

SINDICATURA DE COMPTES
DE LA COMUNITAT VALENCIANA

**AUDITORIA OPERATIVA DE LES AJUDES DEL PLA
RESISTIR PLUS**

Exercici 2022



RESUM

La Sindicatura de Comptes ha realitzat una auditoria operativa de les ajudes del Pla Resistir Plus (d'ara en avant, PRP). Aquestes ajudes, previstes en el Reial Decret Llei 5/2021, estan destinades a reforçar la solvència empresarial per mitjà de la reducció de l'endeutament que es va generar a partir de març de 2020 a causa de la pandèmia de la COVID-19.

L'objectiu d'aquesta fiscalització és avaluar si la concessió de les ajudes del PRP s'ha gestionat amb criteris d'eficiència, eficàcia i economia. En concret, hem donat resposta a les preguntes d'auditoria següents:

Objectiu 1. L'actuació subvencionadora està planificada prèviament i adequadament?

Objectiu 2. Les ajudes concedides han contribuït al manteniment de l'activitat dels beneficiaris?

Objectiu 3. L'òrgan concedent ha dissenyat un control efectiu per a verificar la justificació de les ajudes?

Entre les conclusions extretes del treball realitzat destaquem les següents:

- El PRP, pel seu caràcter excepcional degut a causes sobrevingudes i pel fet de ser una línia aprovada i dissenyada pel Govern d'Espanya, no es va poder planificar prèviament a escala autonòmica. No obstant això, la línia d'ajudes sí que es va incloure en l'actualització del corresponent pla estratègic de subvencions de la Conselleria. Amb tot, considerem que dos aspectes són susceptibles de millora en l'etapa de planificació de les ajudes: d'una banda, la inexistència d'una anàlisi prèvia de la situació de partida i la situació a la qual es desitja arribar amb la intervenció dissenyada i, d'altra banda, les debilitats del sistema de seguiment previst en el pla estratègic.
- L'objectiu genèric d'aquesta intervenció pública és propiciar el manteniment de l'activitat dels beneficiaris, per mitjà d'ajudes directes a autònoms i empreses per al suport a la solvència i reducció de l'endeutament del sector privat. El treball que hem realitzat no conté les característiques pròpies d'un procés d'avaluació de política pública i no ens permet obtenir una seguretat raonable sobre la relació causa-efecte entre la implantació de l'ajuda i el seu resultat en les variables objectiu. Hem realitzat una anàlisi comparativa de les variacions percentuals de certes variables relacionades amb l'activitat econòmica, distingint entre la realitat del grup de sol·licitants que han rebut les ajudes davant de la realitat del grup de sol·licitants que no les han rebudes. Si bé hi ha factors exògens a la intervenció pública que no estan degudament aïllats en la nostra anàlisi, considerem que hi ha indicis per a pensar que les ajudes han contribuït positivament al manteniment de l'activitat dels beneficiaris.
- La comprovació que les ajudes atorgades han sigut realment aplicades per part dels beneficiaris a l'objecte per al qual es van dissenyar és una fase fonamental en la gestió de les ajudes, tant pel compliment de la normativa corresponent com per a aconseguir



l'impacte esperat amb la intervenció. L'òrgan concedent de les ajudes ha previst un pla de control específic per a la verificació de les ajudes i ha realitzat les comprovacions sobre una mostra d'expedients, en què ha detectat un elevat nombre d'incidències.

Entre les recomanacions que hem inclòs en el nostre informe, cal esmentar que l'Administració ha de concretar la situació a la qual es desitja arribar amb la concessió de qualsevol ajuda i dissenyar un adequat sistema de seguiment i avaluació dels resultats perseguits amb la intervenció pública. També és recomanable que l'òrgan concedent de les ajudes del PRP revise un major nombre d'expedients l'import concedit dels quals siga inferior a 60.000 euros, atesa l'elevada proporció d'incidències detectades entre els expedients inicialment inclosos en el pla de control.

NOTA

Aquest resum pretén ajudar a comprendre els resultats del nostre informe i facilitar la tasca als lectors i als mitjans de comunicació. Recomanem llegir l'informe complet per a conèixer el veritable abast del treball realitzat.



Auditoria operativa de les ajudes del Pla Resistir Plus

Exercici 2022

Sindicatura de Comptes
de la Comunitat Valenciana



ÍNDEX (amb hipervincles)

1. Xifres clau	3
2. Objectius i abast de l'auditoria	4
3. Conclusions	5
4. Recomanacions	9
Apèndix 1. Anàlisi de l'entorn	10
Apèndix 2. Enfocament metodològic	21
Apèndix 3. Observacions	23
Índex d'abreviacions	52
Annex I. Resum de l'Informe d'auditoria de compliment de legalitat de les ajudes del Pla Resistir Plus	53
Annex II. Objectius, subobjectius i criteris d'auditoria	56
Tràmit d'al·legacions	59
Aprovació de l'Informe	60
Annex III. Informe sobre les modificacions tècniques	

NOTA SOBRE LA UNITAT MONETÀRIA

Totes les dades econòmiques d'aquest informe s'expressen en euros. S'ha efectuat un arrodoniment per a no mostrar els cèntims. Les dades representen sempre l'arrodoniment de cada valor exacte i no la suma de dades arrodonides.



1. XIFRES CLAU

647

MILIONS D'EUROS

Import assignat a la
Comunitat Valenciana pel
Govern d'Espanya

316

MILIONS D'EUROS

Import concedit per la
Conselleria d'Hisenda i
Model Econòmic

25.550

Autònoms i empreses que
van sol·licitar l'ajuda

48,2%

Grau d'execució pressupostària de les ajudes a la Comunitat Valenciana (14,5 punts percentuals per davall de la mitjana nacional, excloent-ne les Canàries i les Illes Balears, que van disposar de major autonomia per a fixar límits màxims)

4,5

MILIONS
D'EUROS

Cost estimat de gestió del pla d'ajudes, un **1,4% sobre l'import total concedit**

4,2%

Increment en 2022 de l'afiliació entre els beneficiaris de l'ajuda (davant d'una disminució del 4,6% entre els no beneficiaris de l'ajuda)

30

de cada 10.000 beneficiaris de l'ajuda han presentat o iniciat un procediment concursal –voluntari o forçós– des de l'1 de gener de 2022 (la meitat que l'observat entre els sol·licitants que no van rebre l'ajuda)

99,1%

Proporció de beneficiaris que han complert el requisit de mantindre l'activitat a 30 de juny de 2022

46,8%

Increment en 2022 del volum d'operacions entre els beneficiaris de l'ajuda (davant d'un increment del 26,3% entre els no beneficiaris de l'ajuda)

90

DIES

Termini mitjà transcorregut entre la convocatòria i la resolució de les concessions d'ajudes a la Comunitat Valenciana (lleugerament inferior als 96 dies de mitjana en el conjunt de l'Estat)

19,2%

Proporció dels expedients revisats per l'òrgan gestor (inferiors a 60.000 euros) sobre els quals s'ha detectat alguna incidència

7,8

MILIONS
D'EUROS

Possible import a reintegrar pels beneficiaris a conseqüència d'incidències en la justificació dels expedients revisats per l'òrgan gestor



2. OBJECTIUS I ABAST DE L'AUDITORIA

L'article 6 de la Llei de la Generalitat Valenciana 6/1985, d'11 de maig, de Sindicatura de Comptes, inclou entre les seues funcions, a més de les referides al control extern de la gestió economicofinancera del sector públic valencià i dels seus comptes, aquelles que d'acord amb l'ordenament jurídic siguen convenients per a assegurar adequadament el compliment dels principis financers, de legalitat, d'eficàcia i d'economia i de transparència, exigibles al sector públic, així com la sostenibilitat ambiental i la igualtat de gènere. D'altra banda, l'article 9.3 de la mateixa llei determina que els informes hauran de pronunciar-se, entre altres qüestions, sobre si la gestió dels recursos humans, materials i dels fons pressupostaris s'ha desenvolupat de manera econòmica i eficient, i avaluar el grau d'eficàcia en l'assoliment dels objectius previstos.

D'acord amb el que s'ha esmentat en el paràgraf anterior, el Consell de la Sindicatura de Comptes va acordar incloure en el Programa Anual d'Actuació (PAA) de 2022 l'inici de sengles fiscalitzacions sobre **les ajudes del Pla Resistir Plus (d'ara en avant, PRP): una auditoria de compliment de legalitat** (vegeu en l'annex I el resum d'aquest informe, que el Consell de la Sindicatura de Comptes va aprovar en la seua reunió del 5 de desembre de 2022) i **una auditoria operativa**, la conclusió de la qual està prevista en el PAA 2023.

L'objectiu d'aquesta fiscalització és avaluar si la concessió de les ajudes del Pla Resistir Plus s'ha gestionat amb criteris d'eficiència, eficàcia i economia. En particular, si s'adquireixen, mantenen i utilitzen els recursos humans i materials d'acord amb aquests criteris, si es presenten ineficiències o es realitzen pràctiques antieconòmiques i si es compleix la normativa i disposicions legals relacionades amb l'economia i eficiència.

Per a poder avaluar aquesta gestió amb aquests criteris s'han definit els objectius concrets següents, formulats en termes de preguntes:

Objectiu 1. L'actuació subvencionadora està planificada prèviament i adequadament?

Objectiu 2. Les ajudes concedides han contribuït al manteniment de l'activitat dels beneficiaris?

Objectiu 3. L'òrgan concedent ha dissenyat un control efectiu per a verificar la justificació de les ajudes?

Per a facilitar l'obtenció de respostes a aquests objectius, cada un s'ha desglossat en diversos subobjectius i per a cada un d'aquests s'han definit els criteris d'auditoria, que es resumeixen en l'annex II.

L'àmbit temporal de la fiscalització abasta el període comprés entre els exercicis 2021 (concessió de les ajudes) i 2022 (revisió de la justificació i avaluació dels resultats obtinguts), si bé el nostre treball també inclou comprovacions sobre l'execució del pla de control de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic –d'ara en avant, Conselleria o CHME– que es va estendre al primer semestre de 2023.



Queda exclosa expressament de l'abast d'aquesta auditoria operativa la fiscalització de l'adjudicació dels diferents expedients de contractació que la Conselleria ha realitzat per a la gestió de les ajudes.

L'apartat 3 d'aquest informe conté les conclusions més rellevants que es formulen per a cada un dels objectius esmentats. L'apartat 4 recull les recomanacions per a millorar la gestió en la concessió de les ajudes per part de la CHME.

L'Informe inclou també tres apèndixs:

- En l'apèndix 1 es descriu l'activitat auditada.
- L'apèndix 2 resumeix el nostre enfocament metodològic.
- L'apèndix 3 recull les nostres observacions, que es formulen per a cada un dels objectius i subobjectius, que suporten les conclusions.

Hem dut a terme el treball de conformitat amb els *Principis fonamentals de fiscalització de les institucions públiques de control extern* i amb les normes tècniques d'auditoria aprovades pel Consell de la Sindicatura, recollides en el *Manual de fiscalització* de la Sindicatura de Comptes, especialment en la GPF-OCEX 3000 d'aquest manual, "Norma per a l'auditoria operativa", que desplega els aspectes rellevants de les normes aprovades per les institucions de control extern sobre la fiscalització operativa, les normes ISSAI 3000 i ISSAI-ES 300.

