del Informe de auditoría de cumplimiento de legalidad de las ayudas del Plan Resistir Plus</b>	<b>55</b>
<b>Anexo II. Objetivos, subobjetivos y criterios de auditoría</b>	<b>58</b>
<b>Trámite de alegaciones</b>	<b>61</b>
<b>Aprobación del Informe</b>	<b>62</b>
<b>Anexo III. Informe sobre las modificaciones técnicas</b>	

### NOTA SOBRE LA UNIDAD MONETARIA

---

Todos los datos económicos de este informe vienen expresados en euros. Se ha efectuado un redondeo para no mostrar los céntimos. Los datos representan siempre el redondeo de cada valor exacto y no la suma de datos redondeados.



## 1. CIFRAS CLAVE

**647**

MILLONES DE EUROS

Importe asignado a la Comunitat Valenciana por el Gobierno de España

**316**

MILLONES DE EUROS

Importe concedido por la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico

**25.550**

Autónomos y empresas que solicitaron la ayuda

**48,2%**

Grado de ejecución presupuestaria de las ayudas en la Comunitat Valenciana (14,5 puntos porcentuales por debajo de la media nacional, excluyendo Canarias e Illes Balears, que gozaron de mayor autonomía para fijar límites máximos)

**4,5**

MILLONES DE EUROS

Coste estimado de gestión del plan de ayudas, un **1,4% sobre el importe total concedido**

**4,2%**

Incremento en 2022 de la afiliación entre los beneficiarios de la ayuda (frente a una disminución de 4,6% entre los no beneficiarios de la ayuda)

**30**

de cada 10.000 beneficiarios de la ayuda han presentado o iniciado un procedimiento concursal –voluntario o forzoso– desde el 1 de enero de 2022 (**la mitad que lo observado entre los solicitantes que no recibieron la ayuda**)

**99,1%**

Proporción de beneficiarios que han cumplido el requisito de mantener la actividad a 30 de junio de 2022

**46,8%**

Incremento en 2022 del volumen de operaciones entre los beneficiarios de la ayuda (frente a un incremento del 26,3% entre los no beneficiarios de la ayuda)

**90**

DÍAS

Plazo medio transcurrido entre la convocatoria y la resolución de las concesiones de ayudas en la Comunitat Valenciana (ligeramente inferior a los 96 días de media en el conjunto del Estado)

**19,2%**

Proporción de los expedientes revisados por el órgano gestor (inferiores a 60.000 euros) sobre los que se ha detectado alguna incidencia

**7,8**

MILLONES DE EUROS

Posible importe a reintegrar por los beneficiarios como consecuencia de incidencias en la justificación de los expedientes revisados por el órgano gestor



## 2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El artículo 6 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, incluye entre sus funciones, además de las referidas al control externo de la gestión económico-financiera del sector público valenciano y de sus cuentas, aquellas que de acuerdo con el ordenamiento jurídico sean convenientes para asegurar adecuadamente el cumplimiento de los principios financieros, de legalidad, de eficacia y de economía y de transparencia, exigibles al sector público, así como la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género. Por otra parte, el artículo 9.3 de la misma ley determina que los informes habrán de pronunciarse, entre otras cuestiones, sobre si la gestión de los recursos humanos, materiales y de los fondos presupuestarios se ha desarrollado de forma económica y eficiente, y evaluar el grado de eficacia en el logro de los objetivos previstos.

De acuerdo con lo mencionado en el párrafo anterior, el Consell de la Sindicatura de Comptes acordó incluir en el Programa Anual de Actuación (PAA) de 2022 el inicio de sendas fiscalizaciones sobre **las ayudas del Plan Resistir Plus (en adelante, PRP): una auditoría de cumplimiento de legalidad** (véase en el anexo I el resumen de este informe, que el Consell de la Sindicatura de Comptes aprobó en su reunión del 5 de diciembre de 2022) y **una auditoría operativa**, cuya conclusión está prevista en el PAA 2023.

El objetivo de la presente fiscalización es evaluar si la concesión de las ayudas del Plan Resistir Plus se ha gestionado con criterios de eficiencia, eficacia y economía. En particular, si se adquieren, mantienen y emplean los recursos humanos y materiales de acuerdo con dichos criterios, si se presentan ineficiencias o se realizan prácticas antieconómicas y si se cumple con la normativa y disposiciones legales relacionadas con la economía y eficiencia.

Para poder evaluar esta gestión con dichos criterios se han definido los siguientes objetivos concretos, formulados en términos de preguntas:

**Objetivo 1. ¿La actuación subvencionadora está previa y adecuadamente planificada?**

**Objetivo 2. ¿Las ayudas concedidas han contribuido al mantenimiento de la actividad de los beneficiarios?**

**Objetivo 3. ¿El órgano concedente ha diseñado un control efectivo para verificar la justificación de las ayudas?**

Para facilitar la obtención de respuestas a estos objetivos, cada uno de ellos se ha desglosado en varios subobjetivos y para cada uno de estos se han definido los criterios de auditoría, que se resumen en el anexo II.

El ámbito temporal de la fiscalización abarca el periodo comprendido entre los ejercicios 2021 (concesión de las ayudas) y 2022 (revisión de la justificación y evaluación de los resultados obtenidos), si bien nuestro trabajo también incluye comprobaciones sobre la ejecución del plan de control de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico –en adelante, Conselleria o CHME– que se extendió al primer semestre de 2023.



Queda excluida expresamente del alcance de esta auditoría operativa la fiscalización de la adjudicación de los distintos expedientes de contratación que la Conselleria ha realizado para la gestión de las ayudas.

El apartado 3 de este informe contiene las conclusiones más relevantes que se formulan para cada uno de los objetivos antes citados. El apartado 4 recoge las recomendaciones para mejorar la gestión en la concesión de las ayudas por parte de la CHME.

El Informe incluye también tres apéndices:

- En el apéndice 1 se describe la actividad auditada.
- El apéndice 2 resume nuestro enfoque metodológico.
- El apéndice 3 recoge nuestras observaciones, que se formulan para cada uno de los objetivos y subobjetivos, que soportan las conclusiones.

Hemos llevado a cabo el trabajo de conformidad con los *Principios fundamentales de fiscalización de las instituciones públicas de control externo* y con las normas técnicas de auditoría aprobadas por el Consell de la Sindicatura, recogidas en el *Manual de fiscalización de la Sindicatura de Comptes*, en especial en la GPF-OCEX 3000 de dicho manual, "Norma para la auditoría operativa", que desarrolla los aspectos relevantes de las normas aprobadas por las instituciones de control externo sobre la fiscalización operativa, las normas ISSAI 3000 e ISSAI-ES 300.

Para llevar a cabo esta auditoría operativa, se ha realizado previamente un análisis del entorno relacionado con la materia. Para ello, se ha consultado y analizado la documentación que se ha considerado más relevante en este ámbito, referida básicamente a la legislación aplicable, información económica presupuestaria e información publicada relevante respecto a estas ayudas.

Agradecemos la colaboración prestada en la realización del trabajo a los gestores de las ayudas y subvenciones del PRP, en particular a la Subdirección General de Modelo Económico de la CHME.





### 3. CONCLUSIONES

#### 3.1 EN RELACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTUACIÓN SUBVENCIONADORA

El Plan Resistir Plus, por su carácter excepcional debido a causas sobrevenidas y por ser una línea aprobada y diseñada por el Gobierno de España, no pudo ser planificado previamente a nivel autonómico. Sin embargo, la línea de ayudas sí fue incluida en la actualización del correspondiente plan estratégico de subvenciones de la Conselleria. Consideramos que varios aspectos son susceptibles de mejora en la etapa de planificación de las ayudas: la inexistencia de un análisis previo de la situación de partida y la situación a la que se desea llegar con la intervención diseñada y las debilidades del sistema de seguimiento previsto en el plan estratégico.

Esta conclusión general está fundamentada en las siguientes conclusiones parciales:

1. En la primera actualización del Plan Estratégico de Subvenciones (PES) de la CHME del periodo 2021-2023, aprobada por el conseller el 8 de marzo de 2022, se incorporó la línea S10240000, "Ayudas extraordinarias para apoyo a la solvencia empresarial".

Si bien el PES define las necesidades y los objetivos de la intervención que justifica la actividad de fomento, no existe una descripción expresa de los resultados o cambios esperados con dicha intervención, ni tampoco se establecen indicadores para evaluar el resultado. Tampoco se ha producido un análisis del punto de partida y del escenario que se pretende alcanzar con la intervención (véase subobjetivo 1.1).

2. La CHME, como órgano competente, ha cumplido con la normativa vigente, pues ha elaborado el informe de evaluación anual cuyo objeto es dar a conocer la situación y el progreso alcanzado en cuanto al cumplimiento de los objetivos propuestos con las distintas ayudas planificadas.

Sin embargo, dicha evaluación está fundamentada principalmente en los resultados observados a través de indicadores presupuestarios y de actividad administrativa (número de solicitudes, número de beneficiarios y grado de ejecución presupuestaria), sin abordar aspectos de eficacia o impacto de las actuaciones, lo que impide obtener información sobre el grado de consecución de los objetivos desde la perspectiva de los resultados o de la finalidad perseguida al conceder las ayudas. Tampoco se establece la periodicidad de la revisión (únicamente existe un informe anual) ni el protocolo para analizar las causas de no alcanzar los objetivos previstos ni las acciones correctoras a llevar a cabo (véase subobjetivo 1.2).

3. Para cada indicador diseñado por el órgano competente, el informe de evaluación señalado en el punto anterior detalla los resultados previstos y los resultados alcanzados. El número de solicitantes se aproxima a lo previsto (85%), pero no se han alcanzado las previsiones respecto al número de beneficiarios (58% de lo previsto). El grado de ejecución presupuestaria ha sido del 48,2%, muy inferior al previsto (90%).



En el informe de evaluación no existe una justificación de las desviaciones entre resultados alcanzados y resultados previstos para estos tres indicadores, y tampoco se hace una valoración sobre el éxito o el fracaso de la intervención tras la medición de los indicadores (véase subobjetivo 1.3).

4. El procedimiento de solicitud de las ayudas diseñado ha permitido que mayoritariamente los posibles destinatarios pudieran tener acceso a la ayuda en la Comunitat Valenciana. El importe concedido por la Comunitat Valenciana, tanto en relación con el producto interior bruto autonómico como en relación con el número de empresas y autónomos, es similar a la media nacional (véase subobjetivo 1.4).
5. El órgano competente llevó a cabo una amplia difusión por distintos medios de comunicación de las ayudas del PRP, con el objeto de que los posibles destinatarios pudieran tener conocimiento tanto de los requisitos para acceder a estas ayudas como del plazo y forma para realizar su solicitud (véase subobjetivo 1.4).
6. Hasta el 31 de diciembre de 2022, los costes directos e indirectos que la CHME ha destinado a la gestión de las ayudas ascienden a 4,5 millones, lo que representa un 1,4% sobre el importe total concedido. No hemos podido comparar este porcentaje con los recursos destinados por otras comunidades autónomas o por el mismo órgano concedente para otras ayudas similares, pero consideramos que la cuantía destinada por la Conselleria está en línea con el principio de economía de medios (véase subobjetivo 1.5).

### **3.2 EN RELACIÓN CON LA CONTRIBUCION DE LAS AYUDAS AL MANTENIMIENTO DE LA ACTIVIDAD DE LOS BENEFICIARIOS**

El objetivo genérico de la intervención del PRP es propiciar el mantenimiento de la actividad de los beneficiarios, mediante ayudas directas a autónomos y empresas para el apoyo a la solvencia y reducción del endeudamiento del sector privado. El trabajo que hemos realizado no contiene las características propias de un proceso de evaluación de política pública y no nos permite alcanzar una seguridad razonable sobre la relación causa-efecto entre la implantación de la ayuda y su resultado en las variables objetivo. Hemos realizado un análisis comparativo de las variaciones porcentuales de ciertas variables relacionadas con la actividad económica, distinguiendo entre la realidad del grupo de solicitantes que han recibido las ayudas frente a la realidad del grupo de solicitantes que no las han recibido. Si bien existen factores exógenos a la intervención pública que no están debidamente aislados en nuestro análisis, consideramos que existen indicios para pensar que las ayudas han contribuido positivamente al mantenimiento de la actividad de los beneficiarios.

Esta conclusión general está fundamentada en las siguientes conclusiones parciales:

1. Para el conjunto de los beneficiarios de la ayuda, el volumen de operaciones anual en el impuesto sobre el valor añadido (IVA) experimentó un incremento anual entre 2021 y 2022 del 46,8%, frente al 26,3% de los solicitantes que no recibieron la ayuda (subobjetivo 2.1).



2. El número total de afiliados a la Seguridad Social de los beneficiarios de las ayudas aumentó un 4,2% entre diciembre de 2021 y diciembre de 2022, variación ligeramente superior al incremento en la afiliación en la Comunitat Valenciana (2,9%) y muy superior a la variación en la afiliación de los solicitantes que no recibieron la ayuda, que descendió en 4,6% (véase subobjetivo 2.2).
3. El Registro Público Concursal inscribió durante 2022 anuncios referidos a 104 solicitantes de las ayudas del Plan Resistir Plus. En términos porcentuales, 30 de cada 10.000 beneficiarios de la ayuda han presentado o iniciado un procedimiento concursal –voluntario o forzoso– desde el 1 de enero de 2022. Esta proporción es prácticamente la mitad que la observada entre los solicitantes que no recibieron la ayuda, 59 de cada 10.000 (véase subobjetivo 2.3).
4. Una de las obligaciones adquiridas por los beneficiarios era la de mantener la actividad correspondiente a las ayudas hasta el 30 de junio de 2022. El 99,1% de los beneficiarios habían mantenido esa actividad (véase subobjetivo 2.4).
5. En junio de 2023, el 10,2% de los beneficiarios no estaban al corriente de sus obligaciones tributarias con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y el 4,6% tenía pendiente de ingreso algún pago a la Seguridad Social, porcentajes sensiblemente inferiores al de los solicitantes que no recibieron la ayuda (véase subobjetivo 2.5).
6. El pago de las ayudas se ha realizado de forma oportuna. El periodo medio ponderado en la resolución de las concesiones desde la fecha de las respectivas convocatorias ha sido de 90 días, situándose por debajo de la media del conjunto de las comunidades autónomas, que fue de 96 días (véase subobjetivo 2.6).

### 3.3 EN RELACIÓN CON EL CONTROL EFECTIVO EN LA VERIFICACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS

La comprobación de que las ayudas otorgadas han sido realmente aplicadas por parte de los beneficiarios al objeto por el cual se diseñaron es una fase fundamental en la gestión de las ayudas, tanto por el cumplimiento de la normativa correspondiente, como para conseguir el impacto esperado con la intervención. El órgano concedente de las ayudas ha previsto un plan de control específico para la verificación de las ayudas y ha realizado las comprobaciones sobre una muestra de expedientes, que consideramos debería ser ampliable dado el elevado número de incidencias detectadas.

Esta conclusión general está fundamentada en las siguientes conclusiones parciales:

1. El conseller de Hacienda y Modelo Económico aprobó el 4 de abril de 2022 el plan de control aplicable a la comprobación de la justificación de las ayudas del Plan Resistir Plus, sobre las que establece un control de tipo administrativo con ciertas particularidades en virtud del importe concedido (véase subobjetivo 3.1).



2. El órgano gestor ha ejecutado el plan de control previamente diseñado de manera eficaz y ha concluido prácticamente la totalidad de las correspondientes actuaciones en un plazo razonable (véase subobjetivo 3.2).
3. Como resultado del plan de control, la Conselleria ha iniciado o iniciará el expediente de reintegro de 245 expedientes de los 2.215. La proporción de expedientes de ayudas inferiores a 60.000 euros que presentan incorrecciones es especialmente significativa (19,2%).

El posible importe a reintegrar de todos los expedientes revisados (7,8 millones de euros) es muy superior al coste que ha tenido para la CHME (que hemos estimado en unos 1,8<sup>1</sup> millones de euros) entre enero de 2022 y mayo de 2023, periodo de tiempo dedicado por los funcionarios de la Subdirección General de Modelo Económico y por la empresa externa contratada para tareas de justificación y ejecución del plan de control (véase subobjetivo 3.2).