Per a dur a terme aquesta auditoria operativa, s'ha realitzat prèviament una anàlisi de l'entorn relacionat amb la matèria. Per a això, s'ha consultat i analitzat la documentació que s'ha considerat més rellevant en aquest àmbit, referida bàsicament a la legislació aplicable, informació economicopressupostària i informació publicada rellevant respecte a aquestes ajudes.

Agraïm la col·laboració prestada en la realització del treball als gestors de les ajudes i subvencions del PRP, en particular a la Subdirecció General de Model Econòmic de la CHME.

3. CONCLUSIONS

3.1 EN RELACIÓ AMB LA PLANIFICACIÓ DE L'ACTUACIÓ SUBVENCIONADORA

El Pla Resistir Plus, pel seu caràcter excepcional per causes sobrevingudes i pel fet de ser una línia aprovada i dissenyada pel Govern d'Espanya, no es va poder planificar prèviament a escala autonòmica. No obstant això, la línia d'ajudes sí que va ser inclosa en l'actualització del corresponent pla estratègic de subvencions de la Conselleria. Considerem que diversos aspectes són susceptibles de millora en l'etapa de planificació de les ajudes: la inexistència d'una anàlisi prèvia de la situació de partida i la situació a



la qual es desitja arribar amb la intervenció dissenyada i les debilitats del sistema de seguiment previst en el pla estratègic.

Aquesta conclusió general està fonamentada en les conclusions parcials següents:

1. En la primera actualització del Pla Estratègic de Subvencions (PES) de la CHME del període 2021-2023, aprovada pel conseller el 8 de març de 2022, es va incorporar la línia S10240000, "Ajudes extraordinàries per a suport a la solvència empresarial".

Si bé el PES defineix les necessitats i els objectius de la intervenció que justifica l'activitat de foment, no existeix una descripció expressa dels resultats o canvis esperats amb aquesta intervenció, ni tampoc s'estableixen indicadors per a avaluar el resultat. Tampoc s'ha produït una anàlisi del punt de partida i de l'escenari que es pretén aconseguir amb la intervenció (vegeu subobjectiu 1.1).

2. La CHME, com a òrgan competent, ha complert la normativa vigent, perquè ha elaborat l'informe d'avaluació anual l'objecte del qual és donar a conèixer la situació i el progrés aconseguit quant al compliment dels objectius proposats amb les diferents ajudes planificades.

No obstant això, aquesta avaluació està fonamentada principalment en els resultats observats a través d'indicadors pressupostaris i d'activitat administrativa (nombre de sol·licituds, nombre de beneficiaris i grau d'execució pressupostària), sense abordar aspectes d'eficàcia o impacte de les actuacions, la qual cosa impedeix obtindre informació sobre el grau de consecució dels objectius des de la perspectiva dels resultats o de la finalitat perseguida en concedir les ajudes. Tampoc s'estableix la periodicitat de la revisió (únicament existeix un informe anual) ni el protocol per a analitzar les causes de no aconseguir els objectius previstos ni les accions correctores que calga dur a terme (vegeu subobjectiu 1.2).

3. Per a cada indicador dissenyat per l'òrgan competent, l'informe d'avaluació assenyalat en el punt anterior detalla els resultats previstos i els resultats aconseguits. El nombre de sol·licitants s'aproxima al que es preveu (85%), però no s'han aconseguit les previsions respecte al nombre de beneficiaris (58% del que es preveu). El grau d'execució pressupostària ha sigut del 48,2%, molt inferior al previst (90%).

En l'informe d'avaluació no existeix una justificació de les desviacions entre resultats aconseguits i resultats previstos per a aquests tres indicadors, i tampoc es fa una valoració sobre l'èxit o el fracàs de la intervenció després del mesurament dels indicadors (vegeu subobjectiu 1.3).

4. El procediment de sol·licitud de les ajudes dissenyat ha permés que majoritàriament els possibles destinataris pogueren tindre accés a l'ajuda a la Comunitat Valenciana. L'import concedit per la Comunitat Valenciana, tant en relació amb el producte interior brut autonòmic com en relació amb el nombre d'empreses i autònoms, és similar a la mitjana nacional (vegeu subobjectiu 1.4).



5. L'òrgan competent va dur a terme una àmplia difusió per diferents mitjans de comunicació de les ajudes del PRP, a fi que els possibles destinataris pogueren tindre coneixement tant dels requisits per a accedir a aquestes ajudes com del termini i forma per a realitzar la sol·licitud (vegeu subobjectiu 1.4).
6. Fins al 31 de desembre de 2022, els costos directes i indirectes que la CHME ha destinat a la gestió de les ajudes ascendeixen a 4,5 milions, la qual cosa representa un 1,4 % sobre l'import total concedit. No hem pogut comparar aquest percentatge amb els recursos destinats per altres comunitats autònomes o pel mateix òrgan concedent per a altres ajudes similars, però considerem que la quantia destinada per la Conselleria està en línia amb el principi d'economia de mitjans (vegeu subobjectiu 1.5).

3.2 EN RELACIÓ AMB LA CONTRIBUCIÓ DE LES AJUDES AL MANTENIMENT DE L'ACTIVITAT DELS BENEFICIARIS

L'objectiu genèric de la intervenció del PRP és propiciar el manteniment de l'activitat dels beneficiaris, per mitjà d'ajudes directes a autònoms i empreses per al suport a la solvència i reducció de l'endeutament del sector privat. El treball que hem realitzat no conté les característiques pròpies d'un procés d'avaluació de política pública i no ens permet obtindre una seguretat raonable sobre la relació causa-efecte entre la implantació de l'ajuda i el seu resultat en les variables objectiu. Hem realitzat una anàlisi comparativa de les variacions percentuals de certes variables relacionades amb l'activitat econòmica, distingint entre la realitat del grup de sol·licitants que han rebut les ajudes i la realitat del grup de sol·licitants que no les han rebudes. Si bé hi ha factors exògens a la intervenció pública que no estan degudament aïllats en la nostra anàlisi, considerem que hi ha indicis per a pensar que les ajudes han contribuït positivament al manteniment de l'activitat dels beneficiaris.

Aquesta conclusió general està fonamentada en les conclusions parcials següents:

1. Per al conjunt dels beneficiaris de l'ajuda, el volum d'operacions anual en l'impost sobre el valor afegit (IVA) va experimentar un increment anual entre 2021 i 2022 del 46,8%, davant del 26,3% dels sol·licitants que no van rebre l'ajuda (subobjectiu 2.1).
2. El nombre total d'afiliats a la Seguretat Social dels beneficiaris de les ajudes va augmentar un 4,2% entre desembre de 2021 i desembre de 2022, variació lleugerament superior a l'increment en l'afiliació a la Comunitat Valenciana (2,9%) i molt superior a la variació en l'afiliació dels sol·licitants que no van rebre l'ajuda, que va descendir en un 4,6% (vegeu subobjectiu 2.2).
3. El Registre Públic Concursal va inscriure durant 2022 anuncis referits a 104 sol·licitants de les ajudes del Pla Resistir Plus. En termes percentuals, 30 de cada 10.000 beneficiaris de l'ajuda han presentat o iniciat un procediment concursal –voluntari o forçós– des de l'1 de gener de 2022. Aquesta proporció és pràcticament la meitat que l'observada entre els sol·licitants que no van rebre l'ajuda, 59 de cada 10.000 (vegeu subobjectiu 2.3).



4. Una de les obligacions adquirides pels beneficiaris era la de mantindre l'activitat corresponent a les ajudes fins al 30 de juny de 2022. El 99,1% dels beneficiaris havien mantingut aquesta activitat (vegeu subobjectiu 2.4).
5. Al juny de 2023, el 10,2% dels beneficiaris no estaven al corrent de les seues obligacions tributàries amb l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT) i el 4,6% tenia pendent d'ingrés algun pagament a la Seguretat Social, percentatges sensiblement inferiors al dels sol·licitants que no van rebre l'ajuda (vegeu subobjectiu 2.5).
6. El pagament de les ajudes s'ha realitzat de manera oportuna. El període mitjà ponderat en la resolució de les concessions des de la data de les convocatòries respectives ha sigut de 90 dies i se situa per davall de la mitjana del conjunt de les comunitats autònomes, que va ser de 96 dies (vegeu subobjectiu 2.6).

3.3 EN RELACIÓ AMB EL CONTROL EFECTIU EN LA VERIFICACIÓ DE LA JUSTIFICACIÓ DE LES AJUDES

La comprovació que les ajudes atorgades han sigut realment aplicades per part dels beneficiaris a l'objecte pel qual es van dissenyar és una fase fonamental en la gestió de les ajudes, tant pel compliment de la normativa corresponent com per a aconseguir l'impacte esperat amb la intervenció. L'òrgan concedent de les ajudes ha previst un pla de control específic per a la verificació de les ajudes i ha realitzat les comprovacions sobre una mostra d'expedients, que considerem que hauria de ser ampliable atés l'elevat nombre d'incidències detectades.

Aquesta conclusió general està fonamentada en les conclusions parcials següents:

1. El conseller d'Hisenda i Model Econòmic va aprovar el 4 d'abril de 2022 el pla de control aplicable a la comprovació de la justificació de les ajudes del Pla Resistir Plus, sobre les quals estableix un control de tipus administratiu amb certes particularitats en virtut de l'import concedit (vegeu subobjectiu 3.1).
2. L'òrgan gestor ha executat el pla de control prèviament dissenyat de manera eficaç i ha conclòs pràcticament la totalitat de les actuacions corresponents en un termini raonable (vegeu subobjectiu 3.2).
3. Com a resultat del pla de control, la Conselleria ha iniciat o iniciarà l'expedient de reintegrament de 245 expedients dels 2.215. La proporció d'expedients d'ajudes inferior a 60.000 euros que presenten incorreccions és especialment significativa (19,2%).

El possible import a reintegrar de tots els expedients revisats (7,8 milions d'euros) és molt superior al cost que ha tingut per a la CHME (que hem estimat en uns 1,8¹ milions

¹ Aquest cost es refereix únicament als mesos durant els quals la Conselleria ha dut a terme el subprocés de justificació i execució del pla de control de les ajudes. Per tant, aquesta quantia inclou una part del cost esmentat en el paràgraf 6 de l'apartat 3.1 de les conclusions.



d'euros) entre gener de 2022 i maig de 2023, període de temps dedicat pels funcionaris de la Subdirecció General de Model Econòmic i per l'empresa externa contractada per a tasques de justificació i execució del pla de control (vegeu subobjectiu 3.2).

4. RECOMANACIONS

Com a resultat del treball d'auditoria operativa, i d'acord amb el que s'estableix en l'article 12 de la Llei de Sindicatura de Comptes, convé efectuar les recomanacions que s'assenyalen a continuació:

1. Respecte al Pla Estratègic de Subvencions, es recomana **major concreció en els objectius i efectes que es pretenen aconseguir** i una descripció expressa dels canvis desitjats de manera que faciliten l'**avaluació real** posterior dels resultats aconseguits a conseqüència de la concessió de la subvenció corresponent.
2. És convenient protocol·litzar un règim d'avaluació amb una **periodicitat inferior a l'anyal** que permeti analitzar les causes de no aconseguir els objectius previstos i plantejar accions correctores en cas de produir-se desviacions.
3. Es recomana augmentar el **nombre dels indicadors** utilitzats per a l'avaluació de l'eficàcia de la mesura i que aquests no tinguin únicament caràcter administratiu o pressupostari sinó d'impacte o resultat sobre els beneficiaris de les ajudes.
4. L'informe d'avaluació hauria de **valorar l'èxit o fracàs** de les estratègies tenint en compte els resultats dels indicadors plantejats en el PES.
5. Per a dotar de major coherència les ajudes destinades a col·lectius tan amplis, es recomana mantindre **reunions periòdiques amb les associacions més representatives** dels possibles destinataris (empresaris i autònoms) a fi de maximitzar l'eficiència i eficàcia de la gestió de les ajudes i al seu torn poder identificar els possibles problemes amb què han hagut d'enfrontar-se els possibles beneficiaris en el moment de sol·licitar o justificar les ajudes.
6. L'elevat import dels reintegraments a conseqüència de justificació incorrecta de les ajudes fa aconsellable **ampliar la grandària mostral del pla de control** en relació amb els expedients inferiors a 60.000 euros.
7. Per a futures convocatòries d'ajudes de similars característiques a les del PRP, en les quals es protocol·litze un **conveni de col·laboració amb l'AEAT o amb altres administracions públiques**, seria convenient que entre la informació requerida figurara tota aquella que fora pertinent per a avaluar l'impacte de les ajudes, no sols la necessària per a tramitar la concessió.



APÈNDIX 1

Anàlisi de l'entorn



1. DESCRIPCIÓ DE L'ACTIVITAT

Antecedents

Després de mesos de pandèmia, la crisi sanitària va continuar en el primer trimestre de 2021 i les mesures preses per a frenar-ne l'expansió a tot el món van afectar l'economia, i això va augmentar el risc que les empreses tingueren una deterioració significativa dels seus balanços i s'endeutaren en excés, la qual cosa podria obstaculitzar la recuperació i la creació d'ocupació en la segona meitat de l'any.

Per a previndre problemes de solvència amb impacte macroeconòmic, era necessari prendre mesures addicionals per a reforçar la solvència de les empreses viables que estaven patint una intensa caiguda dels seus ingressos a causa de la llarga duració de la reducció d'activitat en certs sectors i àrees geogràfiques més afectades per la pandèmia.

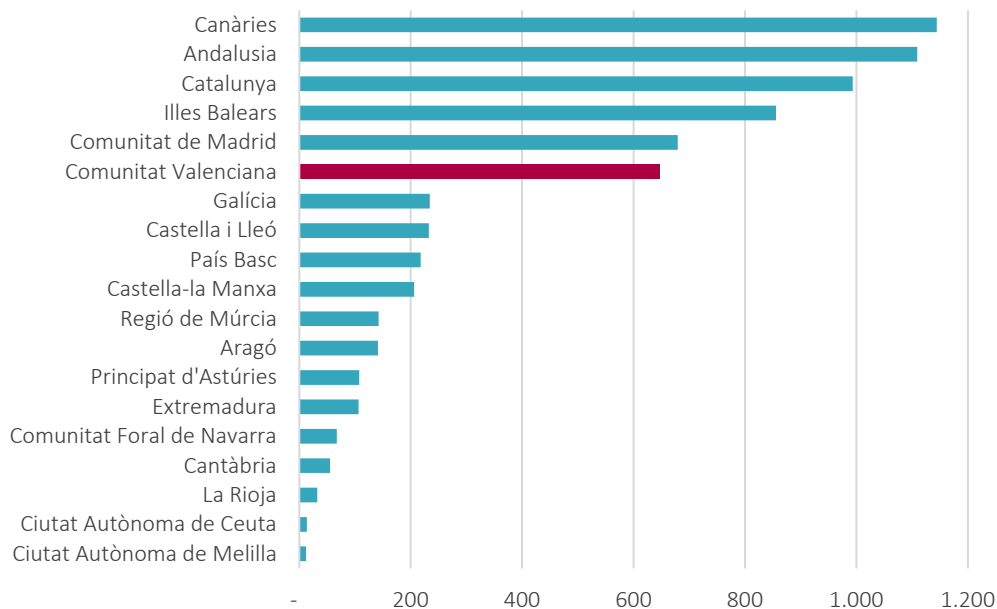
Al març de 2021, el Govern d'Espanya va aprovar el **Reial Decret Llei 5/2021**, de 12 de març (RDL 5/2021), que conté mesures extraordinàries per a donar suport a la solvència empresarial en resposta a la pandèmia de COVID-19. L'objectiu era fer costat a les empreses viables i previndre problemes de solvència que pogueren afectar la recuperació econòmica i la creació d'ocupació.

Objecte de les ajudes

L'RDL 5/2021 inclou la creació d'una nova **línia COVID d'ajudes directes** per a autònoms i empreses amb l'objectiu de reduir l'endeutament que es va generar a partir de març de 2020 a causa de la pandèmia. Aquesta línia va comptar amb una dotació total de 7.000 milions d'euros, dels quals 5.000 milions d'euros s'assignen a totes les comunitats i ciutats autònomes, excepte a les de les Illes Balears i les Canàries; i 2.000 milions d'euros s'assignen a aquestes dues últimes comunitats, que gaudeixen d'un tractament diferenciat en poder augmentar el percentatge màxim subvencionable sobre la caiguda de volum d'operacions segons s'estableix en l'article 3.2.c de l'RDL esmentat.

El repartiment d'aquesta quantitat entre les diferents comunitats autònomes es va materialitzar a través de l'Ordre HAC/283/2021, de 25 de març.

Gràfic 1. Repartiment de l'import de les ajudes per comunitats autònomes. Milions d'euros



Font: Elaboració pròpia a partir de la informació de l'Ordre HAC/283/2021

Les ajudes directes, de caràcter finalista, estan destinades específicament a satisfer el deute i realitzar pagaments a proveïdors i altres creditors, així com als costos fixos, com els relatius al subministrament d'energia i al cost de canvi de potència, que hagen tingut els autònoms i empreses elegibles, sempre que aquests deutes s'hagen generat a partir de l'1 de març de 2020 i procedisquen de contractes anteriors a l'entrada en vigor de l'RDL 5/2021.

Pla Resistir Plus a la Comunitat Valenciana

Las comunitats autònomes són les responsables de realitzar les convocatòries corresponents per a l'assignació de les ajudes directes als destinataris situats en els seus territoris i assumeixen la tramitació i gestió de les sol·licituds, així com la seua resolució, l'abonament de la subvenció, els controls previs i posteriors al pagament i totes les actuacions que siguen necessàries per a garantir la utilització adequada d'aquests recursos, d'acord amb el que es preveu en la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions, i la seua normativa de desplegament. L'Ordre HAC/283/2021 va determinar que la quantia distribuïda a la Comunitat Valenciana fora de 647.081.980 euros.

Aquesta línia d'ajudes adopta la denominació de "Pla Resistir Plus" en l'àmbit de la Comunitat Valenciana, les mesures de gestió administrativa i pressupostària de la qual van ser aprovades per mitjà del **Decret Llei 7/2021, de 7 de maig, del Consell**, de mesures extraordinàries de suport a la solvència empresarial en resposta a la pandèmia de la COVID-19, amb una quantia inicial de 647.081.980 euros. Aquest decret llei va determinar que la instrucció i resolució d'aquestes ajudes extraordinàries corresponguera a la CHME.

Per mitjà del **Decret 61/2021, de 14 de maig**, el Consell va aprovar les bases reguladores i convocatòria per a la concessió directa de subvencions extraordinàries de suport a la



solvència empresarial per la COVID-19, i va obrir el termini per a la presentació de sol·licituds.

Tenen la consideració de beneficiaris d'aquestes ajudes els empresaris, professionals i entitats no financeres més afectats per la pandèmia, de tots els sectors d'activitat, sempre que:

1. Tinguen el domicili fiscal en territori de la Comunitat Valenciana, amb algunes excepcions:
 - Els empresaris, professionals o entitats el volum d'operacions dels quals en 2020 haja sigut superior a 10 milions d'euros que desenvolupen la seua activitat econòmica en més d'un territori autònic o ciutat autònoma podien participar en aquesta convocatòria si operen a la Comunitat Valenciana.
 - Els grups consolidats que tributen en l'impost de societats en règim de tributació consolidada podien presentar sol·licitud d'ajuda si operen a la Comunitat Valenciana. En qualsevol cas, la sol·licitud havia de ser presentada per la societat representant (dominant) del grup i incloure totes les entitats que hagueren format part del grup en 2020.
 - Les entitats no residents no financeres que operen a la Comunitat Valenciana a través d'establiment permanent.
2. Hagen realitzat durant 2019 i 2020 alguna activitat econòmica no financera i continuen exercint-la en el moment de la sol·licitud.
3. Complisquen, a més dels dos apartats anteriors, els requisits específics d'elegibilitat:²

Mitjançant el **Decret 103/2021, de 23 de juliol, del Consell**, es modifica el Decret 61/2021, de 14 de maig, del Consell, d'aprovació de les bases reguladores per a la concessió directa de subvencions extraordinàries de suport a la solvència empresarial per la COVID-19 i s'obri nou termini de presentació de sol·licituds.

A final de 2021, mitjançant el **Decret 192/2021, de 3 de desembre, del Consell**, es torna a modificar el Decret 61/2021, de 14 de maig, d'aprovació de les bases reguladores per a la concessió directa de subvencions extraordinàries de suport a la solvència empresarial a la Comunitat Valenciana, en resposta a la pandèmia de la COVID-19, i s'obri un altre nou termini de presentació de sol·licituds. Aquest decret permetia a tots els interessats tornar a presentar una nova sol·licitud d'acord amb els nous requisits.

² Detallats en l'article 5 del Decret 61/2021, de 14 de maig, del Consell, d'aprovació de les bases reguladores per a la concessió directa de subvencions extraordinàries de suport a la solvència empresarial per la COVID-19.



Execució pressupostària de la línia

El grau d'execució pressupostària és significativament baix, inferior al 50%, la qual cosa dificulta el compliment del principi d'eficàcia d'aquestes ajudes.

Quadre 1. Grau d'execució de la línia S1024 a 31 de desembre de 2021. En euros

Línia	Crèdits definitius	Obligacions reconegudes netes	Pagaments	Grau d'execució	Grau de compliment
S1024	647.081.980	311.894.714	308.230.678	48,2%	98,8%

Font: Diari pressupostari de despeses 2021 retut per IGG

Segons els registres facilitats per la Conselleria, el nombre d'expedients iniciats ascendeix a 30.646 i el 54% d'aquests es van resoldre favorablement i van concedir un total de 316.337.489 euros.³

Quadre 2. Expedients tramitats. Per estat

Estat de l'expedient	Nombre d'expedients	Proporció
Ajuda concedida	16.563	54,0%
Emesa resolució denegatòria	11.360	37,1%
Desistiment de l'interessat	1.384	4,5%
Arxivat per presentació d'una sol·licitud posterior	1.338	4,4%
En tramitació (recurs pendent de resoldre)	1	0,0%
Total	30.646	100,0%

Font: Elaboració pròpia a partir de fitxer remés per la Subdirecció General de Model Econòmic (16 de març de 2023)

L'import mitjà concedit per expedient resolt favorablement ascendeix a 19.099 euros. El 48,3% del total concedit ha sigut destinat a beneficiaris de la província d'Alacant.