## 4. RECOMENDACIONES

Como resultado del trabajo de auditoría operativa, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley de Sindicatura de Comptes, conviene efectuar las recomendaciones que se señalan a continuación:

1. Respecto al Plan Estratégico de Subvenciones, se recomienda **mayor concreción en los objetivos y efectos que se pretenden alcanzar** y una descripción expresa de los cambios deseados de forma que faciliten la posterior **evaluación real** de los resultados alcanzados como consecuencia de la concesión de la correspondiente subvención.
2. Es conveniente protocolizar un régimen de evaluación con una **periodicidad inferior a la anual** que permita analizar las causas de no alcanzar los objetivos previstos y plantear acciones correctoras en caso de producirse desviaciones.
3. Se recomienda aumentar el **número de los indicadores** utilizados para la evaluación de la eficacia de la medida y que estos no tengan únicamente carácter administrativo o presupuestario sino de impacto o resultado sobre los beneficiarios de las ayudas.
4. El informe de evaluación debería **valorar el éxito o fracaso** de las estrategias teniendo en cuenta los resultados de los indicadores planteados en el PES.
5. Para dotar de mayor coherencia a las ayudas destinadas a colectivos tan amplios, se recomienda mantener **reuniones periódicas con las asociaciones más representativas** de los posibles destinatarios (empresarios y autónomos) con objeto de maximizar la eficiencia y eficacia de la gestión de las ayudas y a su vez poder identificar los posibles

---

<sup>1</sup> Este coste se refiere únicamente a los meses durante los cuales la Conselleria ha llevado a cabo el subproceso de justificación y ejecución del plan de control de las ayudas. Por tanto, dicha cuantía incluye una parte del coste mencionado en el párrafo 6 del apartado 3.1 de las conclusiones.



problemas con los que han tenido que enfrentarse los posibles beneficiarios en el momento de solicitar o justificar las ayudas.

6. El elevado importe de los reintegros como consecuencia de justificación incorrecta de las ayudas hace aconsejable **ampliar el tamaño muestral del plan de control** en relación con los expedientes inferiores a 60.000 euros.
7. Para futuras convocatorias de ayudas de similares características a las del PRP, en las que se protocolice un **convenio de colaboración con la AEAT o con otras Administraciones públicas**, sería conveniente que entre la información requerida figurase toda aquella que fuera pertinente para evaluar el impacto de las ayudas, no solo la necesaria para tramitar la concesión.



## APÉNDICE 1

### Análisis del entorno



## 1. DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD

### Antecedentes

Después de meses de pandemia, la crisis sanitaria continuó en el primer trimestre de 2021 y las medidas tomadas para frenar su expansión en todo el mundo afectaron a la economía, lo que aumentó el riesgo de que las empresas tuvieran un deterioro significativo de sus balances y se endeudaran en exceso, lo que podría obstaculizar la recuperación y la creación de empleo en la segunda mitad del año.

Para prevenir problemas de solvencia con impacto macroeconómico, era necesario tomar medidas adicionales para reforzar la solvencia de las empresas viables que estaban sufriendo una intensa caída de sus ingresos debido a la larga duración de la reducción de actividad en ciertos sectores y áreas geográficas más afectadas por la pandemia.

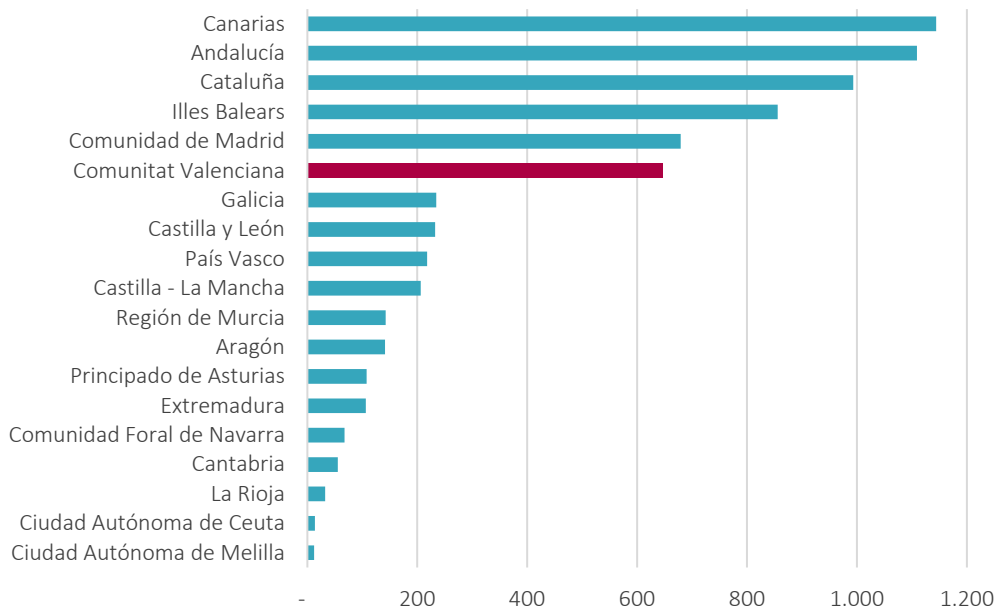
En marzo de 2021, el Gobierno de España aprobó el **Real Decreto-ley 5/2021**, de 12 de marzo (RDL 5/2021), que contiene medidas extraordinarias para apoyar la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de COVID-19. El objetivo era apoyar a las empresas viables y prevenir problemas de solvencia que pudieran afectar a la recuperación económica y la creación de empleo.

### Objeto de las ayudas

El RDL 5/2021 incluye la creación de una nueva **línea COVID de ayudas directas** para autónomos y empresas con el objetivo de reducir el endeudamiento que se generó a partir de marzo de 2020 debido a la pandemia. Esta línea contó con una dotación total de 7.000 millones de euros, de los cuales 5.000 millones de euros se asignan a todas las comunidades y ciudades autónomas, excepto a las de Illes Balears y Canarias; y 2.000 millones de euros se asignan a estas dos últimas comunidades, que gozan de un tratamiento diferenciado al poder aumentar el porcentaje máximo subvencionable sobre la caída de volumen de operaciones según se establece en el artículo 3.2.c) del citado RDL.

El reparto de dicha cantidad entre las distintas comunidades autónomas se materializó a través de la Orden HAC/283/2021, de 25 de marzo.

**Gráfico 1. Reparto del importe de las ayudas por comunidades autónomas. Millones de euros**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información en la Orden HAC/283/2021

Las ayudas directas, de carácter finalista, están destinadas específicamente a satisfacer la deuda y realizar pagos a proveedores y otros acreedores, así como a los costes fijos, como los relativos al suministro de energía y al coste de cambio de potencia, en que han incurrido los autónomos y empresas elegibles, siempre que estas deudas se hayan generado a partir del 1 de marzo de 2020 y procedan de contratos anteriores a la entrada en vigor del RDL 5/2021.

### Plan Resistir Plus en la Comunitat Valenciana

Las comunidades autónomas son las responsables de realizar las correspondientes convocatorias para la asignación de las ayudas directas a los destinatarios sites en sus territorios y asumen la tramitación y gestión de las solicitudes, así como su resolución, el abono de la subvención, los controles previos y posteriores al pago y cuantas actuaciones sean necesarias para garantizar la adecuada utilización de estos recursos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y su normativa de desarrollo. La Orden HAC/283/2021 determinó que la cuantía distribuida a la Comunitat Valenciana fuera de 647.081.980 euros.

Esta línea de ayudas adopta la denominación de "Plan Resistir Plus" en el ámbito de la Comunitat Valenciana, cuyas medidas de gestión administrativa y presupuestaria fueron aprobadas mediante el Decreto Ley 7/2021, de 7 de mayo, del Consell, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19, con una cuantía inicial de 647.081.980 euros. Este decreto ley determinó que la instrucción y resolución de estas ayudas extraordinarias correspondiera a la CHME.





Mediante el **Decreto 61/2021, de 14 de mayo**, el Consell aprobó las bases reguladoras y convocatoria para la concesión directa de subvenciones extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial por la COVID-19, abriendo el plazo para la presentación de solicitudes.

Tienen la consideración de beneficiarios de estas ayudas los empresarios, profesionales y entidades no financieras más afectados por la pandemia, de todos los sectores de actividad, siempre y cuando:

1. Tengan su domicilio fiscal en territorio de la Comunitat Valenciana, con algunas excepciones:
  - Los empresarios, profesionales o entidades cuyo volumen de operaciones en 2020 haya sido superior a 10 millones de euros que desarrollen su actividad económica en más de un territorio autónomo o ciudad autónoma podían participar en esta convocatoria si operan en la Comunitat Valenciana.
  - Los grupos consolidados que tributen en el impuesto sobre sociedades en régimen de tributación consolidada podían presentar solicitud de ayuda si operan en la Comunitat Valenciana. En cualquier caso, la solicitud debía ser presentada por la sociedad representante (dominante) del grupo e incluir a todas las entidades que hubieran formado parte del grupo en 2020.
  - Las entidades no residentes no financieras que operen en la Comunitat Valenciana a través de establecimiento permanente.
2. Hayan realizado durante 2019 y 2020 alguna actividad económica no financiera y continúen en su ejercicio en el momento de la solicitud.
3. Cumplan, además de los dos apartados anteriores, con los requisitos específicos de elegibilidad<sup>2</sup>.

Mediante el **Decreto 103/2021, de 23 de julio, del Consell**, se modifica el Decreto 61/2021, de 14 de mayo, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial por la COVID-19 y se abre nuevo plazo de presentación de solicitudes.

A finales de 2021, mediante el **Decreto 192/2021, de 3 de diciembre, del Consell**, se vuelve a modificar el Decreto 61/2021, de 14 de mayo, de aprobación de las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en la Comunitat Valenciana, en respuesta a la pandemia de la COVID-19, y se abre otro nuevo plazo de presentación de solicitudes. Este decreto permitía a todos los interesados volver a presentar una nueva solicitud conforme a los nuevos requisitos.

---

<sup>2</sup> Detallados en el artículo 5 del Decreto 61/2021, de 14 de mayo, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial por la COVID-19.



## Ejecución presupuestaria de la línea

El grado de ejecución presupuestaria es significativamente bajo, inferior al 50%, lo que dificulta el cumplimiento del principio de eficacia de estas ayudas.

**Cuadro 1. Grado de ejecución de la línea S1024 a 31 de diciembre de 2021. En euros**

Línea	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas netas	Pagos	Grado de ejecución	Grado de cumplimiento
S1024	647.081.980	311.894.714	308.230.678	48,2%	98,8%

Fuente: Diario presupuestario de gastos 2021 rendido por IGG

Según los registros facilitados por la Conselleria, el número de expedientes iniciados asciende a 30.646 y el 54% de estos se resolvieron favorablemente, concediendo un total de 316.337.489 euros<sup>3</sup>.

**Cuadro 2. Expedientes tramitados. Por estado**

Estado del expediente	Número de expedientes	Proporción
Ayuda concedida	16.563	54,0%
Emitida resolución denegatoria	11.360	37,1%
Desistimiento del interesado	1.384	4,5%
Archivado por presentación de una solicitud posterior	1.338	4,4%
En tramitación (recurso pendiente de resolver)	1	0,0%
<b>Total</b>	<b>30.646</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de fichero remitido por la Subdirección General de Modelo Económico (16 de marzo de 2023)

El importe medio concedido por expediente resuelto favorablemente asciende a 19.099 euros. El 48,3% del total concedido ha sido destinado a beneficiarios de la provincia de Alicante.

<sup>3</sup> Los cuadros 2 a 6 incluyen la información directamente extraída de la base de datos facilitada por los gestores y actualizada a 16 de marzo de 2023. La diferencia respecto a las obligaciones reconocidas netas a 31 de diciembre de 2021 (cuadro 1) se debe a las ayudas concedidas desde dicha fecha al estimar favorablemente recursos presentados por solicitantes a los que no se le adjudicó inicialmente la subvención.



### Cuadro 3. Expedientes resueltos favorablemente. Por provincia

Provincia	Número de expedientes	Importe total concedido (euros)	Importe medio (euros)
Alicante	6.923	152.751.875	22.064
Castellón	1.730	25.834.117	14.933
Valencia	7.910	137.751.497	17.415
<b>Total</b>	<b>16.563</b>	<b>316.337.489</b>	<b>19.099</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de fichero remitido por la Subdirección General de Modelo Económico (16 de marzo de 2023)

Por tipo de entidad, la mayoría de los beneficiarios son autónomos, pero la cuantía media recibida es de 4.824 euros, muy inferior a la de las empresas.

### Cuadro 4. Expedientes resueltos favorablemente. Por modalidad del beneficiario

Modalidad	Número de expedientes	Importe total concedido (euros)	Importe medio (euros)
Autónomo	9.673	46.660.239	4.824
Empresa (sin grupo consolidado)	6.815	259.259.028	38.042
Grupo consolidado	75	10.418.222	138.910
<b>Total</b>	<b>16.563</b>	<b>316.337.489</b>	<b>19.099</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de fichero remitido por la Subdirección General de Modelo Económico (16 de marzo de 2023)

En cuanto a la elegibilidad de los beneficiarios, se distinguen dos grupos en función de ciertos requisitos recogidos en la convocatoria. Si bien la proporción numérica es pareja entre ambos grupos, el importe medio obtenido por el grupo 2 es significativamente más elevado.

### Cuadro 5. Expedientes resueltos favorablemente. Por elegibilidad del beneficiario

Elegibilidad	Número de expedientes	Importe total concedido (euros)	Importe medio (euros)
Grupo 1	8.394	23.997.093	2.859
Grupo 2	8.169	292.340.396	35.787
<b>Total</b>	<b>16.563</b>	<b>316.337.489</b>	<b>19.099</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de fichero remitido por la Subdirección General de Modelo Económico (16 de marzo de 2023)



Dentro del grupo 1 se encuadran los empresarios y profesionales que apliquen el régimen de estimación objetiva en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), las empresas que hayan realizado una modificación estructural de la sociedad mercantil entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2020 y los profesionales o empresas que se hayan dado de alta o creado entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2019 (no es necesario que cumplan el requisito de elegibilidad de caída del volumen de negocio). La cantidad máxima que pueden percibir estos solicitantes son 3.000 euros.

Dentro del grupo 2 son elegibles los empresarios, profesionales y entidades que no apliquen el régimen de estimación objetiva en el IRPF, siempre que el volumen de operaciones anual declarado o comprobado por la Administración, en el impuesto sobre el valor añadido o tributo indirecto equivalente en 2020, haya caído más de un 30% con respecto a 2019 y tengan un volumen de deudas pendientes subvencionables de, al menos, 4.000 euros. La cantidad máxima que pueden percibir estos solicitantes son 200.000 euros.

Las bases inicialmente establecieron que solo podrían acceder a estas ayudas los empresarios y profesionales que hubieran realizado alguna de las actividades clasificadas en alguno de los códigos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE 2009) previstos en el anexo del Decreto 61/2021. Sin embargo, esta limitación fue suprimida con la modificación de las bases (mediante el Decreto 103/2021).

Las actividades de los beneficiarios que han recibido la mayor parte de las ayudas están relacionadas con la industria manufacturera (10% del importe total concedido), la construcción (6,1%), comercio al por mayor y al por menor y reparación de vehículos de motor y motocicletas (29,7%), transporte y almacenamiento (4,6%), y hostelería (27%).



**Cuadro 6. Expedientes resueltos favorablemente. Por actividad<sup>4</sup>**

Actividad CNAE	Número de expedientes	Importe total concedido (euros)	Importe medio (euros)
A Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	483	2.769.699	5.734
B Industrias extractivas	9	433.822	48.202
<b>C Industria manufacturera</b>	<b>945</b>	<b>31.529.250</b>	<b>33.364</b>
D Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	23	1.002.155	43.572
E Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	28	537.418	19.193
<b>F Construcción</b>	<b>638</b>	<b>19.351.537</b>	<b>30.332</b>
<b>G Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas</b>	<b>5.518</b>	<b>93.794.894</b>	<b>16.998</b>
<b>H Transporte y almacenamiento</b>	<b>2.346</b>	<b>14.509.628</b>	<b>6.185</b>
<b>I Hostelería</b>	<b>3.789</b>	<b>85.547.422</b>	<b>22.578</b>
J Información y comunicaciones	227	6.966.188	30.688
K Actividades financieras y de seguros	11	840.892	76.445
L Actividades inmobiliarias	447	13.519.712	30.245
M Actividades profesionales, científicas y técnicas	401	7.933.587	19.785
N Actividades administrativas y servicios auxiliares	558	17.176.229	30.782
P Educación	272	4.912.720	18.061
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	61	673.817	11.046
R Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	407	11.992.479	29.466
S Otros servicios	397	2.805.285	7.066
Desconocido	3	40.753	13.584
<b>Total</b>	<b>16.563</b>	<b>316.337.489</b>	<b>19.099</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de fichero remitido por la Subdirección General de Modelo Económico (16 de marzo de 2023)

En cuanto a los motivos para denegar las solicitudes, los dos más habituales han sido por no cumplir con el requisito de caída del volumen de negocio (no supera el 30% entre 2020

<sup>4</sup> Algunos de los solicitantes han declarado varias actividades. A efectos de nuestro informe, hemos identificado la actividad a un dígito que aglutina el mayor número de actividades declaradas para cada expediente (que son a cuatro dígitos). Por ejemplo, si un solicitante que declara tres actividades (4799 Comercio al por menor de artículos de segunda mano en establecimientos, 5510 Hoteles y alojamientos similares y 5610 Restaurantes y puestos de comidas), lo hemos clasificado en la actividad I Hostelería (en la que se incluyen dos de las tres actividades declaradas).



y 2019) y porque el importe de la ayuda calculada según los parámetros de la convocatoria es inferior a 4.000 euros.