³ Els quadres 2 a 6 inclouen la informació directament extreta de la base de dades facilitada pels gestors i actualitzada a 16 de març de 2023. La diferència respecte a les obligacions reconegudes netes a 31 de desembre de 2021 (quadre 1) és deguda a les ajudes concedides des d'aquesta data en estimar favorablement recursos presentats per sol·licitants als quals no se'ls va adjudicar inicialment la subvenció.



Quadre 3. Expedients resolts favorablement. Per província

Província	Nombre d'expedients	Import total concedit (euros)	Import mitjà (euros)
Alacant	6.923	152.751.875	22.064
Castelló	1.730	25.834.117	14.933
València	7.910	137.751.497	17.415
Total	16.563	316.337.489	19.099

Font: Elaboració pròpia a partir de fitxer remés per la Subdirecció General de Model Econòmic (16 de març de 2023)

Per tipus d'entitat, la majoria dels beneficiaris són autònoms, però la quantia mitjana rebuda és de 4.824 euros, molt inferior a la de les empreses.

Quadre 4. Expedients resolts favorablement. Per modalitat del beneficiari

Modalitat	Nombre d'expedients	Import total concedit (euros)	Import mitjà (euros)
Autònom	9.673	46.660.239	4.824
Empresa (sense grup consolidat)	6.815	259.259.028	38.042
Grup consolidat	75	10.418.222	138.910
Total	16.563	316.337.489	19.099

Font: Elaboració pròpia a partir de fitxer remés per la Subdirecció General de Model Econòmic (16 de març de 2023)

Quant a l'elegibilitat dels beneficiaris, es distingeixen dos grups en funció de certs requisits recollits en la convocatòria. Si bé la proporció numèrica és semblant entre els dos grups, l'import mitjà obtingut pel grup 2 és significativament més elevat.

Quadre 5. Expedients resolts favorablement. Per elegibilitat del beneficiari

Elegibilitat	Nombre d'expedients	Import total concedit (euros)	Import mitjà (euros)
Grup 1	8.394	23.997.093	2.859
Grup 2	8.169	292.340.396	35.787
Total	16.563	316.337.489	19.099

Font: Elaboració pròpia a partir de fitxer remés per la Subdirecció General de Model Econòmic (16 de març de 2023)



Dins del grup 1 s'enquadren els empresaris i professionals que apliquen el règim d'estimació objectiva en l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF), les empreses que hagen realitzat una modificació estructural de la societat mercantil entre l'1 de gener de 2019 i el 31 de desembre de 2020 i els professionals o empreses que s'hagen donat d'alta o creat entre l'1 de gener de 2019 i el 31 de desembre de 2019 (no és necessari que complisquen el requisit d'elegibilitat de caiguda del volum de negoci). La quantitat màxima que poden percebre aquests sol·licitants són 3.000 euros.

Dins del grup 2 són elegibles els empresaris, professionals i entitats que no apliquen el règim d'estimació objectiva en l'IRPF, sempre que el volum d'operacions anual declarat o comprovat per l'Administració, en l'impost sobre el valor afegit o tribut indirecte equivalent en 2020, haja caigut més d'un 30% respecte a 2019 i tinguen un volum de deutes pendents subvencionables, almenys, de 4.000 euros. La quantitat màxima que poden percebre aquests sol·licitants són 200.000 euros.

Les bases inicialment van establir que només podrien accedir a aquestes ajudes els empresaris i professionals que hagueren realitzat alguna de les activitats classificades en algun dels codis de la Classificació Nacional d'Activitats Econòmiques (CNAE 2009) previstos en l'annex del Decret 61/2021. No obstant això, aquesta limitació va ser suprimida amb la modificació de les bases (per mitjà del Decret 103/2021).

Les activitats dels beneficiaris que han rebut la major part de les ajudes estan relacionades amb la indústria manufacturera (10% de l'import total concedit), la construcció (6,1%), comerç a l'engròs i al detall i reparació de vehicles de motor i motocicletes (29,7%), transport i emmagatzematge (4,6%), i hostaleria (27%).



Quadre 6. Expedients resolts favorablement. Per activitat⁴

Activitat CNAE	Nombre d'expedients	Import total concedit (euros)	Import mitjà (euros)
A Agricultura, ramaderia, silvicultura i pesca	483	2.769.699	5.734
B Indústries extractives	9	433.822	48.202
C Indústria manufacturera	945	31.529.250	33.364
D Subministrament d'energia elèctrica, gas, vapor i aire condicionat	23	1.002.155	43.572
E Subministrament d'aigua, activitats de sanejament, gestió de residus i descontaminació	28	537.418	19.193
F Construcció	638	19.351.537	30.332
G Comerç a l'engròs i al detall; reparació de vehicles de motor i motocicletes	5.518	93.794.894	16.998
H Transport i emmagatzematge	2.346	14.509.628	6.185
I Hostaleria	3.789	85.547.422	22.578
J Informació i comunicacions	227	6.966.188	30.688
K Activitats financeres i d'assegurances	11	840.892	76.445
L Activitats immobiliàries	447	13.519.712	30.245
M Activitats professionals, científiques i tècniques	401	7.933.587	19.785
N Activitats administratives i serveis auxiliars	558	17.176.229	30.782
P Educació	272	4.912.720	18.061
Q Activitats sanitàries i de serveis socials	61	673.817	11.046
R Activitats artístiques, recreatives i d'entreteniment	407	11.992.479	29.466
S Altres serveis	397	2.805.285	7.066
Desconegut	3	40.753	13.584
Total	16.563	316.337.489	19.099

Font: Elaboració pròpia a partir de fitxer remès per la Subdirecció General de Model Econòmic (16 de març de 2023)

Quant als motius per a denegar les sol·licituds, els dos més habituals han sigut per no complir el requisit de caiguda del volum de negoci (no supera el 30% entre 2020 i 2019) i

⁴ Alguns dels sol·licitants han declarat diverses activitats. A l'efecte del nostre informe, hem identificat l'activitat amb un dígit que aglutina el major nombre d'activitats declarades per a cada expedient (que s'identifiquen amb quatre dígit). Per exemple, si un sol·licitant que declara tres activitats (4799 Comerç al detall d'articles de segona mà en establiments, 5510 Hotels i allotjaments similars i 5610 Restaurants i parades de menjar), l'hem classificat en l'activitat I Hostaleria (en la qual s'inclouen dues de les tres activitats declarades).



perquè l'import de l'ajuda calculada segons els paràmetres de la convocatòria és inferior a 4.000 euros.

Quadre 7. Motius de denegació de sol·licituds

Motiu	Nombre d'expedients ⁵	Proporció
El percentatge de caiguda del volum de negoci no supera el 30% entre 2020 i 2019	3.277	20,7%
L'import de l'ajuda calculada és inferior a 4.000 euros	3.188	20,1%
Té resultat negatiu en 2019	1.971	12,4%
Sol·licitud presentada fora del termini assignat en funció de les característiques de la persona sol·licitant (article 8, Decret 61/2021)	1.666	10,5%
Desistiment o renúncia voluntària de la persona sol·licitant	1.408	8,9%
Té prèviament concedida la quantia màxima establida en funció de les característiques de la persona sol·licitant (article 7, Decret 61/2021)	1.274	8,0%
L'empresa no està donada d'alta en 2019, 2020 o 2021	596	3,8%
No té un volum de deutes igual o superior a 4.000 euros	503	3,2%
Resta de motius	1.971	12,4%
Total	15.854	100,0%

Font: Elaboració pròpia a partir de fitxer remés per la Subdirecció General de Model Econòmic (16 de març de 2023)

A 30 de juny de 2022, la Generalitat havia reintegrat a l'Estat 330.744.491 euros.

Quadre 8. Principals magnituds de l'execució del Pla Resistir Plus a la Comunitat Valenciana. Resum a 30 de juny de 2022

	Import
(+) Import assignat a la Comunitat Valenciana	647.081.980
(-) Import concedit a beneficiaris, incloent-hi recursos resolts favorablement	316.337.489
Import a favor del Tresor Públic	330.744.491

Font: Elaboració pròpia

⁵ El nombre total d'expedients no és coincident amb el que figura en el quadre 2 perquè un expedient pot haver-se denegat per més d'un motiu.



2. MARC NORMATIU

Les principals referències normatives en matèria de subvencions que tindrem en compte en el transcurs de la nostra fiscalització són:

D'àmbit europeu

- Marc Nacional Temporal relatiu a les mesures d'ajuda destinades a donar suport a l'economia en el context de l'actual brot de COVID-19 en atenció al contingut de la Decisió de la Comissió Europea SA.56851 (2020/N), de 2 d'abril de 2020, i les seues modificacions.

D'àmbit estatal

- Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions (d'ara en avant, LGS).
- Reial Decret 887/2006, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament General de Subvencions.
- Reial Decret Llei 5/2021, de 12 de març, de mesures extraordinàries de suport a la solvència empresarial en resposta a la pandèmia de la COVID-19 (d'ara en avant, RDL 5/2021).
- Reial Decret Llei 6/2021, pel qual s'adopten mesures complementàries de suport a empreses i autònoms afectats per la pandèmia de COVID-19.
- Reial Decret Llei 17/2021, de 14 de setembre, de mesures urgents per a mitigar l'impacte de l'escalada de preus del gas natural en els mercats minoristes de gas i electricitat (disposició final tercera).
- Ordre HAC/283/2021, de 25 de març, per la qual es concreten els aspectes necessaris per a la distribució definitiva, entre les comunitats autònomes i ciutats de Ceuta i Melilla, dels recursos de la línia COVID d'ajudes directes a autònoms i empreses prevista en el títol I del Reial Decret Llei 5/2021, de 12 de març, de mesures extraordinàries de suport a la solvència empresarial en resposta a la pandèmia de la COVID-19.
- Ordre HAC/348/2021, de 12 d'abril, per la qual es concreten els criteris per a assignació d'ajudes directes a autònoms i empreses en aplicació del que es disposa en el títol I del Reial Decret Llei 5/2021, de 12 de març, de mesures extraordinàries de suport a la solvència empresarial en resposta a la pandèmia de la COVID-19.
- Ordre HAC/406/2021, de 26 d'abril, per la qual es publica el conveni amb l'Agència Estatal d'Administració Tributària i la Comunitat Valenciana, en aplicació del que s'estableix en l'article 4.4 del Reial Decret Llei 5/2021, de 12 de març, de mesures extraordinàries de suport a la solvència empresarial en resposta a la pandèmia de la COVID-19.