#### Cuadro 7. Motivos de denegación de solicitudes

Motivo	Número de expedientes <sup>5</sup>	Proporción
El porcentaje de caída del volumen de negocio no supera el 30% entre 2020 y 2019	3.277	20,7%
El importe de la ayuda calculada es inferior a 4.000 euros	3.188	20,1%
Tiene resultado negativo en 2019	1.971	12,4%
Solicitud presentada fuera del plazo asignado en función de las características de la persona solicitante (artículo 8, Decreto 61/2021)	1.666	10,5%
Desistimiento o renuncia voluntaria de la persona solicitante	1.408	8,9%
Tiene previamente concedida la cuantía máxima establecida en función de las características de la persona solicitante (artículo 7, Decreto 61/2021)	1.274	8,0%
La empresa no está dada de alta en 2019, 2020 o 2021	596	3,8%
No tiene un volumen de deudas igual o superior a 4.000 euros	503	3,2%
Resto de motivos	1.971	12,4%
<b>Total</b>	<b>15.854</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de fichero remitido por la Subdirección General de Modelo Económico (16 de marzo de 2023)

A 30 de junio de 2022, la Generalitat había reintegrado al Estado 330.744.491 euros.

#### Cuadro 8. Principales magnitudes de la ejecución del Plan Resistir Plus en la Comunitat Valenciana. Resumen a 30 de junio de 2022

	Importe
(+) Importe asignado a la Comunitat Valenciana	647.081.980
(-) Importe concedido a beneficiarios, incluyendo recursos resueltos favorablemente	316.337.489
<b>Importe a favor del Tesoro Público</b>	<b>330.744.491</b>

Fuente: Elaboración propia

<sup>5</sup> El número total de expedientes no es coincidente con el que figura en el cuadro 2 porque un expediente puede haberse denegado por más de un motivo.



## 2. MARCO NORMATIVO

Las principales referencias normativas en materia de subvenciones que tendremos en cuenta en el transcurso de nuestra fiscalización son:

### De ámbito europeo

- Marco Nacional Temporal relativo a las medidas de ayuda destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 en atención al contenido de la Decisión de la Comisión Europea SA.56851 (2020/N), de 2 de abril de 2020, y sus modificaciones.

### De ámbito estatal

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS).
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Subvenciones.
- Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19 (en adelante, RDL 5/2021).
- Real Decreto-ley 6/2021, por el que se adoptan medidas complementarias de apoyo a empresas y autónomos afectados por la pandemia de COVID-19.
- Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad (disposición final tercera).
- Orden HAC/283/2021, de 25 de marzo, por la que se concretan los aspectos necesarios para la distribución definitiva, entre las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, de los recursos de la línea COVID de ayudas directas a autónomos y empresas prevista en el título I del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.
- Orden HAC/348/2021, de 12 de abril, por la que se concretan los criterios para asignación de ayudas directas a autónomos y empresas en aplicación de lo dispuesto en el título I del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.
- Orden HAC/406/2021, de 26 de abril, por la que se publica el convenio con la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Comunitat Valenciana, en aplicación de lo establecido en el artículo 4.4 del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.



### De ámbito autonómico

- Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante, Ley 1/2015).
- Decreto Ley 7/2021, de 7 de mayo, del Consell, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.
- Decreto Ley 12/2021, de 23 de julio, del Consell, de modificación del Decreto Ley 7/2021, de 7 de mayo, del Consell, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.
- Decreto 61/2021, de 14 de mayo, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial por la COVID-19.
- Decreto 103/2021, de 23 de julio, del Consell, de modificación del Decreto 61/2021, de 14 de mayo, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial por la COVID-19.
- Decreto 192/2021, de 3 de diciembre, del Consell, de modificación del Decreto 61/2021, de 14 de mayo, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial, en la Comunitat Valenciana, en respuesta a la pandemia de la COVID-19, y de apertura de un nuevo plazo de presentación de solicitudes.
- Instrucción 1/2021, de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, relativa a la tramitación de las subvenciones extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial por la COVID-19 reguladas por el Decreto 61/2021.
- Instrucción 1/2022, de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, relativa a la justificación de las subvenciones extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial por la COVID-19 reguladas por el Decreto 61/2021.



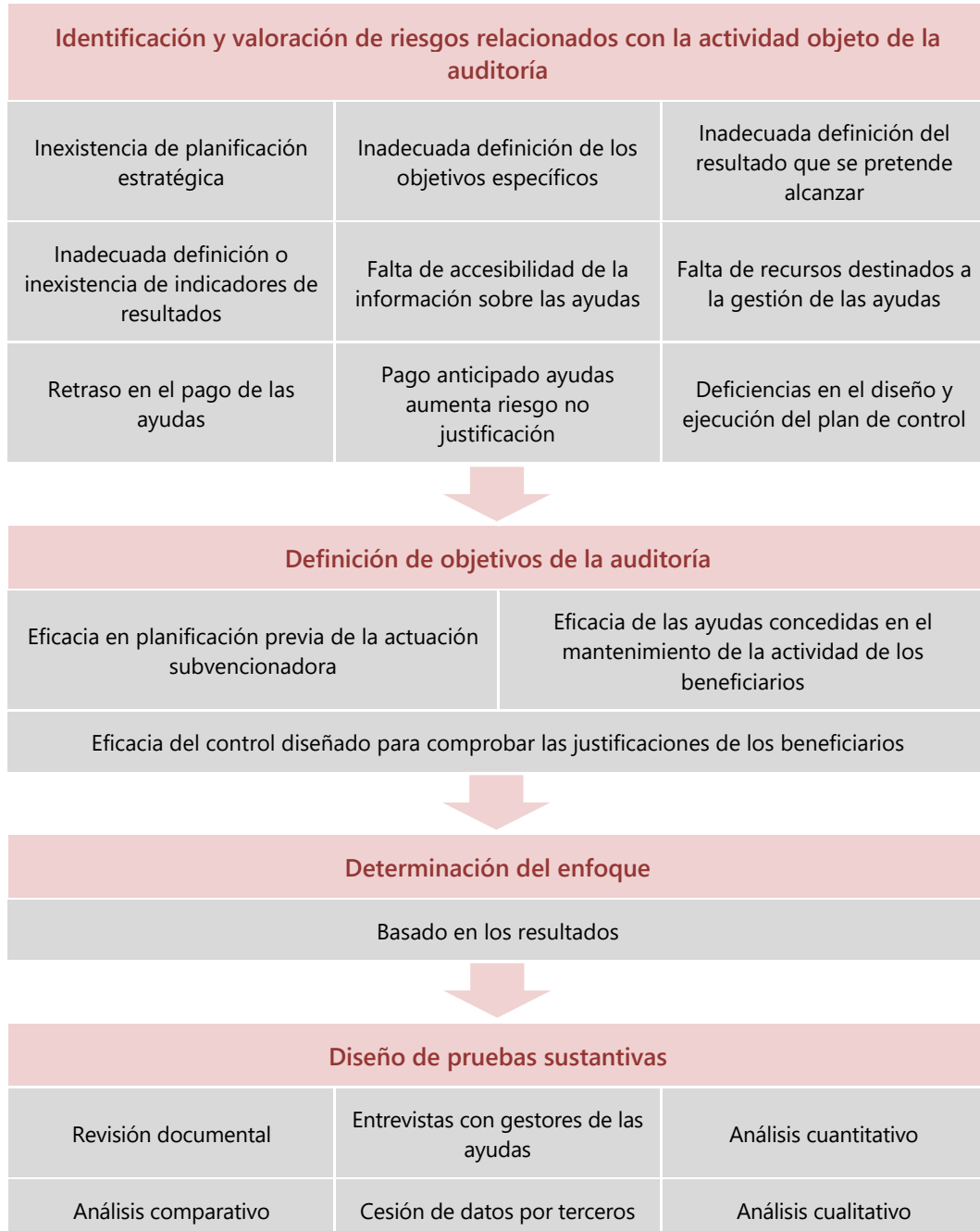


## APÉNDICE 2

### Enfoque metodológico



Se indica a continuación esquemáticamente el enfoque metodológico aplicado de acuerdo con la GPF-OCEX 3000 del *Manual de fiscalización* de la Sindicatura de Comptes, "Guía de la auditoría operativa":





## APÉNDICE 3

### Observaciones



## **OBJETIVO 1: ¿LA ACTUACIÓN SUBVENCIONADORA ESTÁ PREVIA Y ADECUADAMENTE PLANIFICADA?**

Teniendo en cuenta la situación sobrevenida en que se produjo la convocatoria de estas ayudas (COVID-19) y que esta línea de ayudas fue creada por el Gobierno de España y gestionada por las comunidades autónomas, resulta evidente que la actuación no pudo ser previamente planificada. La primera actualización del correspondiente plan estratégico de subvenciones sí incluyó esta línea de ayudas y estableció unos indicadores de carácter presupuestario y administrativo. Estos indicadores no permiten evaluar la eficacia de la intervención al no medir los resultados. Además, el seguimiento de los resultados tan solo se hace al final del periodo, por lo que no se pueden tomar acciones correctivas en caso de desviaciones.

La cuantificación final del indicador de la ejecución presupuestaria (48,2%) se separa significativamente de la previsión inicial (90%), si bien hemos comprobado que tampoco se cumplieron las previsiones en el resto de comunidades autónomas, siendo la media a nivel nacional el 62,7% (sin incluir Illes Balears y Canarias por tener un tratamiento diferenciado), a pesar de que el órgano competente llevó a cabo un importante plan de difusión para dar a conocer estas ayudas a los posibles beneficiarios.

### **Subobjetivo 1.1: ¿El plan estratégico de subvenciones define claramente el marco lógico de la intervención que justifique la actividad de fomento?**

El artículo 32 de la Ley 1/2015 señala que los programas de gasto deben establecer en su contenido los objetivos expresados de forma objetiva, clara y mensurable a alcanzar en el periodo, las actividades a realizar para la consecución de los objetivos, los medios económicos, materiales y personales que se ponen a disposición de los responsables de los programas y los indicadores de ejecución asociados a cada uno de los objetivos seleccionados que permitan la medición, seguimiento y evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

El artículo 8 de la LGS establece que los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación. A su vez, entre los principios que se deben desarrollar en la gestión de las subvenciones se establece la eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.

De forma similar, el artículo 12 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS establece que para cada línea de subvención deberán explicitarse, entre otros, los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación. A su vez se establecerá un régimen de seguimiento y evaluación continua aplicable a las diferentes líneas de subvenciones que se establezcan. A estos efectos, se deben determinar, para cada línea de subvención, un conjunto de indicadores relacionados con los objetivos del plan que, recogidos periódicamente por los responsables de su seguimiento, permitan



conocer el estado de la situación y los progresos conseguidos en el cumplimiento de los respectivos objetivos, así como los resultados de la evaluación de los planes estratégicos.

Mediante la Resolución de 11 de febrero de 2021, del conseller de Hacienda y Modelo Económico, se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones (en adelante, PES) de la CHME para el periodo 2021-2023, de conformidad con el artículo 164.a) de la Ley 1/2015, donde se establece que las consellerías que tengan previsto otorgar subvenciones deberán elaborar con carácter previo un plan estratégico de subvenciones, en el que se integrarán las subvenciones que pretendan otorgar tanto sus órganos como sus organismos públicos dependientes, y cuyo contenido será el determinado en la legislación estatal básica. Dicho plan estratégico no incluye la línea Plan Resistir Plus, ya que la aprobación del PES fue anterior al RDL 5/2021, por el que el Gobierno de España crea esta línea de ayudas y encomienda a las comunidades autónomas su convocatoria.

Hemos comprobado que en la primera actualización del PES 2021-2023, aprobada por el conseller el 8 de marzo de 2022, sí se incluyó la modificación oportuna para incorporar la línea Plan Resistir Plus.

Concretamente se recoge en la ficha 23, que enmarca dicha línea dentro del objetivo estratégico número 5, consistente en incentivar el cambio de modelo económico a través de la financiación de inversiones empresariales alineadas a las bases y elementos para la transformación del modelo económico de la Comunitat Valenciana,

Su programa presupuestario es el 615.30, mientras que el código y denominación de la línea de subvención son respectivamente S1024 y "Ayudas extraordinarias".

El sector al que va dirigida la ayuda es al de autónomos (empresarios y profesionales), empresas entidades no financieras con domicilio fiscal o que operen en la Comunitat Valenciana.

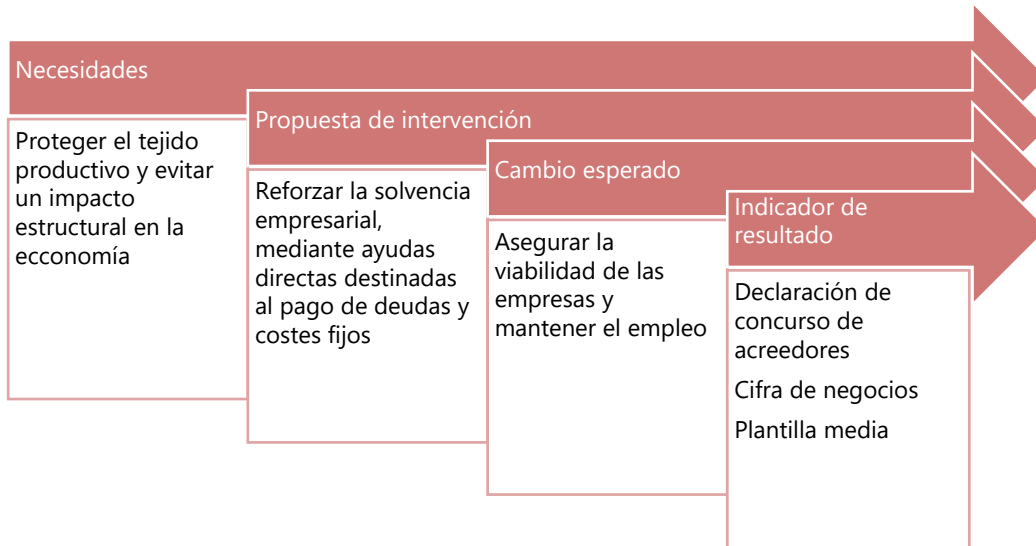
En cuanto a las **necesidades y los objetivos concretos** de la intervención, se señala en dicha ficha que son ayudas directas a autónomos (empresarios y profesionales) y empresas para el apoyo a la solvencia y reducción del endeudamiento del sector privado, en los términos establecidos en el RDL 5/2021. Las ayudas tienen carácter finalista y, por lo tanto, no pueden aplicarse a otra finalidad diferente de los gastos subvencionables determinados en este decreto. De forma similar se señala en la exposición de motivos del Decreto 61/2021 de aprobación de las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial por la COVID-19 donde se establece que para paliar los efectos de la situación de emergencia provocada por la COVID-19 se hace necesario proteger el tejido productivo y evitar un impacto estructural sobre la economía.

El plazo para su consecución se fija en el ejercicio 2021. El coste previsible alcanza la cantidad de 647.081.980 euros siendo financiado íntegramente por el Estado.

Si bien el PES define las necesidades y los objetivos de la intervención que justifica la actividad de fomento, no existe una descripción expresa de los resultados o cambios esperados con dicha intervención, ni tampoco se establecen indicadores para evaluar el

resultado. Por ello se recomienda a la Conselleria que complete el marco lógico de la intervención de las ayudas que gestione, incluyendo expresamente cuáles son los resultados pretendidos y cómo los va a medir. A modo de ejemplo, dicho marco podría representarse de la siguiente forma:

**Gráfico 2. Modelo lógico de intervención del Plan Resistir Plus según la Sindicatura de Comptes**



Fuente: Elaboración propia

### **Subobjetivo 1.2: ¿Se ha protocolizado un régimen de evaluación *a posteriori* que permita conocer el estado de la situación y los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos previstos?**

En relación con el seguimiento y evaluación del PES 2021-2023, el artículo 14.2 del Reglamento General de Subvenciones prevé la emisión de un informe, antes del 30 de abril de cada año, de duración del plan, sobre el grado de avance de la aplicación del plan, sus efectos y las repercusiones presupuestarias y financieras que se deriven de su aplicación.

En cumplimiento de la regulación anterior se ha protocolizado a través del Informe anual de evaluación un régimen de evaluación *a posteriori* que permite conocer el estado de la situación y los progresos conseguidos. Este informe contiene la siguiente información: la denominación de la línea, sus objetivos, el centro gestor responsable, el programa y código de línea del plan de acción, el ámbito temporal, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, y los indicadores de evaluación.

Como objetivo se plantea de manera genérica el apoyo a la solvencia y reducción de endeudamiento, mientras que el plan de acción determina las líneas generales de la base de la convocatoria de las ayudas. No existe una concreción de la situación inicial y una proyección de la situación a la que se pretende llegar a través de la intervención.



El PES establece únicamente tres indicadores de evaluación: porcentaje de ejecución, número de solicitantes y número de beneficiarios. La cantidad y naturaleza de estos indicadores no es adecuada ni suficiente para poder evaluar la intervención, pues tienen un carácter administrativo o presupuestario con los que no se pueden medir los efectos que han tenido las ayudas en los beneficiarios.

El PES tampoco establece la periodicidad de la revisión (únicamente existe un informe anual) ni el protocolo para analizar las causas de no alcanzar los objetivos previstos ni las acciones correctoras a llevar a cabo.

Por todo ello se recomienda aumentar el número de indicadores para poder valorar con mayor criterio la eficacia y la eficiencia de la intervención.

A su vez, se recomienda mayor concreción en los objetivos y efectos que se pretenden alcanzar, de forma que faciliten la posterior **evaluación real** de los resultados alcanzados como consecuencia de la concesión de la correspondiente subvención. Los sistemas de indicadores diseñados carecen de información sobre la situación de partida, lo que dificulta valorar plenamente la idoneidad de los resultados esperados. El hecho de que la evaluación esté fundamentada principalmente en los resultados obtenidos a través de indicadores presupuestarios o, en su caso, de la actividad administrativa, sin abordar aspectos de eficacia o impacto de las actuaciones, impide obtener información sobre el grado de consecución de los objetivos desde la perspectiva de los resultados o de la finalidad perseguida al conceder las subvenciones.

### Subobjetivo 1.3: ¿Se han alcanzado los objetivos previstos en el plan estratégico de subvenciones?

Como se ha indicado previamente, el objetivo previsto en el plan estratégico respecto a esta línea de subvención se enuncia de manera genérica (el apoyo a la solvencia y la reducción del endeudamiento). No existe una cuantificación de los efectos esperados con estas ayudas, lo que dificulta el diseño de un sistema de indicadores orientados al resultado.

El importe de los indicadores previstos y ejecutados para la evaluación del cumplimiento de los objetivos se detalla en la ficha 23 del correspondiente informe anual de evaluación.

#### Cuadro 9. Indicadores: resultados previstos y resultados realizados

Indicador	Previsto	Realizado	Porcentaje realizado/previsto
Porcentaje de ejecución presupuestaria	90%	48,2%	53,6%
Número de solicitantes	30.000	25.408	84,7%
Número de beneficiarios	27.000	15.760	58,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de información remitida por los gestores



El número de solicitantes se aproxima a lo previsto, pero no se han alcanzado las previsiones respecto al porcentaje de ejecución presupuestaria ni al número de beneficiarios.

Por otra parte, en el informe no existe una justificación de las desviaciones en los indicadores, ni del éxito o fracaso de la intervención pública realizada tras la medición de los indicadores. A este respecto, opinamos que con los indicadores establecidos no se puede llegar a una conclusión inequívoca sobre la consecución de los objetivos planteados.

Por todo ello, se recomienda determinar un conjunto de indicadores relacionados directamente con los objetivos del PES, y hacer mediciones periódicas (por ejemplo, trimestralmente) recogidas por los responsables de su seguimiento, que permitan conocer el estado de la situación y los progresos conseguidos en el cumplimiento de los respectivos objetivos y, en su caso, analizar las causas de las desviaciones y establecer posibles acciones correctoras.

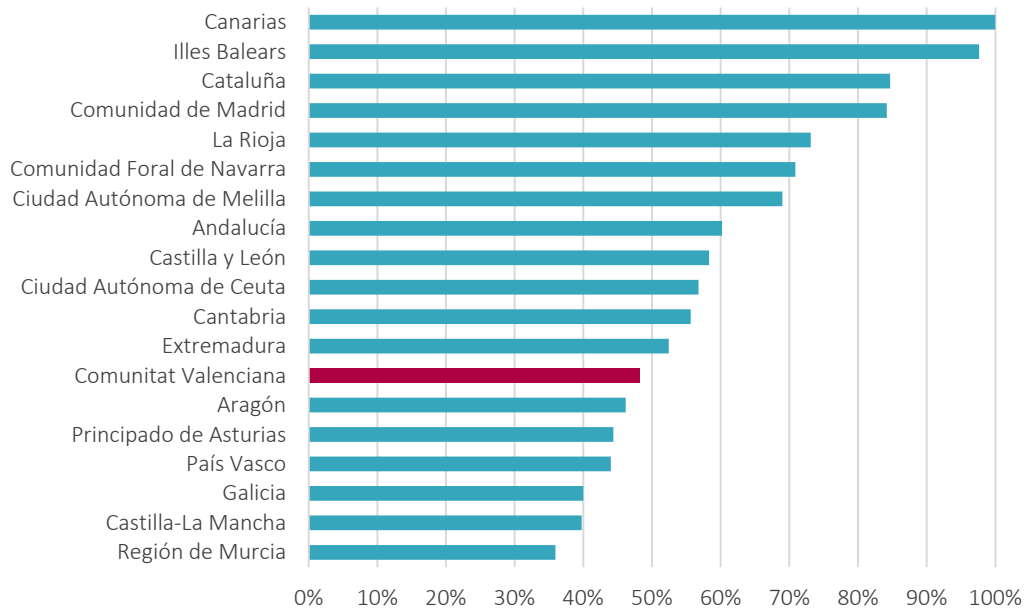
A su vez, en el informe se debería valorar el éxito o fracaso de las estrategias teniendo en cuenta los resultados de los indicadores planteados en el PES, que deben medir la consecución de los objetivos y deben ser definidos con claridad, en términos precisos y medibles.

### Ejecución presupuestaria

Hemos realizado un análisis comparativo del grado de ejecución presupuestaria a 31 de diciembre de 2021 de estas ayudas, en cada una de las comunidades autónomas, que desarrollaron programas similares al Plan Resistir Plus, tanto en sus objetivos, como en la fuente de financiación de la que se nutrieron estos programas, a través de los recursos aportados por el Gobierno de España en el marco del RDL 5/2021.



**Gráfico 3. Grado de ejecución presupuestaria. Por comunidad autónoma**



*Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada en los portales de transparencia de las comunidades autónomas y consultas realizadas a las intervenciones generales autonómicas*

Una vez realizados los cálculos y el análisis de la información obtenida de la contabilidad regional de cada una de las comunidades autónomas, observamos que, en el conjunto de España, el grado medio de ejecución presupuestaria de estas ayudas alcanzó el 62,7% (este resultado no incluye la ejecución de Illes Balears y Canarias por tener una regulación diferenciada).

Las comunidades autónomas que registraron el mayor grado de ejecución presupuestaria fueron Cataluña (84,7%) y la Comunidad de Madrid (84,2%). Por el contrario, las regiones que registraron el menor grado de ejecución presupuestaria fueron la Región de Murcia (35,9%), Galicia (39,4%) y Castilla - La Mancha (39,8%).

En el caso de la Comunitat Valenciana, el grado de ejecución del programa de ayudas directas del PRP alcanzó el 48,2%, situándose un 14,5% por debajo de la media nacional.

El RDL 5/2021 determinó que tanto Canarias como Illes Balears gozaran de un mayor nivel de autonomía en la determinación de los máximos de las cuantías de la subvención. Al analizar las convocatorias de estas dos comunidades autónomas, hemos observado que las diferencias se centran en las cuantías máximas a conceder para los solicitantes del grupo 2 (empresarios, profesionales y entidades que no apliquen el régimen de estimación objetiva en el IRPF).



**Cuadro 10. Comparativo regulación de cuantías máximas y mínimas según autonomías.  
Por elegibilidad de los beneficiarios**

Elegibilidad	Regulación importes ayudas	Comunidades autónomas (excepto Canarias e Illes Balears), Ceuta y Melilla		
		Canarias	Illes Balears	
Grupo 1: Solicitante en régimen de estimación objetiva por IRPF	Porcentaje máximo ayudas sobre 30% caída actividad	No aplica la caída de volumen en esta línea	No aplica la caída de volumen en esta línea	No aplica la caída de volumen en esta línea
	Importe máximo	3.000 euros	3.000 euros	3.000 euros
	Importe mínimo	No existe importe mínimo	No existe importe mínimo	No existe importe mínimo
Grupo 2: Resto solicitantes	Porcentaje máximo ayudas sobre 30% caída actividad	40% hasta 10 empleados 20% más de 10 empleados	100% hasta 10 empleados 90% más de 10 y menos de 50 empleados 80% a partir de 50 empleados	100% hasta 10 empleados 50% más de 10 empleados
	Importes máximos	200.000 euros	500.000 euros hasta 10 empleados 1.800.000 euros de 10 empleados a 49 empleados 5.000.000 de euros a partir de 50 empleados	500.000 euros
	Importes mínimos	4.000 euros	4.000 euros	4.000 euros

Fuente: Elaboración propia a partir de la regulación RDL 5/2021 y convocatorias de Canarias e Illes Balears

El porcentaje de ejecución de Canarias (100%) y de Illes Balears (97,6%) es significativamente más elevado que la media del resto de comunidades autónomas, por lo que consideramos que, si el RDL hubiera otorgado la misma autonomía para determinar los importes máximos a conceder, es probable que el resto de comunidades autónomas hubieran alcanzado un mayor grado de ejecución.

#### **Subobjetivo 1.4: ¿El procedimiento de solicitud de las ayudas ha permitido que todo el colectivo objetivo tenga acceso a la ayuda?**

Diseñar un sistema para que la ayuda llegue al público objetivo al que va destinada es un factor determinante para la eficacia de dicha ayuda. Si los posibles destinatarios no tienen conocimiento de las ayudas, o el procedimiento establecido para su solicitud no se ajusta al colectivo al que va destinado, dicha eficacia puede verse comprometida.

Para responder a este subobjetivo hemos calculado dos indicadores relacionando el importe concedido con el producto interior bruto (PIB) y el número de beneficiarios con el número de empresas y autónomos.

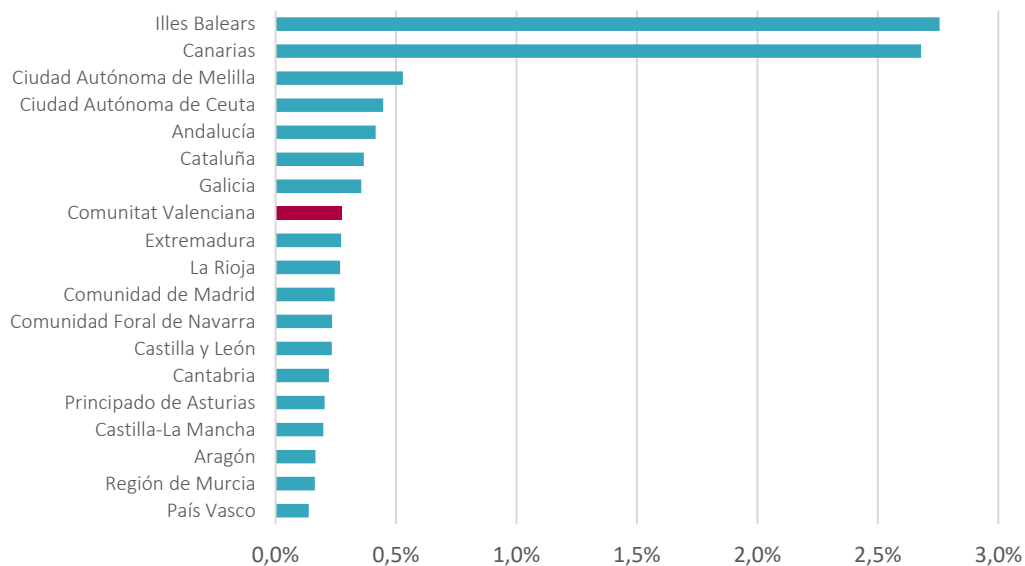
Adicionalmente, hemos descrito la campaña de difusión que la Generalitat llevó a cabo para dar a conocer el Plan Resistir Plus.

### En relación con el importe concedido y el PIB autonómico

Hemos realizado un análisis comparativo del porcentaje que representa el importe total concedido en cada región sobre el producto interior bruto respectivo.

En quince comunidades autónomas y en las dos ciudades autónomas, el importe concedido representa menos del 1% de su producto interior bruto respectivo. Tan solo Illes Balears y Canarias superan ampliamente este porcentaje con unos importes concedidos que representan el 2,7% de su respectivo producto interior bruto, debido a que para estas dos comunidades hubo una asignación diferenciada establecida en el apartado 1.b del artículo 2 del RDL 5/2021.

**Gráfico 4. Porcentaje de ayudas concedidas<sup>6</sup> sobre PIB regional. Por comunidad autónoma**



Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada en los diarios oficiales autonómicos y el Instituto Nacional de Estadística

Por tanto, y si bien nuestro trabajo no incluye un análisis de coherencia del diseño de la ayuda por parte del Gobierno de España, hemos observado que en términos de producto interior bruto no existen diferencias significativas respecto a otras comunidades autónomas, con la salvedad ya comentada de Illes Balears y Canarias.

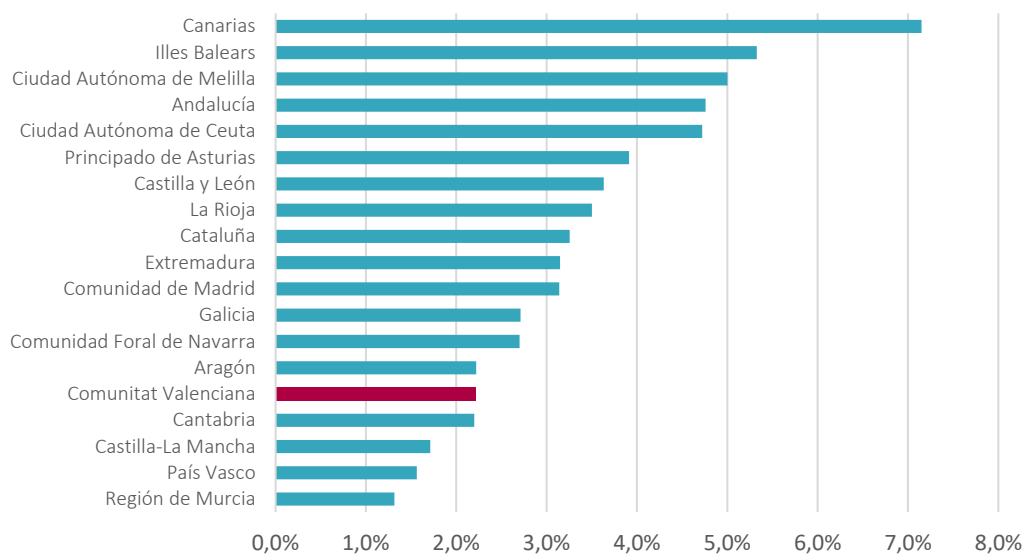
<sup>6</sup> La fuente de información respecto al importe concedido se ha obtenido principalmente de las publicaciones de las distintas resoluciones de concesión realizadas por las Administraciones autonómicas en sus respectivos diarios oficiales, solicitando puntualmente información al órgano gestor autonómico correspondiente.

### En relación con el número de beneficiarios y el número de empresas y autónomos

Hemos calculado el porcentaje que representa el número de beneficiarios total de ayudas concedidas respecto del número total de empresas y autónomos censadas en cada región en el año 2021.

En la Comunitat Valenciana, el porcentaje de ayudas concedidas alcanzó el 2,2 % del total de empresas y autónomos, por lo que la cobertura de la ayuda fue inferior a la de la media estatal, que fue el 3,1% (excluidas Illes Balears y Canarias).

**Gráfico 5. Proporción del número de beneficiarios de ayudas sobre número de empresas y autónomos. Por comunidad autónoma**



Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada en los boletines oficiales autonómicos y el INE

### En relación con la campaña de medios para dar a conocer estas ayudas

Mediante Resolución de fecha 27 de mayo de 2021 del conseller de Hacienda y Modelo Económico se ordena la ejecución del encargo a Tecnologías y Servicios Agrarios SA, SME, MP (TRAGSATEC) para la gestión de la línea COVID de ayudas a autónomos y empresas, declarando la emergencia en la tramitación de dicho expediente de acuerdo con lo estipulado en el artículo 120 de la Ley de Contratos del Sector Público.