D'àmbit autonòmic

- Llei 1/2015, de 6 de febrer, d'Hisenda Pública del Sector Públic Instrumental i de Subvencions (d'ara en avant, Llei 1/2015).
- Decret Llei 7/2021, de 7 de maig, del Consell, de mesures extraordinàries de suport a la solvència empresarial en resposta a la pandèmia de la COVID-19.
- Decret Llei 12/2021, de 23 de juliol, del Consell, de modificació del Decret Llei 7/2021, de 7 de maig, del Consell, de mesures extraordinàries de suport a la solvència empresarial en resposta a la pandèmia de la COVID-19.
- Decret 61/2021, de 14 de maig, del Consell, d'aprovació de les bases reguladores per a la concessió directa de subvencions extraordinàries de suport a la solvència empresarial per la COVID-19.
- Decret 103/2021, de 23 de juliol, del Consell, de modificació del Decret 61/2021, de 14 de maig, del Consell, d'aprovació de les bases reguladores per a la concessió directa de subvencions extraordinàries de suport a la solvència empresarial per la COVID-19.
- Decret 192/2021, de 3 de desembre, del Consell, de modificació del Decret 61/2021, de 14 de maig, del Consell, d'aprovació de les bases reguladores per a la concessió directa de subvencions extraordinàries de suport a la solvència empresarial, a la Comunitat Valenciana, en resposta a la pandèmia de la COVID-19, i d'obertura d'un nou termini de presentació de sol·licituds.
- Instrucció 1/2021, de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic, relativa a la tramitació de les subvencions extraordinàries de suport a la solvència empresarial per la COVID-19 regulades pel Decret 61/2021.
- Instrucció 1/2022, de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic, relativa a la justificació de les subvencions extraordinàries de suport a la solvència empresarial per la COVID-19 regulades pel Decret 61/2021.

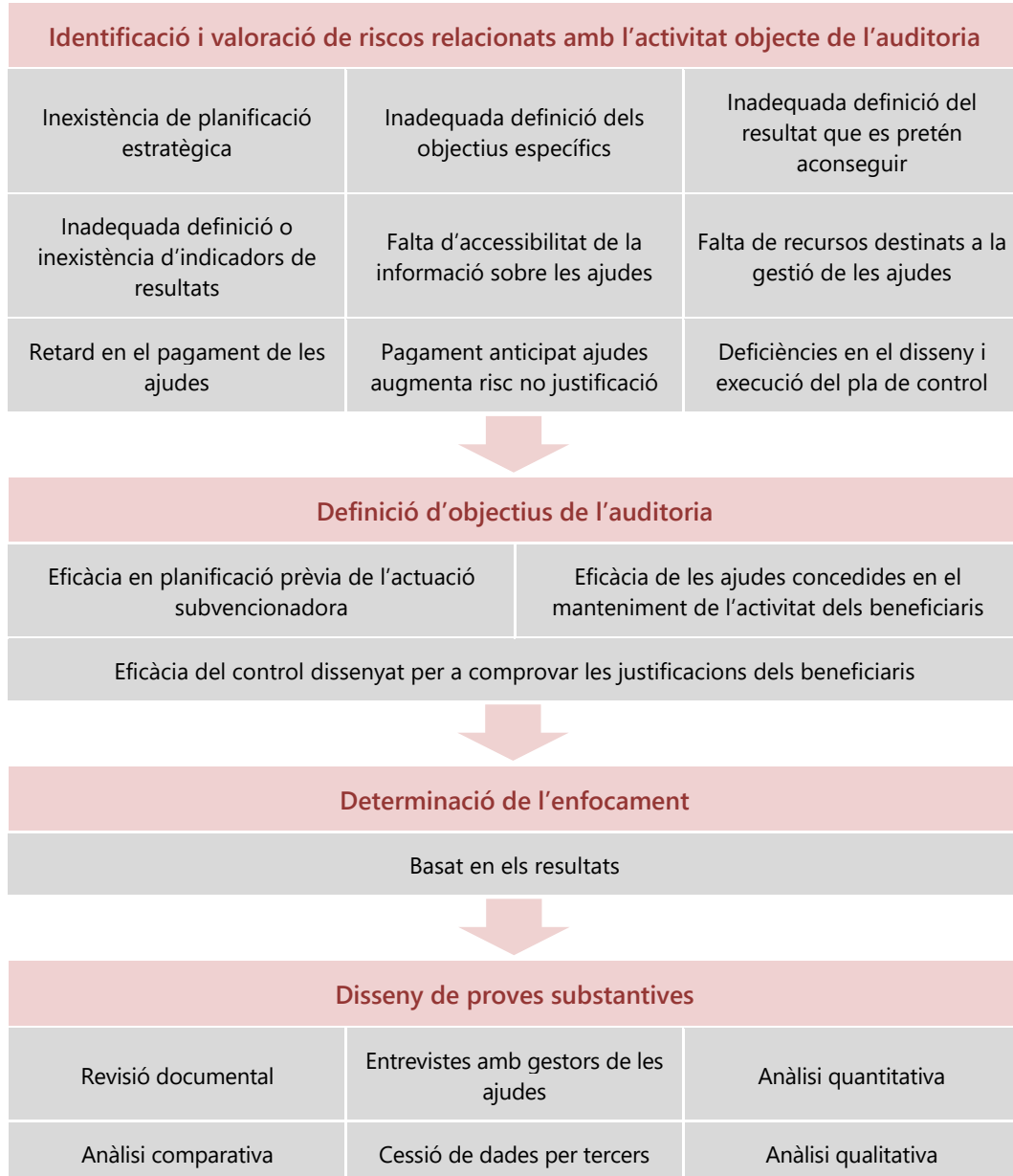


APÈNDIX 2

Enfocament metodològic



S'indica a continuació esquemàticament l'enfocament metodològic aplicat d'acord amb la GPF-OCEX 3000 del *Manual de fiscalització* de la Sindicatura de Comptes, "Guia de l'auditoria operativa":





APÈNDIX 3

Observacions



OBJECTIU 1: L'ACTUACIÓ SUBVENCIONADORA ESTÀ PLANIFICADA PRÈVIAMENT I ADEQUADAMENT?

Tenint en compte la situació sobrevinguda en què es va produir la convocatòria d'aquestes ajudes (COVID-19) i que aquesta línia d'ajudes va ser creada pel Govern d'Espanya i gestionada per les comunitats autònomes, resulta evident que l'actuació no va poder ser prèviament planificada. La primera actualització del corresponent pla estratègic de subvencions sí que va incloure aquesta línia d'ajudes i va establir uns indicadors de caràcter pressupostari i administratiu. Aquests indicadors no permeten avaluar l'eficàcia de la intervenció perquè no mesura els resultats. A més, el seguiment dels resultats tan sols es fa al final del període, per la qual cosa no es poden prendre accions correctives en cas de desviacions.

La quantificació final de l'indicador de l'execució pressupostària (48,2%) se separa significativament de la previsió inicial (90%), si bé hem comprovat que tampoc es van complir les previsions en la resta de comunitats autònomes, i que la mitjana a nivell nacional va ser del 62,7% (sense incloure les Illes Balears i les Canàries per tindre un tractament diferenciat), a pesar que l'òrgan competent va dur a terme un important pla de difusió per a donar a conèixer aquestes ajudes als possibles beneficiaris.

Subobjectiu 1.1: El pla estratègic de subvencions defineix clarament el marc lògic de la intervenció que justifique l'activitat de foment?

L'article 32 de la Llei 1/2015 assenyala que els programes de despesa han d'establir en el seu contingut els objectius expressats de manera objectiva, clara i mesurable a aconseguir en el període, les activitats a realitzar per a la consecució dels objectius, els mitjans econòmics, materials i personals que es posen a la disposició dels responsables dels programes i els indicadors d'execució associats a cada un dels objectius seleccionats que permeten el mesurament, seguiment i avaluació del resultat en termes d'eficàcia, eficiència, economia i qualitat.

L'article 8 de l'LGS estableix que els òrgans de les administracions públiques o qualssevol ens que proposen l'establiment de subvencions, amb caràcter previ, hauran de concretar en un pla estratègic de subvencions els objectius i efectes que es pretenen amb la seua aplicació. Al seu torn, entre els principis que s'han de desenvolupar en la gestió de les subvencions s'estableix l'eficàcia en el compliment dels objectius fixats per l'Administració atorgant.

De manera similar, l'article 12 del Reial Decret 887/2006, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de l'LGS estableix que per a cada línia de subvenció hauran d'explicitar-se, entre altres, els objectius i efectes que es pretenen amb la seua aplicació. Al seu torn s'establirà un règim de seguiment i avaluació contínua aplicable a les diferents línies de subvencions que s'establisquen. A aquest efecte, s'han de determinar, per a cada línia de subvenció, un conjunt d'indicadors relacionats amb els objectius del pla que, recollits periòdicament pels responsables del seu seguiment, permeten conèixer l'estat de la



situació i els progressos aconseguits en el compliment dels objectius respectius, així com els resultats de l'avaluació dels plans estratègics.

Per mitjà de la Resolució d'11 de febrer de 2021, del conseller d'Hisenda i Model Econòmic, s'aprova el Pla Estratègic de Subvencions (d'ara en avant, PES) de la CHME per al període 2021-2023, de conformitat amb l'article 164.a de la Llei 1/2015, on s'estableix que les conselleries que tinguen previst atorgar subvencions hauran d'elaborar amb caràcter previ un pla estratègic de subvencions, en el qual s'integraran les subvencions que pretenguen atorgar tant els seus òrgans com els seus organismes públics dependents, i el contingut dels quals serà el determinat en la legislació estatal bàsica. Aquest pla estratègic no inclou la línia Pla Resistir Plus, ja que l'aprovació del PES va ser anterior a l'RDL 5/2021, pel qual el Govern d'Espanya crea aquesta línia d'ajudes i encarrega a les comunitats autònomes la seua convocatòria.

Hem comprovat que en la primera actualització del PES 2021-2023, aprovada pel conseller el 8 de març de 2022, sí que es va incloure la modificació oportuna per a incorporar la línia Pla Resistir Plus.

Concretament es recull en la fitxa 23, que emmarca aquesta línia dins de l'objectiu estratègic número 5, consistent a incentivar el canvi de model econòmic a través del finançament d'inversions empresarials alineades a les bases i elements per a la transformació del model econòmic de la Comunitat Valenciana,

El seu programa pressupostari és el 615.30, mentre que el codi i denominació de la línia de subvenció són respectivament S1024 i "Ajudes extraordinàries".

El sector al qual va dirigida l'ajuda és al d'autònoms (empresaris i professionals), empreses entitats no financeres amb domicili fiscal o que operen a la Comunitat Valenciana.