El encargo se materializa en dos lotes: por una parte, el apoyo a la gestión (tramitación, justificación y coordinación, incluyendo el soporte informático) y, por otra, un plan para la elaboración y difusión de la campaña de información sobre el Plan Resistir Plus en diversos medios de comunicación.

En virtud de dicho encargo TRAGSATEC desarrolló una campaña de medios para dar a conocer las ayudas en el periodo comprendido entre mayo y diciembre de 2021.

Los principales hitos de esta campaña de divulgación fueron:

- Difusión de diversas notas de prensa en la página web de la Generalitat <https://comunica.gva.es> (cuatro en el mes de mayo, siete en el mes de junio, tres en septiembre, una en noviembre y tres en diciembre) a través del gabinete de comunicación.
- Celebración de jornadas para presentar las ayudas en los meses de mayo, agosto y diciembre (coincidiendo con el inicio del periodo de presentación de las solicitudes de las tres convocatorias que se produjeron).
- Inserciones publicitarias en forma de sobreimpresiones en 24 y 23 cadenas de televisión en los meses de junio y agosto respectivamente.
- Información publicitaria tanto en prensa escrita (en siete periódicos durante el mes de mayo, once en junio, siete en agosto y seis en diciembre), como en prensa digital (en treinta y cuatro en los meses de junio, agosto y diciembre).

### Ilustración 1. Información sobre el PRP publicada en prensa



Fuente: Información suministrada por los gestores

Se produjeron 149.206 entradas a la página web <https://plaresistirplus.gva.es/>, donde se ofrecía información general sobre las ayudas. Entre los enlaces de esta página informativa se encontraba la página <https://hisenda.gva.es/es/web/modelo-economico/ajudes-en-tramit>, desde donde se accedía entre otros al trámite de la solicitud de las ayudas, información sobre la convocatoria y sus modificaciones y publicación de las concesiones. Esta página tuvo 203.118 entradas.

Otra acción relevante para intentar mejorar la cobertura y ejecución de la línea fue el envío masivo de correos a los solicitantes iniciales de las ayudas informando de la apertura de



nuevo plazo para presentación de solicitudes y de las modificaciones respecto a los requisitos iniciales.

También se habilitaron distintos medios para prestar información o consulta de dudas. Entre estos medios se encontraba la asistencia telefónica en el número 960 992 532, donde se atendieron 53.078 consultas telefónicas, y una dirección de correo electrónico donde se atendieron 26.563 correos.

Por todo ello podemos concluir que se produjo una amplia difusión por distintos medios de comunicación de las ayudas del Plan Resistir Plus. Sin embargo, y aunque la Generalitat no disponía de excesiva libertad para modificar aspectos clave de la ayuda, no consta que se mantuvieran reuniones con las asociaciones más representativas del colectivo objetivo de las ayudas (empresarios y autónomos).

### **Subobjetivo 1.5: ¿Los recursos destinados a la gestión de las ayudas son significativos respecto del importe total concedido?**

Uno de los factores determinantes que afecta a la eficiencia en la gestión de las ayudas es el coste de los recursos empleados para conceder dichas ayudas. Este factor deviene aún más determinante cuando los recursos utilizados no gestionan regularmente y de modo repetitivo un mismo tipo de ayudas, sino que se trata (como es el caso) de unas ayudas de carácter extraordinarios con una regulación *ad hoc*.

De conformidad con el artículo 2 del Decreto Ley 7/2021, la instrucción y resolución de las ayudas del Plan Resistir Plus corresponde a la conselleria competente en materia de hacienda.

La instrucción del procedimiento para la concesión de las ayudas está atribuida (mediante Resolución de 3 de junio de 2021, del conseller de Hacienda y Modelo Económico) a los servicios correspondientes de la Dirección General de Modelo Económico, Financiación Autonómica y Política Financiera (DGMEFAPF), y se delega en la persona titular de dicha dirección general la concesión de estas ayudas, la autorización del gasto, la disposición del crédito, el reconocimiento de la obligación y la propuesta de pago de estas.

Hemos realizado un análisis de los recursos destinados a la gestión de las ayudas por la Dirección General de Modelo Económico, Financiación Autonómica y Política Financiera. Para ello hemos cuantificado los recursos directamente utilizados tales como personal, servicios prestados por TRAGSATEC y operaciones de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DGTIC) desde la fecha de la convocatoria hasta diciembre de 2022.

El cálculo del coste de personal está realizado en base a la proporción del tiempo de dedicación directamente implicada en la gestión (información suministrada por los gestores).

El coste de los servicios prestados por TRAGSATEC es el consignado en las facturas emitidas en concepto de la gestión de estas ayudas.



En el caso de la DGTIC se ha cuantificado las horas de dedicación por un coste estándar que ha suministrado la propia DGTIC.

Respecto a los recursos indirectamente afectados, se ha realizado una estimación conforme a la proporción que suponen los gastos del capítulo 2 respecto al capítulo 1 a nivel de la CHME (descontando el importe anteriormente mencionado de TRAGSATEC).

De forma resumida dichos cálculos se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro 11. Recursos destinados a la gestión PRP. Hasta 31 de diciembre de 2022**

Recursos	Importe en euros
Capítulo 1:	
Personal de la DGMEFAP	880.201
Personal de la DGTIC	155.456
<b>Subtotal costes directos capítulo 1 (i)</b>	<b>1.035.657</b>
Capítulo 2:	
Personal de TRAGSATEC	2.007.522
<b>Subtotal costes directos capítulo 2 (ii)</b>	<b>2.007.522</b>
<b>Total costes directos (a) = (i) + (ii)</b>	<b>3.043.179</b>
Ratio ORN capítulo 2 / ORN capítulo 1 (b)	1,43
<b>Estimación costes indirectos incurridos capítulo 2 (c) = (i) x (b)</b>	<b>1.480.990</b>
<b>Total recursos destinados (a) + (c)</b>	<b>4.524.169</b>
Porcentaje recursos destinados/importe concedido	1,4%

*Fuente: Elaboración propia a través de información suministrada por los gestores*

Los recursos destinados a la gestión de las ayudas suponen un 1,4% respecto al importe concedido. No hemos podido comparar este porcentaje con los recursos destinados por otras comunidades autónomas o por el mismo órgano concedente para otras ayudas similares, pero consideramos que la cuantía destinada por la Conselleria está en línea con el principio de economía de medios.

## **OBJETIVO 2: ¿LAS AYUDAS CONCEDIDAS HAN CONTRIBUIDO AL MANTENIMIENTO DE LA ACTIVIDAD DE LOS BENEFICIARIOS?**

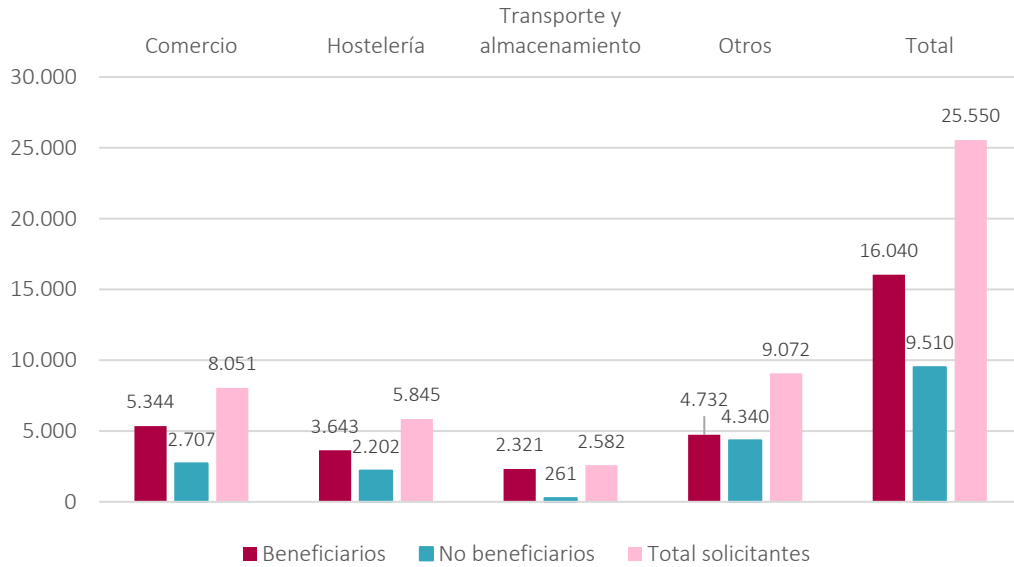
El objetivo genérico de la intervención del PRP es propiciar el mantenimiento de la actividad de los beneficiarios mediante ayudas directas a autónomos (empresarios y profesionales) y empresas para el apoyo a la solvencia y reducción del endeudamiento del sector privado.

Nuestro objetivo en los siguientes apartados es reflejar datos e indicadores relacionados con la actividad de los solicitantes de las ayudas, aportando un valor añadido respecto a la valoración realizada por los gestores en base a los indicadores definidos en el PES.



Hemos realizado un análisis comparativo de las variaciones porcentuales de ciertas variables relacionadas con la actividad económica, distinguiendo entre la realidad del grupo de solicitantes que han recibido las ayudas frente a la realidad del grupo de solicitantes que no las han recibido. Dada la relevancia de algunas actividades económicas, hemos mostrado los resultados por separado de los solicitantes cuya actividad es el comercio, hostelería, transporte y almacenamiento.

**Gráfico 6. Número de solicitantes por actividad económica**



Fuente: Elaboración propia a partir de fichero remitido por la Subdirección General de Modelo Económico (16 de marzo de 2023)

Dadas las carencias en la medición de los resultados por parte de la Administración concedente de las ayudas (y que hemos descrito en el objetivo 1), hemos aplicado una aproximación al método de diferencias en diferencias<sup>7</sup>, un método cuasiexperimental propio de la evaluación de políticas públicas. El "grupo tratado" está formado por los 16.040 beneficiarios y el "grupo de control" está formado por los 9.510 solicitantes que no recibieron la ayuda.

Nuestro trabajo no contiene las características propias de un proceso de evaluación<sup>8</sup>. El análisis que hemos planteado no permite alcanzar una seguridad razonable sobre la

<sup>7</sup> El método de diferencias en diferencias resulta especialmente adecuado cuando la política pública a evaluar se aplica a individuos diferentes en diferentes momentos del tiempo. En estos casos puede compararse la diferencia en la variable objetivo entre el grupo tratado y el grupo de control antes y después de implementar una política pública. Restando las diferencias no atribuibles al tratamiento de las diferencias totales entre un grupo y otro después del tratamiento, puede identificarse el efecto causal.

<sup>8</sup> Según el artículo 18 de la recientemente aprobada Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, el proceso de evaluación se desarrollará utilizando una metodología de evaluación sistemática y se articulará en diferentes fases que contendrán, en todo caso, el análisis del encargo de la evaluación,





relación causa-efecto entre la implantación de la política pública y su resultado en la variable objetivo y, por tanto, nuestros hallazgos no conducen a conclusiones definitivas sobre hasta qué punto la política ha logrado sus objetivos.

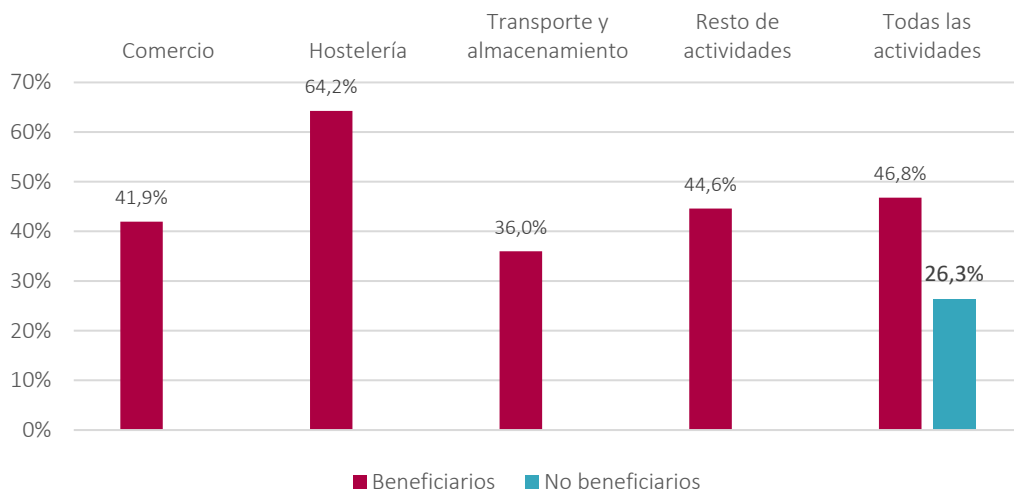
Según el trabajo realizado, consideramos que existen indicios para pensar que las ayudas han contribuido positivamente al mantenimiento de la actividad de los beneficiarios, si bien existen factores exógenos a la intervención pública que no están debidamente aislados en nuestro análisis.

### Subobjetivo 2.1: ¿Ha aumentado el volumen de actividad de los beneficiarios?

Para el conjunto de los beneficiarios de la ayuda, el volumen de operaciones anual en el impuesto sobre el valor añadido (IVA) experimentó un incremento anual entre 2021 y 2022 del 46,8%, frente al 26,3% de los solicitantes que no recibieron la ayuda.

La información suministrada por la AEAT a la Conselleria respecto a los no beneficiarios está anonimizada<sup>9</sup>, motivo por el cual desconocemos para ese colectivo las variaciones por tipo de actividad.

**Gráfico 7. Variación porcentual del volumen de operaciones del IVA entre 2021 y 2022. Por actividad económica**



Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por la AEAT a la Conselleria

el diseño de la evaluación, la recopilación y análisis de la información, el informe final de evaluación y la difusión y el seguimiento de los resultados. El proceso de evaluación se desarrollará garantizando la participación de los actores interesados, en función de la naturaleza y los objetivos de la evaluación.

<sup>9</sup> Han facilitado los datos disociados, esto es, datos individuales que se han convertido en anónimos que no pueden asociarse con personas identificadas o identificables.



## **Subobjetivo 2.2: ¿La participación en el plan de ayudas ha aumentado la probabilidad de mantener el nivel de empleo?**

El impacto del estallido de la pandemia, en términos de nivel de empleo, tuvo un reflejo inmediato en la afiliación a la Seguridad Social. El número de afiliados al régimen general y al régimen especial de trabajadores autónomos, en la Comunitat Valenciana, disminuyó en 113.622 (6,2%) entre el 28 de febrero y el 30 de abril de 2020.

El inicio de la recuperación gradual de la actividad económica y las medidas temporales de regulación de empleo (ERTE) contribuyeron a paliar las consecuencias de la caída del PIB en la medida que los trabajadores afectados mantuvieron su condición de ocupados: a 31 de diciembre de 2020, el número de afiliados en la Comunitat Valenciana era tan solo un 1,2% inferior al del 28 de febrero de 2020. La recuperación continuó a lo largo de 2021, y a final del año, el número de afiliados en situación de alta laboral en la Comunitat Valenciana superaba en un 3,8% al del 28 de febrero de 2020.



**Gráfico 8. Evolución del número de afiliados en situación de alta laboral a final de mes en la Comunitat Valenciana. Enero de 2019 a marzo de 2023**



Fuente: Base de Datos de Estadísticas de la Tesorería General de la Seguridad Social  
(<https://w6.seg-social.es/PXWeb/pxweb/es/>)

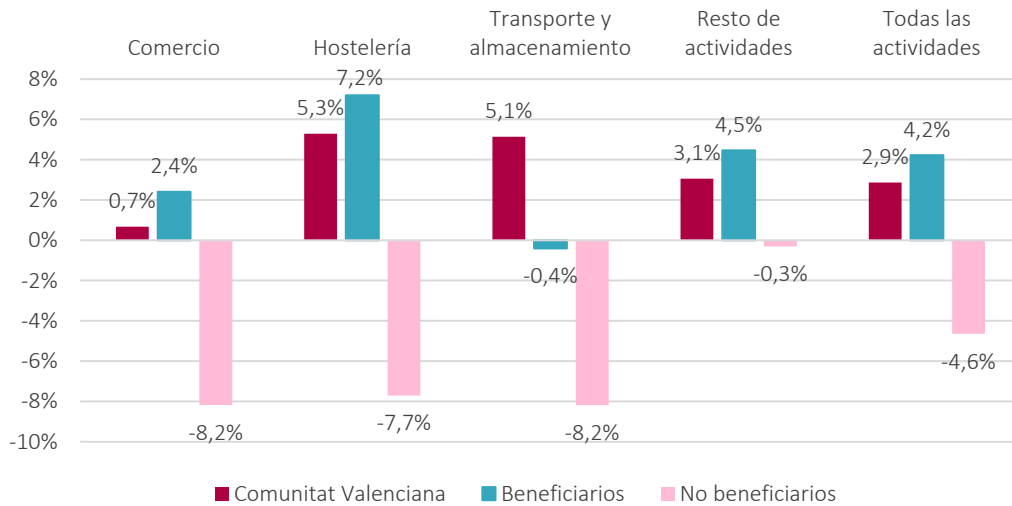
En este subobjetivo, pretendemos reflejar el posible impacto de las ayudas en el número de afiliados en alta laboral. La respuesta a este subobjetivo proviene de la comparación de la variación interanual (entre el 31 de diciembre de 2021 y el 31 de diciembre de 2022) en la afiliación a la seguridad social de los beneficiarios de las ayudas del Plan Resistir Plus con la de un grupo de comparación constituido por los solicitantes no beneficiarios de las ayudas.