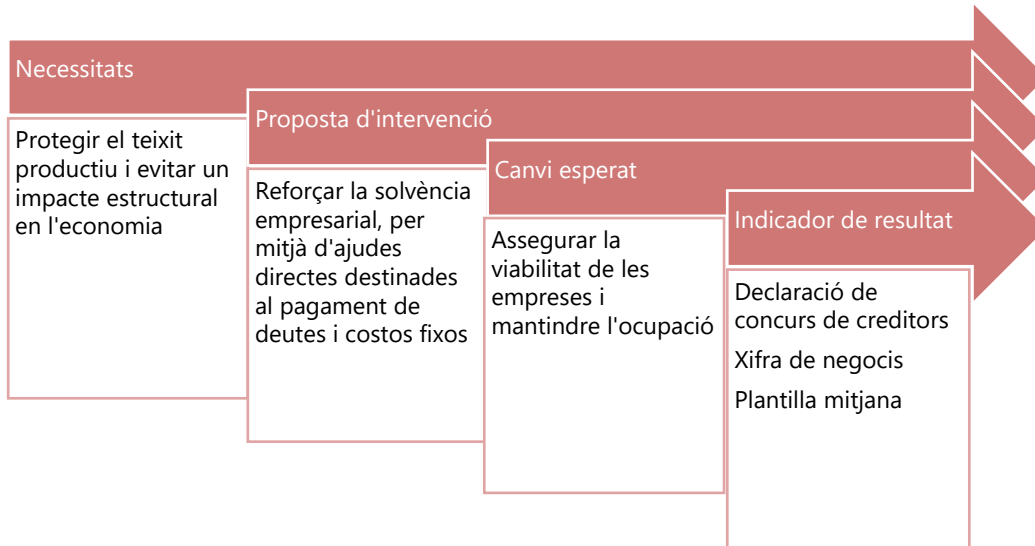
Quant a les **necessitats i els objectius concrets** de la intervenció, s'assenyala en aquesta fitxa que són ajudes directes a autònoms (empresaris i professionals) i empreses per al suport a la solvència i reducció de l'endeutament del sector privat, en els termes establits en l'RDL 5/2021. Les ajudes tenen caràcter finalista i, per tant, no poden aplicar-se a una altra finalitat diferent de les despeses subvencionables determinades en aquest decret. De manera similar s'assenyala en l'exposició de motius del Decret 61/2021 d'aprovació de les bases reguladores per a la concessió directa de subvencions extraordinàries de suport a la solvència empresarial per la COVID-19 on s'estableix que per a pal·liar els efectes de la situació d'emergència provocada per la COVID-19 es fa necessari protegir el teixit productiu i evitar un impacte estructural sobre l'economia.

El termini per a la seua consecució es fixa en l'exercici 2021. El cost previsible arriba a la quantitat de 647.081.980 euros i és finançat íntegrament per l'Estat.

Si bé el PES defineix les necessitats i els objectius de la intervenció que justifica l'activitat de foment, no existeix una descripció expressa dels resultats o canvis esperats amb aquesta intervenció, ni tampoc s'estableixen indicadors per a avaluar el resultat. Per això es recomana a la Conselleria que complete el marc lògic de la intervenció de les ajudes que

gestione, incloent-hi expressament quins són els resultats pretesos i com els mesurarà. A tall d'exemple, aquest marc podria representar-se de la manera següent:

Gràfic 2. Model lògic d'intervenció del Pla Resistir Plus segons la Sindicatura de Comptes



Font: Elaboració pròpia

Subobjectiu 1.2: S'ha protocol·litzat un règim d'avaluació *a posteriori* que permeti conèixer l'estat de la situació i els progressos aconseguits en el compliment dels objectius previstos?

En relació amb el seguiment i avaluació del PES 2021-2023, l'article 14.2 del Reglament General de Subvencions preveu l'emissió d'un informe, abans del 30 d'abril de cada any, de duració del pla, sobre el grau d'avanç de l'aplicació del pla, els seus efectes i les repercussions pressupostàries i financeres que es deriven de la seua aplicació.

En compliment de la regulació anterior s'ha protocol·litzat a través de l'Informe anual d'avaluació un règim d'avaluació *a posteriori* que permet conèixer l'estat de la situació i els progressos aconseguits. Aquest informe conté la informació següent: la denominació de la línia, els seus objectius, el centre gestor responsable, el programa i codi de línia del pla d'acció, l'àmbit temporal, els costos previsibles i les seues fonts de finançament, i els indicadors d'avaluació.

Com a objectiu es planteja de manera genèrica el suport a la solvència i reducció d'endeutament, mentre que el pla d'acció determina les línies generals de la base de la convocatòria de les ajudes. No existeix una concreció de la situació inicial i una projecció de la situació a la qual es pretén arribar a través de la intervenció.

El PES estableix únicament tres indicadors d'avaluació: percentatge d'execució, nombre de sol·licitants i nombre de beneficiaris. La quantitat i naturalesa d'aquests indicadors no és adequada ni suficient per a poder avaluar la intervenció, perquè tenen un caràcter



administratiu o pressupostari amb els quals no es poden mesurar els efectes que han tingut les ajudes en els beneficiaris.

El PES tampoc estableix la periodicitat de la revisió (únicament existeix un informe anual) ni el protocol per a analitzar les causes de no aconseguir els objectius previstos ni les accions correctores a dur a terme.

Per tot això es recomana augmentar el nombre d'indicadors per a poder valorar amb major criteri l'eficàcia i l'eficiència de la intervenció.

Al seu torn, es recomana major concreció en els objectius i efectes que es pretenen aconseguir, de manera que faciliten l'avaluació real posterior dels resultats aconseguits a conseqüència de la concessió de la subvenció corresponent. Els sistemes d'indicadors dissenyats no tenen informació sobre la situació de partida, la qual cosa dificulta valorar plenament la idoneïtat dels resultats esperats. El fet que l'avaluació estiga fonamentada principalment en els resultats obtinguts a través d'indicadors pressupostaris o, si és el cas, de l'activitat administrativa, sense abordar aspectes d'eficàcia o impacte de les actuacions, impedeix obtenir informació sobre el grau de consecució dels objectius des de la perspectiva dels resultats o de la finalitat perseguida en concedir les subvencions.

Subobjectiu 1.3: S'han aconseguit els objectius previstos en el pla estratègic de subvencions?

Com s'ha indicat prèviament, l'objectiu previst en el pla estratègic respecte a aquesta línia de subvenció s'enuncia de manera genèrica (el suport a la solvència i la reducció de l'endeutament). No hi ha una quantificació dels efectes esperats amb aquestes ajudes, la qual cosa dificulta el disseny d'un sistema d'indicadors orientats al resultat.

L'import dels indicadors previstos i executats per a l'avaluació del compliment dels objectius es detalla en la fitxa 23 del corresponent informe anual d'avaluació.

Quadre 9. Indicadors: resultats previstos i resultats realitzats

Indicador	Previst	Realitzat	Percentatge realitzat/previst
Percentatge d'execució pressupostària	90%	48,2%	53,6%
Nombre de sol·licitants	30.000	25.408	84,7%
Nombre de beneficiaris	27.000	15.760	58,4%

Font: Elaboració pròpia a partir d'informació remesa pels gestors

El nombre de sol·licitants s'aproxima al que es preveu, però no s'han aconseguit les previsions respecte al percentatge d'execució pressupostària ni al nombre de beneficiaris.

D'altra banda, en l'informe no existeix una justificació de les desviacions en els indicadors, ni de l'èxit o fracàs de la intervenció pública realitzada després del mesurament dels

indicadors. Pel que fa a això, opinem que amb els indicadors establerts no es pot arribar a una conclusió inequívoca sobre la consecució dels objectius plantejats.

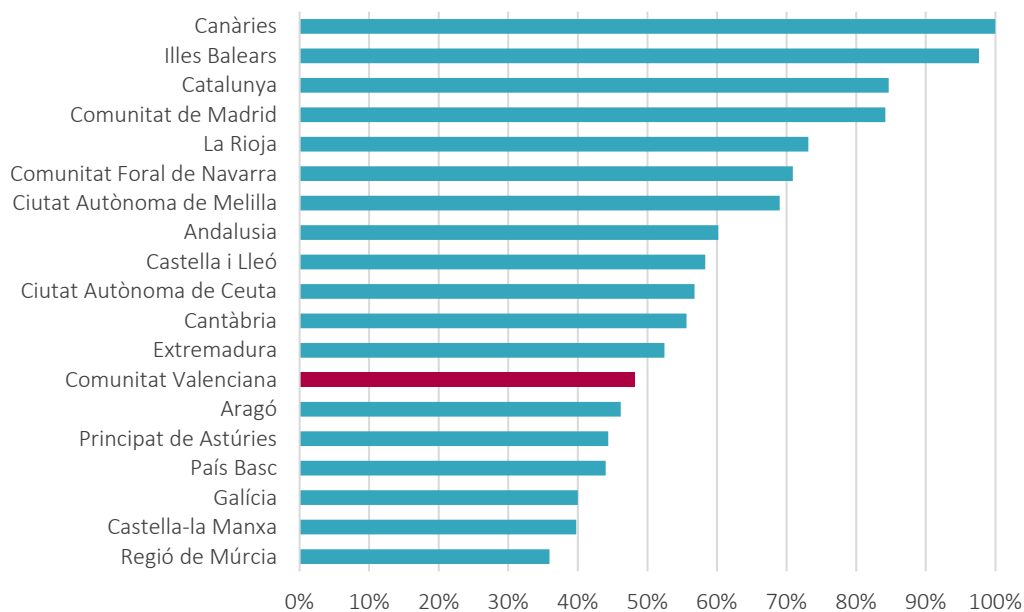
Per tot això, es recomana determinar un conjunt d'indicadors relacionats directament amb els objectius del PES, i fer mesuraments periòdics (per exemple, trimestralment) recollits pels responsables del seguiment, que permeten conèixer l'estat de la situació i els progressos aconseguits en el compliment dels objectius respectius i, si és el cas, analitzar les causes de les desviacions i establir possibles accions correctores.

Al seu torn, en l'informe s'hauria de valorar l'èxit o fracàs de les estratègies tenint en compte els resultats dels indicadors plantejats en el PES, que han de mesurar la consecució dels objectius i han de ser definits amb claredat, en termes precisos i mesurables.

Execució pressupostària

Hem realitzat una anàlisi comparativa del grau d'execució pressupostària a 31 de desembre de 2021 d'aquestes ajudes, en cada una de les comunitats autònomes, que van desenvolupar programes similars al Pla Resistir Plus, tant en els seus objectius, com en la font de finançament de la qual es van nodrir aquests programes, a través dels recursos aportats pel Govern d'Espanya en el marc de l'RDL 5/2021.

Gràfic 3. Grau d'execució pressupostària. Per comunitat autònoma



Font: Elaboració pròpia a partir d'informació publicada en els portals de transparència de les comunitats autònomes i consultes realitzades a les intervencions generals autonòmiques

Una vegada realitzats els càlculs i l'anàlisi de la informació obtinguda de la comptabilitat regional de cada una de les comunitats autònomes, observem que, en el conjunt d'Espanya, el grau mitjà d'execució pressupostària d'aquestes ajudes va arribar al 62,7% (aquest



resultat no inclou l'execució de les Illes Balears i les Canàries perquè tenen una regulació diferenciada).

Les comunitats autònomes que van registrar el major grau d'execució pressupostària van ser Catalunya (84,7%) i la Comunitat de Madrid (84,2%). Per contra, les regions que van registrar el menor grau d'execució pressupostària van ser la Regió de Múrcia (35,9%), Galícia (39,4%) i Castella-la Manxa (39,8%).

En el cas de la Comunitat Valenciana, el grau d'execució del programa d'ajudes directes del PRP va arribar al 48,2% i es va situar un 14,5% per davall de la mitjana nacional.

L'RDL 5/2021 va determinar que tant les Canàries com les Illes Balears gaudiren d'un major nivell d'autonomia en la determinació dels màxims de les quanties de la subvenció. En analitzar les convocatòries d'aquestes dues comunitats autònomes, hem observat que les diferències se centren en les quanties màximes a concedir per als sol·licitants del grup 2 (empresaris, professionals i entitats que no apliquen el règim d'estimació objectiva en l'IRPF).