El número total de afiliados de los beneficiarios de las ayudas aumentó un 4,2% entre diciembre de 2021 y diciembre de 2022, variación ligeramente superior al incremento en la afiliación en la Comunitat Valenciana (2,9%) y muy superior a la variación experimentada por los solicitantes que no recibieron la ayuda (descenso en la afiliación del 4,6%).

Las mayores diferencias de las variaciones interanuales son las de las afiliaciones de los solicitantes cuyas actividades económicas son comercio y, especialmente, hostelería. En el sector del transporte, la afiliación de los beneficiarios apenas descendió en el año 2022, pero su comportamiento fue mucho mejor que entre los no beneficiarios.



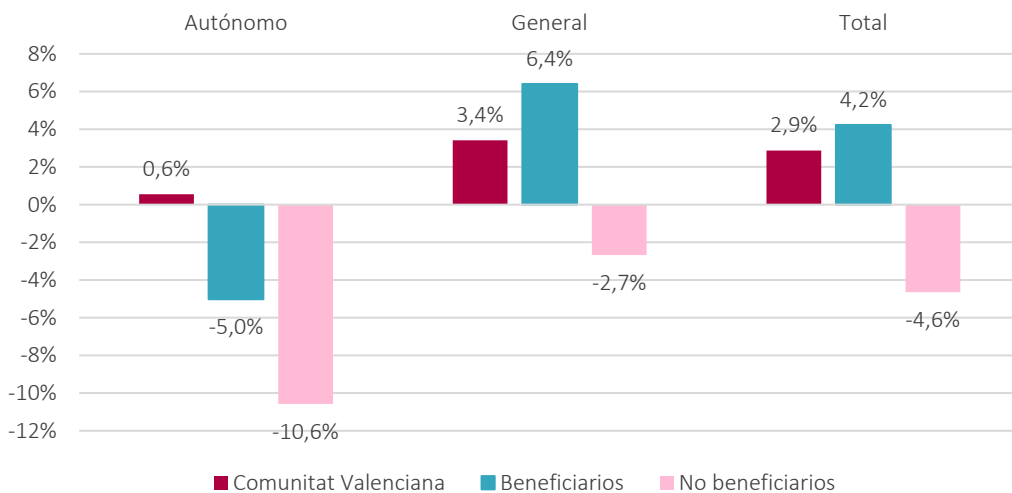
**Gráfico 9. Variación porcentual del número de afiliados en situación de alta laboral entre el 31 de diciembre de 2021 y el 31 de diciembre de 2022. Por actividad económica**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos de Estadísticas de la Tesorería General de la Seguridad Social y de los servicios de Cesión de Datos para Administraciones Públicas de la Tesorería General de la Seguridad Social

Tanto entre beneficiarios como no beneficiarios, la variación interanual de afiliados al régimen general ha sido superior a la observada de los que están afiliados al régimen especial de trabajadores autónomos.

**Gráfico 10. Variación porcentual del número de afiliados en situación de alta laboral entre el 31 de diciembre de 2021 y el 31 de diciembre de 2022. Por régimen del Sistema de Seguridad Social**



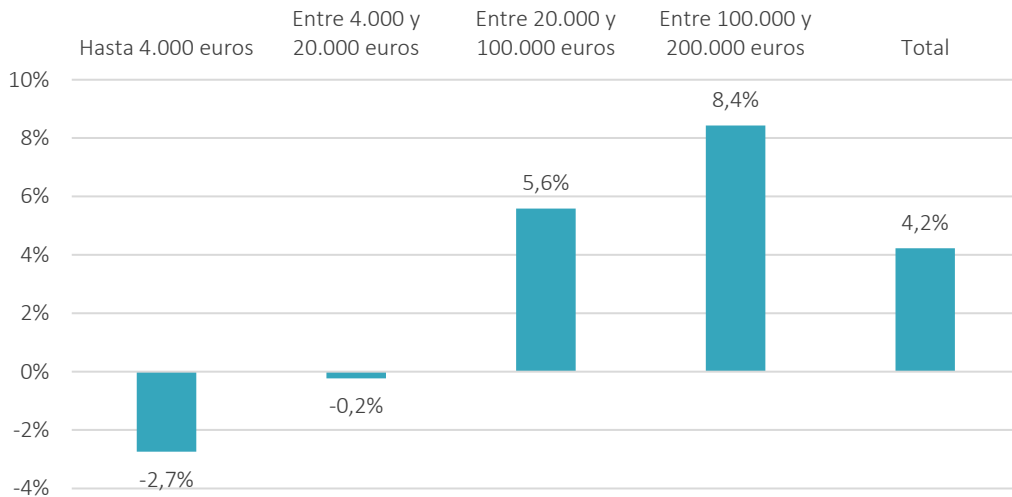
Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos de Estadísticas de la Tesorería General de la Seguridad Social y de los servicios de Cesión de Datos para Administraciones Públicas de la Tesorería General de la Seguridad Social

Los beneficiarios de las ayudas que están adscritos al régimen general, que son los que mayor variación interanual han experimentado (6,4%), también son los que mayor cuantía



de ayuda han recibido. En el gráfico siguiente observamos que la variación interanual de afiliados es mayor cuanto más elevada es la ayuda recibida.

**Gráfico 11. Variación porcentual del número de afiliados en situación de alta laboral entre el 31 de diciembre de 2021 y el 31 de diciembre de 2022. Por importe de ayuda concedida**



Fuente: Elaboración propia a partir de los servicios de Cesión de Datos para Administraciones Públicas de la Tesorería General de la Seguridad Social

En conclusión, existen indicios para considerar que el impacto de las ayudas en el empleo ha sido positivo, aunque modesto, especialmente entre el colectivo de autónomos. El menor importe de la ayuda recibida pudiera ser una de las explicaciones a este hecho, dado que la ayuda promedio de los beneficiarios que son personas físicas ha sido de 4.854 euros, frente a los 40.575 euros de los beneficiarios que son personas jurídicas.

### **Subobjetivo 2.3: ¿La participación en el plan de ayudas ha disminuido la probabilidad de iniciar un proceso concursal?**

En 2020, las Administraciones públicas pusieron en marcha una serie de medidas extraordinarias enfocadas a la protección de las empresas afectadas por la crisis económica. Entre muchas otras, fue aprobada la denominada moratoria concursal, la cual consistía en ofrecer una dispensa temporal para todas aquellas personas físicas o jurídicas que, encontrándose en situación de insolvencia, o por prever la inminencia de esta, se veían en la obligación de solicitar la declaración de concurso de acreedores.

La moratoria concursal suspendió la obligación del deudor que se encontrase en situación de insolvencia de solicitar la declaración de concurso hasta esa fecha. La moratoria supuso además que no se admitían a trámite las solicitudes de concurso necesario presentadas durante su vigencia. No obstante, esta moratoria no impedía que aquel deudor que se encontraba en situación de insolvencia pudiera solicitar la declaración de concurso.



El 30 de junio de 2022 finalizó la vigencia de la moratoria concursal, que se había ido prorrogando desde que se aprobó por primera vez en el mes de marzo de 2020.

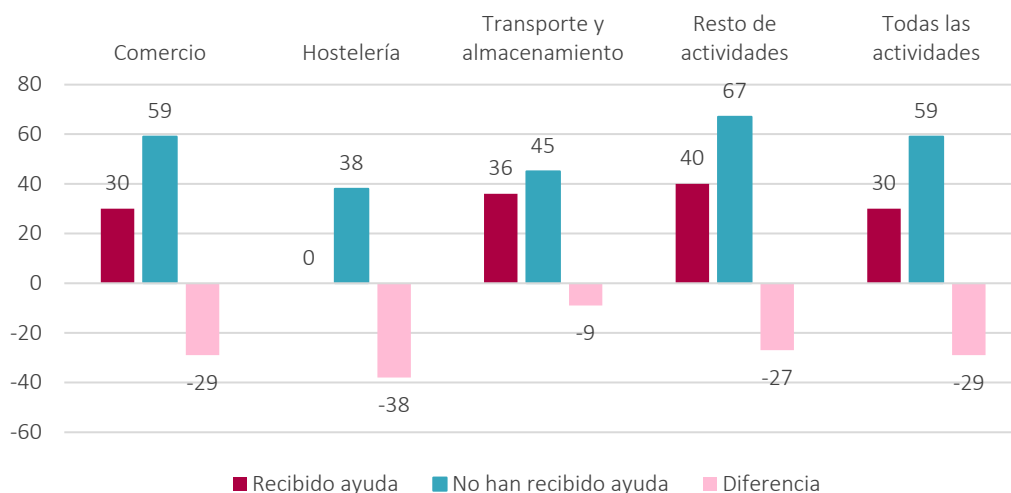
En este subobjetivo, pretendemos reflejar el posible impacto de las ayudas en la situación concursal de los solicitantes. La respuesta a este subobjetivo proviene de la comparación del número de expedientes iniciados tras el 1 de enero de 2022 por cada 10.000 beneficiarios de las ayudas del Plan Resistir Plus con la de un grupo de comparación constituido por los solicitantes no beneficiarios de las ayudas.

El Registro Público Concursal depende del Ministerio de Justicia, que encomienda su gestión al Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España. Son los juzgados de lo mercantil, procuradores, registradores mercantiles, notarios, administradores concursales, cámaras de comercio y los registros públicos de personas los que proporcionan la información de los distintos concursos y expedientes de acuerdo extrajudicial que se han de incorporar al Registro.

El Registro Público Concursal nos ha informado que a lo largo de 2022 se inscribieron anuncios referidos a 104 solicitantes de las ayudas del Plan Resistir Plus, lo que significa que, de cada 10.000 solicitantes de la ayuda, 41 de ellos han presentado o iniciado un procedimiento concursal –voluntario o forzoso– desde el 1 de enero de 2022.

Los solicitantes que sí recibieron la ayuda han iniciado 30 expedientes de concurso por cada 10.000, prácticamente la mitad en términos proporcionales que los solicitantes que no recibieron la ayuda (59 por cada 10.000).

**Gráfico 12. Número de expedientes abiertos (resoluciones procesales, concursales y/o acuerdos extrajudiciales) desde el 1 de enero de 2022 por cada 10.000 solicitantes de ayuda. Por actividad económica del solicitante**

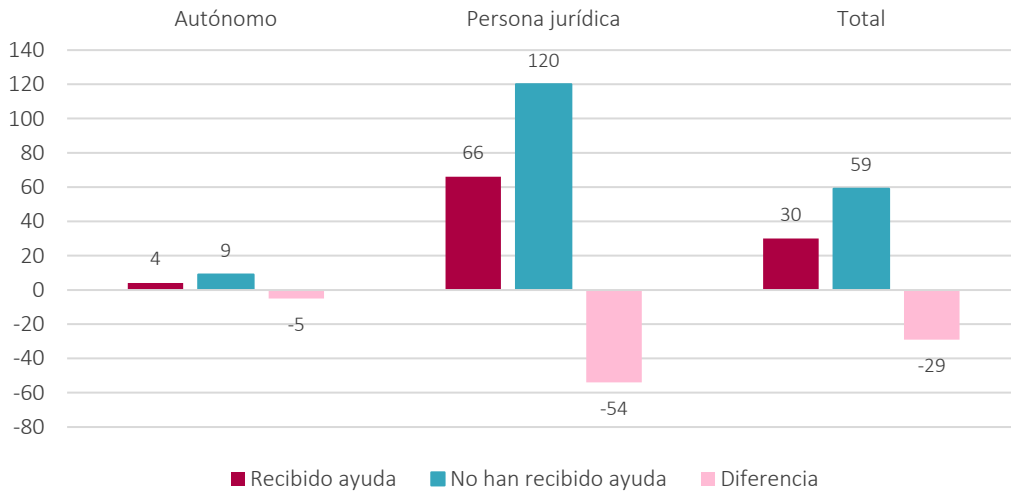


Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por el Registro Público Concursal

Las mayores diferencias también se aprecian en los sectores del comercio y la hostelería, siendo menos relevantes entre los solicitantes cuya actividad está relacionada con el transporte y el almacenamiento.



**Gráfico 13. Número de expedientes abiertos (resoluciones procesales, concursales y/o acuerdos extrajudiciales) desde el 1 de enero de 2022 por cada 10.000 solicitantes de ayuda. Por naturaleza del solicitante**



Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por el Registro Público Concursal

Entre los solicitantes de las ayudas, apenas nueve personas físicas (autónomos) han iniciado algún trámite concursal en 2022, por lo que el indicador calculado no es representativo para este colectivo. Si solo consideramos en nuestro análisis las personas jurídicas, la diferencia entre haber recibido o no la ayuda es relevante, pues se reduce prácticamente a la mitad el número de procesos iniciados por los beneficiarios (66 expedientes por cada 10.000 solicitudes) frente a los no beneficiarios (120 por cada 10.000).

En conclusión, existen indicios para considerar que el impacto de las ayudas para evitar, o al menos, posponer el inicio de posibles procedimientos concursales ha sido positivo, especialmente para las personas jurídicas de los sectores del comercio y la hostelería.

#### **Subobjetivo 2.4: ¿Se ha mantenido la actividad ordinaria de los beneficiarios?**

Una de las obligaciones generales de los beneficiarios, establecida en el artículo 13.1 de la convocatoria de estas ayudas, era el mantenimiento de la actividad a 30 de junio de 2022.

Para la comprobación del cumplimiento de esta obligación, el centro gestor realizó en fecha 15 de diciembre de 2022 una solicitud de información a la AEAT (en virtud del convenio suscrito) sobre el mantenimiento de la actividad por parte de los beneficiarios. Dicha solicitud fue contestada por la AEAT el 28 de diciembre de 2022 indicando los beneficiarios que no mantenían actividad a 30 de junio de 2022.



## Cuadro 12. Porcentaje de beneficiarios que mantienen actividad

Total beneficiarios	Beneficiarios que mantienen actividad	% beneficiarios que mantienen actividad
16.040	15.902	99,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por la AEAT a la Conselleria

Del análisis de esta información observamos que el 99,1% de los beneficiarios ha mantenido su actividad, por lo que podemos concluir que mayoritariamente los beneficiarios de las ayudas del PRP sí han mantenido su actividad ordinaria.

Si bien no es un indicador totalmente homogéneo respecto al señalado en el cuadro anterior, la AEAT sí ha facilitado las bajas ocurridas en el censo de empresarios, profesionales y retenedores, y se observa que la tasa de baja es sensiblemente mayor entre el colectivo de no beneficiarios (47 por cada 10.000) que entre los beneficiarios (24 por cada 10.000).

### Subobjetivo 2.5: ¿Los beneficiarios de las ayudas continúan estando al corriente de pago con la Seguridad Social y de sus obligaciones tributarias con la AEAT?

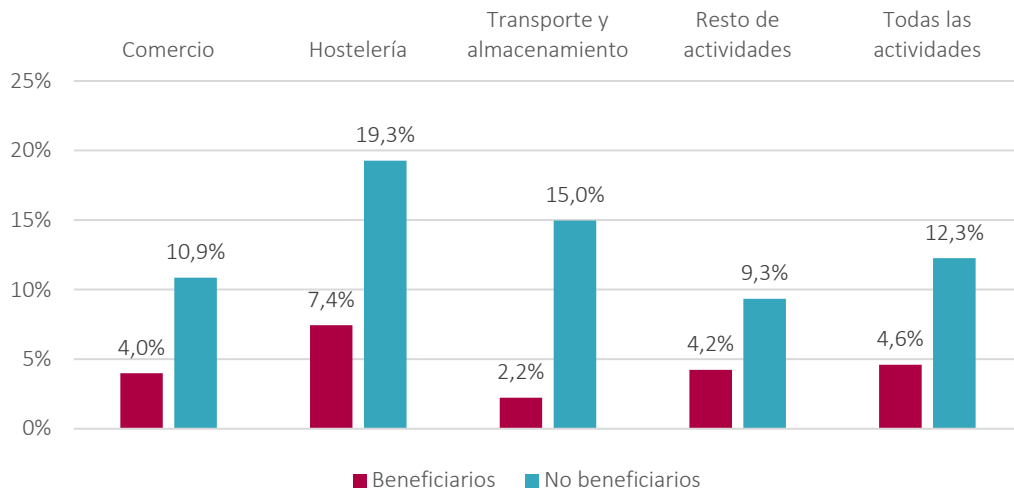
Transcurridos entre 18 y 24 meses desde las resoluciones, la proporción de beneficiarios de las ayudas que tienen algún pago pendiente con la Seguridad Social o alguna obligación tributaria con la AEAT es sensiblemente inferior a la de aquellos solicitantes que no recibieron las ayudas del PRP.