Quadre 10. Comparatiu regulació de quanties màximes i mínimes segons autonomies. Per elegibilitat dels beneficiaris

Elegibilitat	Regulació imports ajudes	Comunitats autònomes (excepte Canàries i Illes Balears), Ceuta i Melilla		
		Canàries	Illes Balears	
Grup 1: Sol·licitant en règim d'estimació objectiva per IRPF	Percentatge màxim ajudes sobre 30% caiguda activitat	No s'aplica la caiguda de volum en aquesta línia	No s'aplica la caiguda de volum en aquesta línia	No s'aplica la caiguda de volum en aquesta línia
	Import màxim	3.000 euros	3.000 euros	3.000 euros
	Import mínim	No hi ha import mínim	No hi ha import mínim	No hi ha import mínim
Grup 2: Resta sol·licitants	Percentatge màxim ajudes sobre 30% caiguda activitat	40% fins a 10 empleats 20% més de 10 empleats	100% fins a 10 empleats 90% més de 10 i menys de 50 empleats 80% a partir de 50 empleats	100% fins a 10 empleats 50% més de 10 empleats
	Imports màxims	200.000 euros	500.000 euros fins a 10 empleats 1.800.000 euros de 10 empleats a 49 empleats 5.000.000 d'euros a partir de 50 empleats	500.000 euros
	Imports mínims	4.000 euros	4.000 euros	4.000 euros

Font: Elaboració pròpia a partir de la regulació RDL 5/2021 i convocatòries de les Canàries i les Illes Balears

El percentatge d'execució de les Canàries (100%) i de les Illes Balears (97,6%) és significativament més elevat que la mitjana de la resta de comunitats autònomes, per la qual cosa considerem que, si l'RDL haguera atorgat la mateixa autonomia per a determinar els imports màxims a concedir, és probable que la resta de comunitats autònomes hagueren aconseguit un major grau d'execució.



Subobjectiu 1.4: El procediment de sol·licitud de les ajudes ha permès que tot el col·lectiu objectiu tinga accés a l'ajuda?

Dissenyar un sistema perquè l'ajuda arribe al públic objectiu al qual va destinada és un factor determinant per a l'eficàcia d'aquesta ajuda. Si els possibles destinataris no tenen coneixement de les ajudes, o el procediment establert per a la sol·licitud no s'ajusta al col·lectiu al qual va destinat, aquesta eficàcia es pot veure compromesa.

Per a respondre a aquest subobjectiu hem calculat dos indicadors que relacionen l'import concedit amb el producte interior brut (PIB) i el nombre de beneficiaris amb el nombre d'empreses i autònoms.

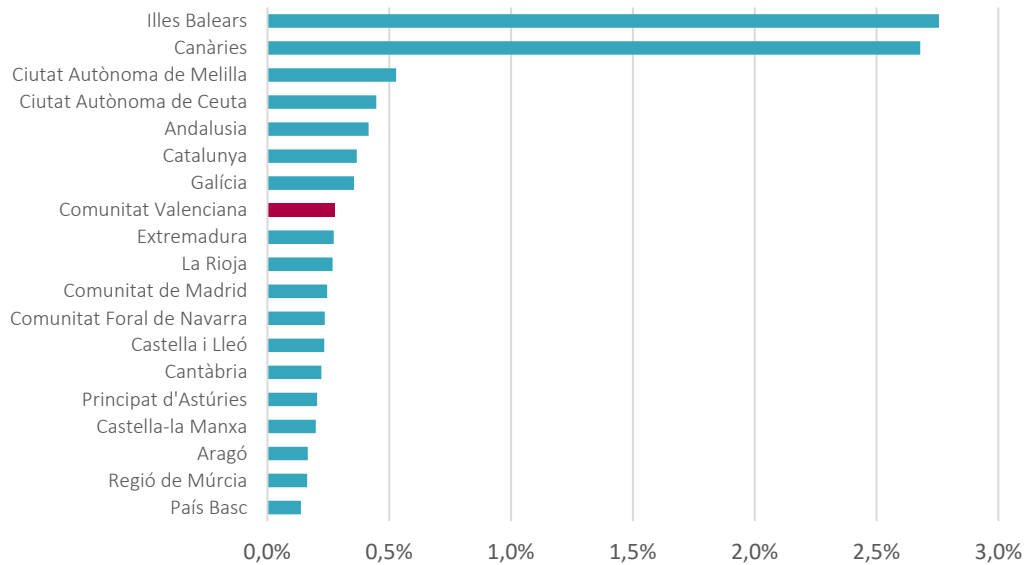
Adicionalment, hem descrit la campanya de difusió que la Generalitat va dur a terme per a donar a conèixer el Pla Resistir Plus.

En relació amb l'import concedit i el PIB autonòmic

Hem realitzat una anàlisi comparativa del percentatge que representa l'import total concedit en cada regió sobre el producte interior brut respectiu.

En quinze comunitats autònomes i en les dues ciutats autònomes, l'import concedit representa menys de l'1% del seu producte interior brut respectiu. Tan sols les Illes Balears i les Canàries superen àmpliament aquest percentatge amb uns imports concedits que representen el 2,7% del seu producte interior brut respectiu, pel fet que per a aquestes dues comunitats hi hagué una assignació diferenciada establida en l'apartat 1.b de l'article 2 de l'RDL 5/2021.

Gràfic 4. Percentatge d'ajudes concedides⁶ sobre PIB regional. Per comunitat autònoma



Font: Elaboració pròpia a partir d'informació publicada en els diaris oficials autonòmics i l'Institut Nacional d'Estadística

Per tant, i si bé el nostre treball no inclou una anàlisi de coherència del disseny de l'ajuda per part del Govern d'Espanya, hem observat que en termes de producte interior brut no hi ha diferències significatives respecte a altres comunitats autònomes, amb l'excepció ja comentada de les Illes Balears i les Canàries.

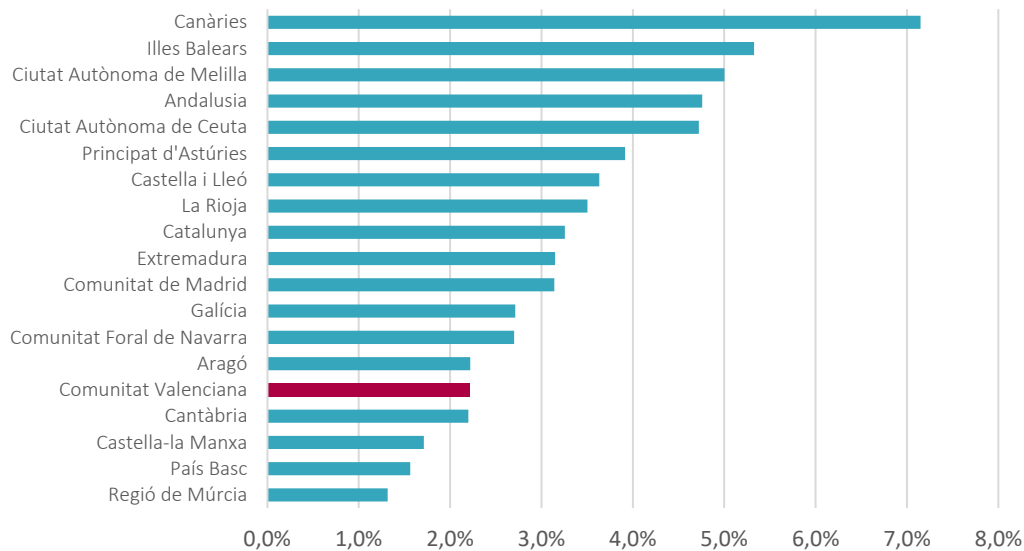
En relació amb el nombre de beneficiaris i el nombre d'empreses i autònoms

Hem calculat el percentatge que representa el nombre de beneficiaris total d'ajudes concedides respecte del nombre total d'empreses i autònoms censades en cada regió l'any 2021.

A la Comunitat Valenciana, el percentatge d'ajudes concedides va arribar al 2,2% del total d'empreses i autònoms, per la qual cosa la cobertura de l'ajuda va ser inferior a la de la mitjana estatal, que va ser el 3,1% (excloses les Illes Balears i les Canàries).

⁶ La font d'informació respecte a l'import concedit s'ha obtingut principalment de les publicacions de les diferents resolucions de concessió realitzades per les administracions autonòmiques en els seus diaris oficials respectius, sol·licitant puntualment informació a l'òrgan gestor autonòmic corresponent.

Gràfic 5. Proporció del nombre de beneficiaris d'ajudes sobre nombre d'empreses i autònoms. Per comunitat autònoma



Font: Elaboració pròpia a partir d'informació publicada en els butlletins oficials autonòmics i l'INE

En relació amb la campanya de mitjans per a donar a conèixer aquestes ajudes

Per mitjà de la Resolució de 27 de maig de 2021, del conseller d'Hisenda i Model Econòmic, s'ordena l'execució de l'encàrrec a Tecnologies i Serveis Agraris SA, SME, MP (TRAGSATEC) per a la gestió de la línia COVID d'ajudes a autònoms i empreses, i es declara l'emergència en la tramitació d'aquest expedient d'acord amb el que s'estipula en l'article 120 de la Llei de Contractes del Sector Públic.

L'encàrrec es materialitza en dos lots: d'una banda, el suport a la gestió (tramitació, justificació i coordinació, incloent-hi el suport informàtic) i, d'una altra, un pla per a l'elaboració i difusió de la campanya d'informació sobre el Pla Resistir Plus en diversos mitjans de comunicació.

En virtut d'aquest encàrrec TRAGSATEC va desenvolupar una campanya de mitjans per a donar a conèixer les ajudes en el període comprés entre maig i desembre de 2021.

Les principals fites d'aquesta campanya de divulgació van ser:

- Difusió de diverses notes de premsa en la pàgina web de la Generalitat <https://comunica.gva.es> (quatre el mes de maig, set el mes de juny, tres al setembre, una al novembre i tres al desembre) a través del gabinet de comunicació.
- Celebració de jornades per a presentar les ajudes als mesos de maig, agost i desembre (coincidint amb l'inici del període de presentació de les sol·licituds de les tres convocatòries que es van produir).

- Insercions publicitàries en forma de sobreimpressions en 24 i 23 cadenes de televisió als mesos de juny i agost respectivament.
- Informació publicitària tant en premsa escrita (en set periòdics durant el mes de maig, onze al juny, set a l'agost i sis al desembre), com en premsa digital (en trenta-quatre en els mesos de juny, agost i desembre).

Il·lustració 1. Informació sobre el PRP publicada en premsa

INFORMACIÓN ALCANTE

PLA RESISTIR PLUS

- Para nuestras pymes y autónomos.
- Para nuestras empresas.
- Para nuestra economía.
- Para nuestra Comunitat.

Ajudas directas a empresas, pymes y personas autónomas afectadas durante la COVID-19.

Infórmate
960 992 532
plaresistirplus.gva.es

GENERALITAT VALENCIANA | TOTS A UNA VEU |

Un PLUS para nuestra Comunitat

QUÉ ES EL PLAN RESISTIR PLUS
El Plan Resistir Plus son ayudas directas de la Línea COVID del Estado a personas autónomas y empresas de la Comunitat Valenciana para reforzar su solvencia y contribuir a la reducción de su endeudamiento. Tienen carácter finalista y se concederán de forma directa. La dotación total de estas ayudas asciende a 662.000.000 euros.