La proporción de no beneficiarios que, en junio de 2023, tenía pendiente de ingreso alguna reclamación por deudas ya vencidas con la Seguridad Social era casi tres veces superior a la proporción observada entre los beneficiarios de las ayudas.





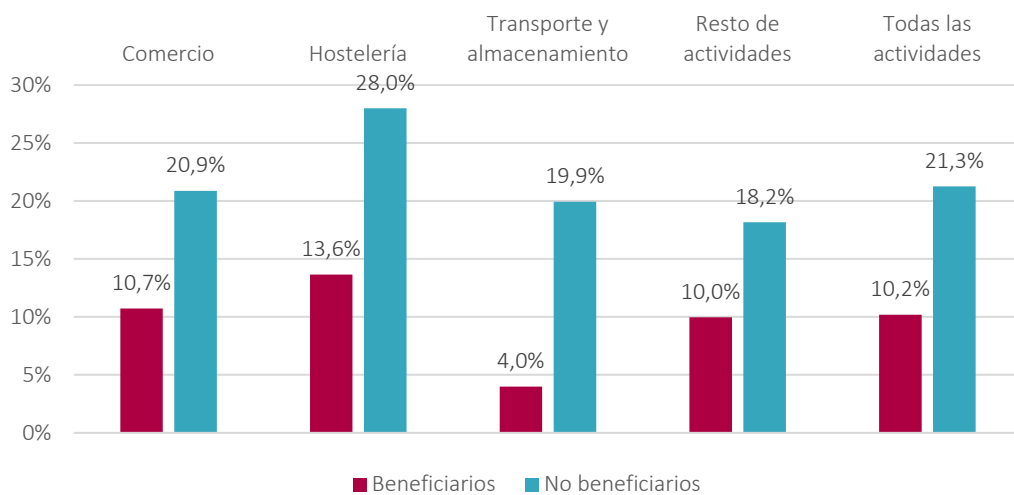
**Gráfico 14. Proporción de solicitantes que no están al corriente en las obligaciones de Seguridad Social. Junio 2023. Por actividad económica**



Fuente: Elaboración propia a partir de los servicios de Cesión de Datos para Administraciones Públicas de la Tesorería General de la Seguridad Social

Según los datos facilitados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), también los no beneficiarios han incurrido en más incumplimientos en relación con sus obligaciones tributarias: más del doble de certificados negativos entre el colectivo que no ha recibido la ayuda respecto a los que sí la han recibido.

**Gráfico 15. Proporción de solicitantes que no están al corriente en las obligaciones tributarias con la AEAT. Junio 2023. Por actividad económica**



Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por la AEAT a la Conselleria



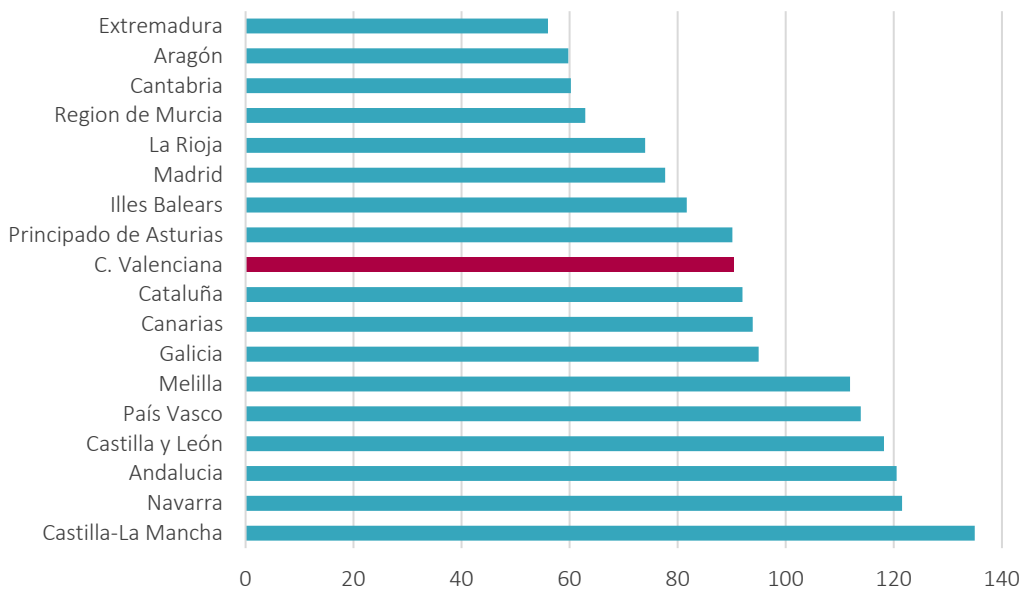
## Subobjetivo 2.6: ¿El pago de las ayudas se ha realizado de forma oportuna?

Siendo uno de los principales objetivos de estas ayudas el apoyo a la solvencia del sector privado como mecanismo de respuesta para aliviar el impacto económico provocado por la COVID-19, el pago de dichas ayudas de forma eficaz y oportuna es un factor determinante en la eficacia de dichas medidas.

Para obtener respuesta a este subobjetivo hemos utilizado como criterio de auditoría el plazo medio transcurrido entre la fecha de convocatoria y la fecha de concesión, aplicando como factor de ponderación el peso económico que tenía cada una de las resoluciones emitidas.

La fuente de información para dichos cálculos se ha obtenido principalmente de las publicaciones de las distintas resoluciones de concesión realizadas por las Administraciones autonómicas en sus respectivos diarios oficiales, solicitando puntualmente información al órgano correspondiente.

**Gráfico 16: Plazo medio transcurrido entre las fechas de las convocatorias y las de concesión de las ayudas<sup>10</sup>. Días**



*Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada en los boletines oficiales autonómicos y consultas realizadas a las intervenciones generales autonómicas*

Del análisis realizado se puede establecer que el periodo medio de resolución de estas ayudas a nivel nacional alcanzó una media de 96 días. En el caso concreto de la Comunitat Valenciana el periodo medio de resolución alcanzó los 90 días, situándose ligeramente por

<sup>10</sup> No hemos incluido a Ceuta en el análisis comparativo al no disponer soporte documental de las fechas en las que se aprobaron las resoluciones.



debajo de la media nacional, lo cual se puede interpretar como una gestión positiva en términos de eficacia a la hora de resolver y asignar estas ayudas a los beneficiarios.

### **OBJETIVO 3: ¿EL ÓRGANO CONCEDENTE HA DISEÑADO UN CONTROL EFECTIVO PARA VERIFICAR LA JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS?**

La comprobación de que las ayudas otorgadas han sido realmente aplicadas por parte de los beneficiarios al objeto por el cual se diseñaron es una fase fundamental en la gestión de las ayudas, pues afecta directamente tanto a velar por el cumplimiento de la normativa correspondiente, como a conseguir el impacto esperado con la intervención.

**El órgano concedente de las ayudas ha diseñado con carácter previo un plan de control específico para la verificación de las ayudas.**

Los gestores han ejecutado el plan de control previamente diseñado de manera eficaz y han concluido en su gran mayoría las correspondientes actuaciones en un plazo razonable.

#### **Subobjetivo 3.1: ¿El órgano concedente ha diseñado un plan de control específico para verificar que la justificación se realiza de conformidad con las obligaciones impuestas en las convocatorias?**

El artículo 165.2.j) de la Ley 1/2015 determina que las bases reguladoras de la concesión de subvenciones contendrán, entre otros aspectos, un método de comprobación de la realización de la actividad a través del correspondiente plan de control.

Por otra parte, el artículo 169.3 de la citada Ley 1/2015 establece que el plan de control deberá ser aprobado por el órgano concedente con carácter previo a su ejecución, determinando el contenido mínimo que debe constar en el citado plan.

En cumplimiento de la regulación señalada, el conseller de Hacienda y Modelo Económico aprobó, mediante Resolución de 4 de abril de 2022, el plan de control aplicable a la comprobación de la justificación de subvenciones otorgadas a cargo de las dotaciones presupuestarias de la Dirección General de Modelo Económico, Financiación Autónoma y Política Financiera en el ejercicio 2022, entre las que figuran las correspondientes al Plan Resistir Plus.

Respecto a las ayudas del PRP, el plan de control establece una de tipo administrativo con ciertas particularidades en virtud del importe concedido:

- a) Para aquellas ayudas concedidas por importe igual o superior a 60.000 euros, el control administrativo se realizará sobre la totalidad de los expedientes, mediante la revisión de la cuenta justificativa con aportación de informe de persona auditora de cuentas inscrita como ejerciente en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas.
- b) Para el resto de ayudas concedidas, y para una muestra de, al menos, un 5% de los expedientes (seleccionados a través de técnicas de muestreo aleatorio) se realizará un



control administrativo, comprobando que los justificantes de gasto y pago permiten obtener una evidencia razonable sobre la adecuada aplicación de la subvención.

El conseller actualizó el plan de control, mediante Resolución de 15 de noviembre de 2022, consistente en incorporar la posibilidad de extender el control administrativo a expedientes que, aunque no hayan sido seleccionados aleatoriamente en el proceso de muestreo, presenten indicios de algún tipo de incumplimiento, así como aquellos expedientes que cualquier organismo público de control señale en sus informes o recomendaciones sobre la gestión de las subvenciones otorgadas en aplicación del Decreto 61/2021 y sus modificaciones.

La muestra revisada resultante del plan de control y su actualización está compuesta de 2.215 expedientes con un importe concedido total de 183.512.034 euros.

### Cuadro 13. Tamaño de la muestra del plan de control. Número de expedientes e importe concedido en euros

Importe de la subvención	Incluidos en plan de control		Total expedientes	
	Número de expedientes	Importe concedido	Número de expedientes	Importe concedido
Inferior a 60.000 euros	875	8.500.780	15.223	141.326.236
Igual o superior a 60.000 euros	1.340	175.011.253	1.340	175.011.253
<b>Total</b>	<b>2.215</b>	<b>183.512.034</b>	<b>16.563</b>	<b>316.337.489</b>
Porcentaje sobre total expedientes	13,4%	58,0%		

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por los gestores

Del análisis de lo expuesto anteriormente podemos concluir que el órgano concedente sí ha diseñado un plan de control específico para verificar que la justificación se realiza de conformidad con las obligaciones impuestas en las convocatorias.

### Subobjetivo 3.2: ¿Se ha ejecutado el plan de control de manera eficaz?

Con el objeto de evaluar la evolución de la ejecución del plan de control establecido, se ha obtenido del gestor la situación de la revisión de los distintos expedientes en tres fechas del periodo de dicha ejecución.

El órgano concedente ha dispuesto de los recursos necesarios para hacer las comprobaciones diseñadas y ha incorporado personal para ejecutar el plan.



**Cuadro 14. Grado de avance de la revisión de los expedientes sujetos al plan de control. Proporción respecto al importe concedido**

Situación revisión expedientes	14/02/2023	14/03/2023	16/05/2023
Finalizados: sin incidencias	89,4%	92,0%	93,1%
Finalizados: con incidencias	4,4%	6,3%	6,9%
En curso	6,1%	1,7%	0,0%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por los gestores

La Conselleria ha ejecutado el plan de control previamente diseñado de manera eficaz y ha concluido la mayoría de las correspondientes actuaciones en un plazo razonable (el plazo medio de revisión ha sido de 8,5 expedientes al día).

Como resultado de la ejecución del citado plan de control, la Conselleria ha procedido o va a proceder, en el caso de incorrección o ausencia de la respectiva justificación por parte de los beneficiarios, a tramitar los correspondientes expedientes de acuerdo de inicio de reintegro.

A la finalización de nuestro trabajo de campo, la revisión de 245 expedientes de los 2.215 del plan del control ha concluido en la necesidad de proceder a reintegrar las ayudas debido a justificación incorrecta por el beneficiario.

**Cuadro 15. Resumen del resultado del plan de control. Número de expedientes**

Situación procedimiento reintegro	Inferior a 60.000 euros	Igual o superior a 60.000 euros	Total
Iniciado (a)	130	55	185
No iniciado (b)	38	22	60
<b>Total (c)=(a)+(b)</b>	<b>168</b>	<b>77</b>	<b>245</b>
Incluidos en plan de control (d)	875	1.340	2.215
Porcentaje de expedientes a reintegrar sobre plan de control (c/d)	19,2%	5,7%	11,1%
Porcentaje de reintegros iniciados sobre total expedientes a reintegrar (a/c)	77,4%	71,4%	75,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por los gestores

El importe de los reintegros según los procedimientos ya iniciados asciende a 4.568.132 euros, cantidad que podrá disminuir en función de las alegaciones por los beneficiarios presentadas y que están pendientes de resolver. Para los expedientes revisados sobre los que está pendiente de acordar el inicio del procedimiento de reintegro, hemos incluido en el cuadro siguiente el total del importe concedido de esos expedientes.

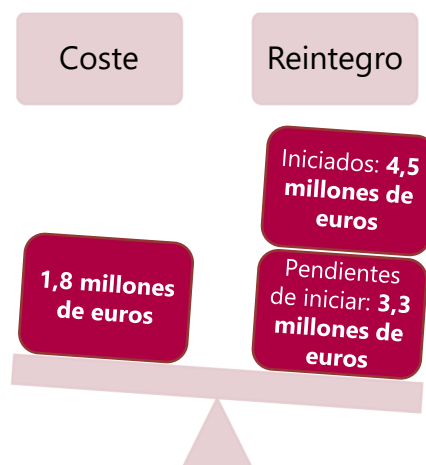
**Cuadro 16. Resumen del resultado del plan de control. Importe a reintegrar**

Situación procedimiento reintegro	Inferior a 60.000 euros	Igual o superior a 60.000 euros	Total
Iniciado (a)	267.398	4.300.734	4.568.132
No iniciado (b)	402.324	2.910.304	3.312.628
<b>Total (c)=(a)+(b)</b>	<b>669.722</b>	<b>7.211.039</b>	<b>7.880.761</b>
Incluidos en plan de control (d)	8.500.780	175.011.253	183.512.034
Porcentaje del posible importe a reintegrar sobre importe concedido de expedientes incluidos en plan de control (c/d)	7,9%	4,1%	4,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por los gestores

Estimamos que, entre enero de 2022 y mayo de 2023, periodo en el que los gestores han realizado las tareas relacionadas con la justificación y revisión, el coste directo<sup>11</sup> incurrido por la Conselleria asciende a 1,8 millones de euros. Esta cantidad es muy inferior al posible importe que deban reintegrar los beneficiarios como resultado de la revisión efectuada (7,8 millones de euros).

**Gráfico 17. Comparación de los reintegros resultantes del plan de control y el coste estimado de ejecutar el plan de control**



Fuente: Elaboración propia

Dado que el porcentaje de expedientes a reintegrar sobre los revisados es significativo (en especial respecto a los que son inferiores a 60.000 euros) y en virtud del principio de la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, consideramos que la CHME debería extender el alcance del plan de control.

<sup>11</sup> Incluye el coste de personal de los funcionarios de la Subdirección General de Modelo Económico que han estado asignados a la gestión del PRP y el coste del servicio externalizado a TRAGSATEC.

## Otras actividades de control y seguimiento de las ayudas

La línea de ayudas objeto de análisis del presente trabajo de auditoría ha tenido una relevancia significativa tanto por el importe como por la amplitud del colectivo objetivo al que iba destinado. Prueba de ello han sido las distintas actuaciones de consulta de información y de control efectuadas por otras entidades y organismos tanto de nivel autonómico, estatal, como comunitario.

**Gráfico 18. Actuaciones de actividades de control y seguimiento de las ayudas realizadas por distintos organismos**



*Fuente: Elaboración propia a través de información suministrada por los gestores*

El **Ministerio de Hacienda y Función Pública** solicitó la información referida al grado de ejecución de la línea de ayudas directas del Plan Resistir Plus, en aplicación del artículo 4.4 del RDL 5/2021. La Intervención General de la Generalitat (IGG) ha atendido estos requerimientos, siendo su última certificación el 6 de julio de 2022.

Además del anterior requerimiento, el Ministerio de Hacienda y Función Pública remitió el 31 de enero de 2023 a la IGG las instrucciones indicando el procedimiento a seguir para realizar el reintegro de las ayudas derivadas del incumplimiento de las condiciones de concesión, que se efectuó el 15 de marzo de 2023.

La Conselleria de Justicia, Interior y Administraciones Públicas, a través de la **Inspección General de Servicios y Mejora de la Calidad**, seleccionó una muestra de líneas de subvención, dentro de las cuales figura la de las ayudas del PRP. El objeto de la revisión es evaluar el grado de implantación de los planes de control de subvenciones y la comprobación del efectivo cumplimiento de las recomendaciones y directrices comunes emitidas por la Inspección General de Servicios, que debían cumplir todos los centros gestores de subvenciones. Esta actuación de control comenzó en febrero de 2023 y no ha concluido al término de nuestro trabajo de campo.



Por su parte, la **Intervención General de la Generalitat** comunicó al centro gestor que ha sido aprobado el Plan Anual de Control Financiero Permanente para el ejercicio 2023, en el cual se incluye el PRP que, al haberse ejecutado con cargo al presupuesto del ejercicio 2021, debería haberse incluido en el Plan Anual del 2022 pero, por carencia de medios suficientes, y por la difícil situación de emergencia y excepcionalidad provocada por la COVID 19, había sido imposible efectuar hasta el momento.

La IGG emitió el 4 de septiembre de 2023 el informe provisional cuyo objeto ha consistido en verificar, sobre una muestra de expedientes correspondientes a beneficiarios seleccionados de forma aleatoria, que la concesión de las ayudas se ajustó a los parámetros establecidos para la concesión y que los gastos justificados, posteriormente al otorgamiento, se ajustaban a los parámetros del gasto subvencionable. Entre las incidencias señaladas en dicho informe se encuentran el retraso en la publicación del texto de la primera convocatoria en la BDNS, la no exigencia en la justificación mediante informe auditor de la constancia de qué facturas, contratos, nóminas y transferencias bancarias revisó efectivamente el auditor, la falta de comprobación exhaustiva de la categoría de los beneficiarios como micro, pequeña, mediana o gran empresa en virtud de los cuales se aplican distintos límites de intensidad de ayuda respecto a los costes fijos no cubiertos, la falta de validación temporal automática de la documentación de justificación aportada en hojas de cálculo, cuando el número de ítems superaba los campos limitados de los formularios telemáticos previstos para esta finalidad, o la falta de liquidación de intereses de demora en el caso de reintegro de subvención no justificada. En el mismo mes de septiembre de 2023, el órgano gestor ha remitido sendos informes de alegaciones a la IGG.

La **Comisión Europea** ha solicitado información de las ayudas de estado relacionadas con la COVID-19, concedidas desde el inicio de la aplicación del Marco Temporal, aprobado en marzo de 2020 por la Comisión Europea<sup>12</sup>, con el objetivo de conocer el cumplimiento de los requerimientos de información y notificación que deben cumplir todos los Estados miembros, para garantizar las medidas contempladas en dicho marco temporal y para salvaguardar la libre competencia en el mercado interior. La respuesta a la solicitud de esta información se ha realizado a través de la entrega consecutiva de cinco encuestas diseñadas por la Comisión Europea.

Por último, las **Corts Valencianes** han realizado diversas consultas, entre octubre de 2021 y enero de 2023. Entre estas consultas están solicitudes de información sobre la ejecución del PRP, documentación justificativa de subvenciones concedidas y relación de subvenciones concedidas que han sido objeto de reintegro.

Las distintas actuaciones de consulta de información y de control efectuadas por las mencionadas entidades y organismos fueron atendidas de forma oportuna por los gestores de estas ayudas invirtiendo los medios y el tiempo necesarios para esta labor.

---

<sup>12</sup> Comunicación de la Comisión (19 de marzo de 2020): Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (2020/C 91 I/01).





## ÍNDICE DE ABREVIACIONES

<b>AEAT</b>	Agencia Estatal de Administración Tributaria
<b>BDNS</b>	Base de Datos Nacional de Subvenciones
<b>CHME:</b>	Conselleria de Hacienda y Modelo Económico
<b>CONTAG-SIP</b>	Sistema de Información Contable de la Administración de la Generalitat Valenciana (aplicación informática)
<b>DGTIC</b>	Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
<b>DOGV</b>	<i>Diari Oficial de la Generalitat Valenciana</i>
<b>IGG</b>	Intervención General de la Generalitat
<b>IRPF</b>	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
<b>LGS</b>	Ley General de Subvenciones
<b>LSC</b>	Ley de Sindicatura de Comptes
<b>NIAS-ES-SP</b>	Normas Internacionales de Auditoría adaptadas al Sector Público Español
<b>Orden HAC</b>	Orden cuyo órgano emisor es el Ministerio de Hacienda
<b>PAA</b>	Programa anual de actuación
<b>PIB</b>	Producto interior bruto
<b>RDL</b>	Real Decreto Ley
<b>TRAGSATEC</b>	Tecnologías y Servicios Agrarios, SA, SME, MP
<b>UE</b>	Unión Europea

## **ANEXO I**

### **Resumen del Informe de auditoría de cumplimiento de legalidad de las ayudas del Plan Resistir Plus**



El Consell de la Sindicatura de Comptes, en reunión celebrada el 5 de diciembre de 2022, aprobó el informe de auditoría de cumplimiento de legalidad en que se emite una opinión sobre si la actividad en materia de las ayudas del Plan Resistir Plus durante el ejercicio 2021 resulta conforme en todos sus aspectos significativos con las normas aplicables a la gestión de subvenciones.

En este informe, cuyo contenido íntegro está disponible en la página web [www.sindicom.gva.es](http://www.sindicom.gva.es), destacamos los siguientes incumplimientos significativos:

- Con fecha 30 de diciembre de 2021, la Generalitat reintegró al Ministerio de Hacienda 34.000.000 de euros, en concepto de diferencia entre el importe asignado a la Comunitat Valenciana y el importe máximo derivado de las solicitudes recibidas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.1 del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19 (en adelante, RDL 5/2021). La Conselleria de Hacienda y Modelo Económico estimó esta cuantía tomando como referencia el importe de las solicitudes y los importes máximos a percibir según los destinatarios (3.000 euros y 200.000 euros), pero sin tener en cuenta que las ayudas máximas a percibir podrían ser inferiores al aplicar los porcentajes de caída del volumen de operaciones en el año 2020 respecto a 2019 (artículos 3.2.b del RDL 5/2021 y 7.2 del Decreto 61/2021, de 14 de mayo, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial por la COVID-19, en adelante, Decreto 61/2021).

Al aplicar estos límites derivados de la caída del volumen de operaciones, el importe a reintegrar al Estado en diciembre de 2021 debió ser 198.303.237 euros superior. Esta cuantía hubiera supuesto un menor reintegro en junio de 2022, en que ascendió a 296.744.491 euros.

- Los requisitos de elegibilidad fueron modificados para la última convocatoria de las ayudas mediante el Decreto 192/2021, de 3 de diciembre, del Consell, que determinó para las solicitudes presentadas a partir del 4 de diciembre de 2021 que podrían ser beneficiarios quienes hubieran tenido pérdidas en 2019. Este criterio de elegibilidad es una excepción a los criterios establecidos en el artículo 3.1.c) del RDL 5/2021. En la convocatoria no se han motivado qué circunstancias excepcionales acontecidas en 2019 justifican dicha excepción, contraviniendo lo establecido en el artículo 3.1.d) del RDL 5/2021.
- El órgano concedente no ha comprobado si concurre la condición de empresas en crisis, ni ha solicitado la información necesaria para categorizar los solicitantes como mediana, pequeña o micro en el sentido que establece la Comisión Europea, de tal forma que no se ha verificado directamente si las empresas que han obtenido subvención cumplen con lo establecido en el artículo 21 de las bases reguladoras aprobadas por el Decreto 61/2021. Hemos verificado que existe una declaración responsable en la solicitud de que no se encontraba en situación de crisis el 31 de diciembre de 2019, excepto cuando sean microempresas o pequeñas empresas,



aunque esta forma de justificación de este requisito no está prevista expresamente en el Decreto.

- La Intervención General de la Generalitat no ha elaborado el plan anual de control financiero de subvenciones previsto en el artículo 96.1.b) de la Ley 1/2015. En el borrador del Plan Anual de Control Financiero Permanente para el ejercicio 2023 se incorporó una actuación a desarrollar por la Viceintervención General de Control Financiero y Auditorías sobre las ayudas del Plan Resistir Plus.

Entre otras, recomendamos que, en la tramitación de subvenciones, se simplifiquen al máximo los requisitos a exigir para obtener los resultados esperados de la actividad subvencionadora y realizar los mínimos cambios imprescindibles respecto a las condiciones iniciales para acceder a las ayudas, con el objetivo de mejorar la comprensión de dichas condiciones por parte de las personas interesadas. Esto redundaría en mejorar la transparencia del procedimiento y, en último término, la concurrencia en este.

## **ANEXO II**

### **Objetivos, subobjetivos y criterios de auditoría**



**Cuadro 1. Objetivos, subobjetivos y criterios de auditoría**

Objetivos de auditoría	Subobjetivos de auditoría	Criterios de auditoría
1. ¿La actuación subvencionadora está previa y adecuadamente planificada?	1.1 ¿El plan estratégico de subvenciones define claramente el marco lógico de la intervención que justifique la actividad de fomento?	Definición o no de las necesidades/debilidades identificadas Definición o no de los objetivos específicos/propuestas de intervención Definición o no de los resultados/cambios esperados Definición o no de indicadores de resultados
	1.2 ¿Se ha protocolizado un régimen de evaluación <i>a posteriori</i> que permita conocer el estado de la situación y los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos previstos?	Informe de seguimiento
	1.3 En su caso, ¿se han alcanzado los objetivos previstos en el Plan Estratégico de Subvenciones?	Porcentaje de ejecución presupuestaria Número de solicitantes Número de beneficiarios
	1.4 ¿El procedimiento de solicitud de las ayudas ha permitido que todo el colectivo objetivo tenga acceso a la ayuda?	Proporción que representa la ayuda concedida sobre el PIB Proporción que representan los beneficiarios sobre el total de autónomos y empresas Número de campañas publicitarias, webinars, reuniones asociaciones, información web
	1.5 ¿Los recursos destinados a la gestión de las ayudas son significativos respecto del importe total concedido?	Coste total incurrido por la Conselleria (costes propios, costes externos...)
2. ¿Las ayudas concedidas han contribuido al mantenimiento de la actividad de los beneficiarios?	2.1 ¿Ha aumentado el volumen de actividad de los beneficiarios?	Volumen de operaciones anual declarado o comprobado por la Administración Tributaria, en el Impuesto sobre el Valor Añadido o tributo indirecto equivalente
	2.2 ¿La participación en el plan de ayudas ha aumentado la probabilidad de mantener el nivel de empleo?	Número de afiliados a la Seguridad Social
	2.3 ¿La participación en el plan de ayudas ha disminuido la probabilidad de iniciar un proceso concursal?	Número de concursos de acreedores



Objetivos de auditoría	Subobjetivos de auditoría	Criterios de auditoría
	2.4 ¿Se ha mantenido la actividad ordinaria de los beneficiarios?	Porcentaje de beneficiarios que mantienen la actividad a 30 de junio 2022
	2.5 ¿Los beneficiarios de las ayudas continúan estando al corriente de pago con la Seguridad Social y de sus obligaciones tributarias con la AEAT?	Certificado de estar al corriente de obligaciones con la Seguridad Social y la Agencia Estatal de Administración Tributaria
	2.6 ¿El pago de las ayudas se ha realizado de forma oportuna?	Plazo medio transcurrido entre fecha de convocatoria y fecha de concesión
3. ¿El órgano concedente ha diseñado un control efectivo para verificar la justificación de las ayudas?	3.1 ¿El órgano concedente ha diseñado un plan de control específico para verificar que la justificación se realiza de conformidad con las obligaciones impuestas en las convocatorias?	Existencia de un plan de control
	3.2 ¿Se ha ejecutado el plan de control de manera eficaz?	Proporción de número de expedientes revisados sobre el número de expedientes previstos en el plan de control Tiempo medio transcurrido en la fase de revisión Importe a reintegrar



## **TRÁMITE DE ALEGACIONES**

En cumplimiento del artículo 16 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, y del artículo 55.1.c) del Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Comptes, así como del acuerdo del Consell de esta institución por el que tuvo conocimiento del borrador del informe de auditoría operativa de las ayudas del Plan Resistir Plus, este fue remitido a los cuentadantes para que, en el plazo concedido, formularan alegaciones.

La Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública, dentro del plazo concedido para alegaciones, presentó un escrito en el cual afirmaba que no iba a presentar alegaciones.

En el mismo escrito, sin embargo, informaba que remitió varios informes a la IGG cuya emisión debía ser conocida por la Sindicatura.





## **APROBACIÓN DEL INFORME**

En cumplimiento del artículo 19.j) de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, y del artículo 55.1.h) de su Reglamento de Régimen Interior y de los programas anuales de actuación de los años 2022 y 2023 de esta institución, el Consell de la Sindicatura de Comptes, en reunión del día 18 de octubre de 2023, aprobó este informe de auditoría.

## **ANEXO III**

### **Informe sobre las modificaciones técnicas**



## **INFORME SOBRE LAS MODIFICACIONES TÉCNICAS INTRODUCIDAS EN EL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA DE LAS AYUDAS DEL PLAN RESISTIR PLUS**

### **Modificación técnica 1**

#### **OBJETIVO 3 ¿EL ÓRGANO CONCEDENTE HA DISEÑADO UN CONTROL EFECTIVO PARA VERIFICAR LA JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS?**

**Subobjetivo 3.1, ¿El órgano concedente ha diseñado un plan de control específico para verificar que la justificación se realiza de conformidad con las obligaciones impuestas en las convocatorias?"**

#### **Comentarios**

Tras la corrección efectuada por los traductores de la Sindicatura, se indica la posible ausencia de un verbo que permita una mejor comprensión del texto.

#### **Consecuencias en el Informe**

Como consecuencia de dicha corrección, se considera necesario sustituir el siguiente apartado:

"b) Para el resto de los expedientes se realizará un control de tipo administrativo comprobando a través de técnicas de muestreo aleatorio, que al menos en un 5% de los expedientes concedidos, los justificantes de gasto y pago que permitan obtener una evidencia razonable sobre la adecuada aplicación de la subvención."

Por la siguiente redacción:

"b) Para el resto de ayudas concedidas y para una muestra de al menos un 5% de los expedientes (seleccionados a través de técnicas de muestreo aleatorio) se realizará un control de tipo administrativo, comprobando que los justificantes de gasto y pago permiten obtener una evidencia razonable sobre la adecuada aplicación de la subvención."

### **Modificación técnica 2**

#### **OBJETIVO 3: ¿EL ÓRGANO CONCEDENTE HA DISEÑADO UN CONTROL EFECTIVO PARA VERIFICAR LA JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS?**

**Subobjetivo 3.2: ¿Se ha ejecutado el plan de control de manera eficaz?**

#### **Comentarios**

La Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública, dentro del plazo concedido para alegaciones, presentó un escrito en el cual afirmaba que no iba a presentar alegaciones.



En el mismo escrito, sin embargo, informaba que remitió varios informes a la IGG cuya emisión debía ser conocida por la Sindicatura.

### Consecuencias en el Informe

Como consecuencia de dicha aportación, se considera necesario añadir el final del segundo párrafo de la página 53 la siguiente frase:

“En el mismo mes de septiembre de 2023, el órgano gestor ha remitido sendos informes de alegaciones a la IGG”



## Documento bajo custodia en Sede Electrónica

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

NIF: S9600001C

### Auditoría operativa de las ayudas del Plan Resistir Plus. Ejercicio 2022 - SEFYCU 4512939

Puede acceder a este documento en formato PDF - PAdES y comprobar su autenticidad en la Sede Electrónica usando el código CSV siguiente:



**URL (dirección en Internet) de la Sede Electrónica:** <https://sindicom.sedipualba.es/>

**Código Seguro de Verificación (CSV):** KUAC FRWK KFFT U44A ZKCV

En dicha dirección puede obtener más información técnica sobre el proceso de firma, así como descargar las firmas y sellos en formato XAdES correspondientes.

### Resumen de firmas y/o sellos electrónicos de este documento

Huella del documento  
para el firmante

Texto de la firma

Datos adicionales de la firma



Vicent Cucarella Tormo  
Síndic Major

Firma electrónica - ACCV - 23/10/2023 7:34  
VICENT CUCARELLA TORMO