BENEFICIARIOS
Podrán beneficiarse de estas ayudas los empresarios y empresarias, profesionales y entidades más afectadas por la pandemia con domicilio fiscal en la Comunitat Valenciana que hayan realizado durante 2020 y 2021, al menos, una actividad que se clasifique en alguno de los 188 códigos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE 09) previstos y continúen en ejercicio en el momento de la entidad en vigor de estas ayudas.

Además, podrán ser beneficiarios aquellas empresas o profesionales cuyo volumen de operaciones en 2020 haya sido superior a 50 millones de euros y que desarrollen su actividad económica en más de un territorio, siendo uno de ellos la Comunitat Valenciana, o los grupos consolidados que tributen en el Impuesto sobre Sociedades en régimen de tributación consolidada si operan en la Comunitat.

GASTOS SUBVENCIÓNABLES
Aquellos que se destinen a satisfacer la deuda y pagos pendientes con proveedores, acreedores financieros y no financieros, siempre y cuando estos se hayan devengado entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de marzo de 2021 y procedan de contratos anteriores al 31 de marzo de 2021.

Para las empresas y profesionales que apliquen el régimen de estimación directa en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, será requisito imprescindible que el volumen de operaciones anual declarado en el Impuesto sobre el Valor Añadido o tributo indirecto equivalente en 2020 haya caído más de un 20% con respecto a 2019 y tengan un volumen de deudas pendientes subvencionables de al menos 4.000 euros.

Font: Informació subministrada pels gestors

Es van produir 149.206 entrades a la pàgina web <https://plaresistirplus.gva.es/>, on s'oferia informació general sobre les ajudes. Entre els enllaços d'aquesta pàgina informativa es trobava la pàgina <https://hisenda.gva.es/es/web/modelo-economico/ajudes-en-tramit>, des d'on s'accedia, entre altres, al tràmit de la sol·licitud de les ajudes, informació sobre la convocatòria i les seues modificacions i publicació de les concessions. Aquesta pàgina va tindre 203.118 entrades.

Una altra acció rellevant per a intentar millorar la cobertura i execució de la línia va ser l'enviament massiu de correus als sol·licitants inicials de les ajudes per a informar-los de l'obertura de nou termini per a presentació de sol·licituds i de les modificacions respecte als requisits inicials.

També es van habilitar diferents mitjans per a prestar informació o consulta de dubtes. Entre aquests mitjans es trobava l'assistència telefònica en el número 960 992 532, on es van atendre 53.078 consultes telefòniques, i una adreça de correu electrònic on es van atendre 26.563 correus.

Per tot això podem concloure que es va produir una àmplia difusió per diferents mitjans de comunicació de les ajudes del Pla Resistir Plus. No obstant això, i encara que la Generalitat no disposava d'excessiva llibertat per a modificar aspectes clau de l'ajuda, no consta que



es mantingueren reunions amb les associacions més representatives del col·lectiu objectiu de les ajudes (empresaris i autònoms).

Subobjectiu 1.5: Els recursos destinats a la gestió de les ajudes són significatius respecte de l'import total concedit?

Un dels factors determinants que afecta l'eficiència en la gestió de les ajudes és el cost dels recursos utilitzats per a concedir aquestes ajudes. Aquest factor esdevé encara més determinant quan els recursos utilitzats no gestionen regularment i de manera repetitiva un mateix tipus d'ajudes, sinó que es tracta (com és el cas) d'unes ajudes de caràcter extraordinaris amb una regulació *ad hoc*.

De conformitat amb l'article 2 del Decret Llei 7/2021, la instrucció i resolució de les ajudes del Pla Resistir Plus correspon a la conselleria competent en matèria d'hisenda.

La instrucció del procediment per a la concessió de les ajudes és atribuïda (per mitjà de la Resolució de 3 de juny de 2021, del conseller d'Hisenda i Model Econòmic) als serveis corresponents de la Direcció General de Model Econòmic, Finançament Autonòmic i Política Financera (DGMEFAPF), i es delega en la persona titular d'aquesta direcció general la concessió d'aquestes ajudes, l'autorització de la despesa, la disposició del crèdit, el reconeixement de l'obligació i la proposta de pagament d'aquestes.

Hem realitzat una anàlisi dels recursos destinats a la gestió de les ajudes per la Direcció General de Model Econòmic, Finançament Autonòmic i Política Financera. Per a això hem quantificat els recursos directament utilitzats com ara personal, serveis prestats per TRAGSATEC i operacions de la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions (DGTIC) des de la data de la convocatòria fins a desembre de 2022.

El càlcul del cost de personal està realitzat sobre la base de la proporció del temps de dedicació directament implicada en la gestió (informació subministrada pels gestors).

El cost dels serveis prestats per TRAGSATEC és el consignat en les factures emeses en concepte de la gestió d'aquestes ajudes.

En el cas de la DGTIC s'ha quantificat les hores de dedicació per un cost estàndard que ha subministrat la mateixa DGTIC.

Pel que fa als recursos indirectament afectats, s'ha realitzat una estimació d'acord amb la proporció que suposen les despeses del capítol 2 respecte al capítol 1 a nivell de la CHME (descomptant l'import anteriorment esmentat de TRAGSATEC).

De forma resumida aquests càlculs es mostren en el quadre següent:



Quadre 11. Recursos destinats a la gestió PRP. Fins a 31 de desembre de 2022

Recursos	Import en euros
Capítol 1:	
Personal de la DGMEFAPF	880.201
Personal de la DGTIC	155.456
Subtotal costos directes capítol 1 (i)	1.035.657
Capítol 2:	
Personal de TRAGSATEC	2.007.522
Subtotal costos directes capítol 2 (ii)	2.007.522
Total costos directes (a) = (i) + (ii)	3.043.179
Ràtio ORN capítol 2 / ORN capítol 1 (b)	1,43
Estimació costos indirectes produïts capítol 2 (c) = (i) x (b)	1.480.990
Total recursos destinats (a) + (c)	4.524.169
Percentatge recursos destinats/import concedit	1,4%

Font: Elaboració pròpia a través d'informació subministrada pels gestors

Els recursos destinats a la gestió de les ajudes suposen un 1,4% respecte a l'import concedit. No hem pogut comparar aquest percentatge amb els recursos destinats per altres comunitats autònomes o pel mateix òrgan concedent per a altres ajudes similars, però considerem que la quantia destinada per la Conselleria està en línia amb el principi d'economia de mitjans.

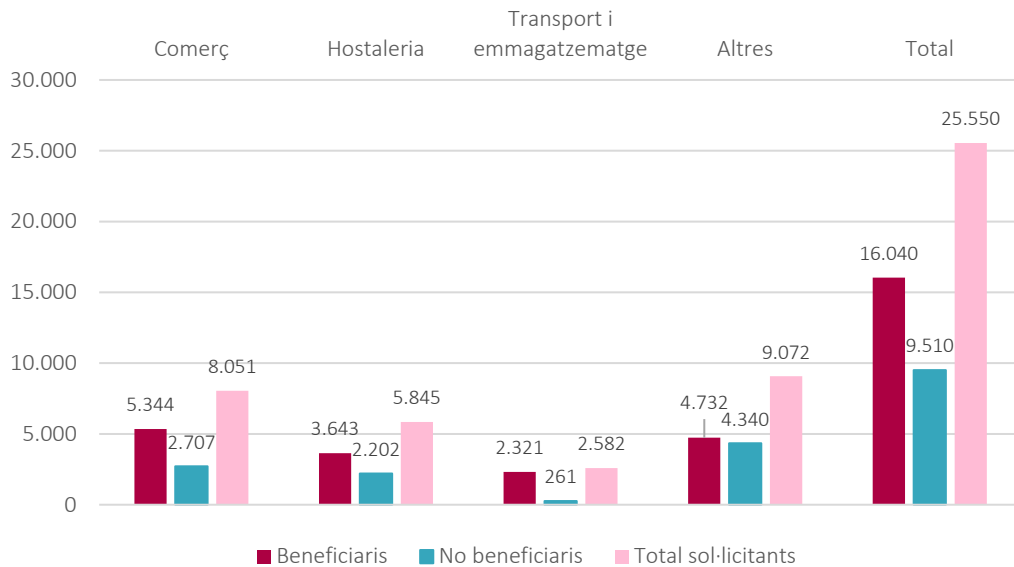
OBJECTIU 2: LES AJUDES CONCEDIDES HAN CONTRIBUÏT AL MANTENIMENT DE L'ACTIVITAT DELS BENEFICIARIS?

L'objectiu genèric de la intervenció del PRP és propiciar el manteniment de l'activitat dels beneficiaris mitjançant ajudes directes a autònoms (empresaris i professionals) i empreses per al suport a la solvència i reducció de l'endeutament del sector privat.

El nostre objectiu en els apartats següents és reflectir dades i indicadors relacionats amb l'activitat dels sol·licitants de les ajudes, aportant un valor afegit respecte a la valoració realitzada pels gestors sobre la base dels indicadors definits en el PES.

Hem realitzat una anàlisi comparativa de les variacions percentuals de certes variables relacionades amb l'activitat econòmica, distingint entre la realitat del grup de sol·licitants que han rebut les ajudes davant de la realitat del grup de sol·licitants que no les han rebudes. Atesa la rellevància d'algunes activitats econòmiques, hem mostrat els resultats per separat dels sol·licitants l'activitat dels quals és el comerç, hostaleria, transport i emmagatzematge.

Gràfic 6. Nombre de sol·licitants per activitat econòmica



Font: Elaboració pròpia a partir de fitxer remès per la Subdirecció General de Model Econòmic (16 de març de 2023)

Ateses les mancances en el mesurament dels resultats per part de l'Administració concedent de les ajudes (i que hem descrit en l'objectiu 1), hem aplicat una aproximació al mètode de diferència en diferències,⁷ un mètode quasiexperimental propi de l'avaluació de polítiques públiques. El "grup tractat" està format pels 16.040 beneficiaris i el "grup de control" està format pels 9.510 sol·licitants que no van rebre l'ajuda.

El nostre treball no conté les característiques pròpies d'un procés d'avaluació.⁸ L'anàlisi que hem plantejat no permet aconseguir una seguretat raonable sobre la relació causa-efecte entre la implantació de la política pública i el seu resultat en la variable objectiu i, per tant, les nostres constatacions no condueixen a conclusions definitives sobre fins a quin punt la política ha aconseguit els seus objectius.

⁷ El mètode de diferències en diferències resulta especialment adequat quan la política pública a avaluar s'aplica a individus diferents en diferents moments del temps. En aquests casos pot compararse la diferència en la variable objectiu entre el grup tractat i el grup de control abans i després d'implementar una política pública. Restant les diferències no atribuïbles al tractament de les diferències totals entre un grup i l'altre després del tractament, pot identificar-se l'efecte causal.

⁸ Segons l'article 18 de la recentment aprovada Llei 27/2022, de 20 de desembre, d'institucionalització de l'avaluació de polítiques públiques en l'Administració general de l'Estat, el procés d'avaluació es desenvoluparà utilitzant una metodologia d'avaluació sistemàtica i s'articularà en diferents fases que contindran, en tot cas, l'anàlisi de l'encàrrec de l'avaluació, el disseny de l'avaluació, la recopilació i anàlisi de la informació, l'informe final d'avaluació i la difusió i el seguiment dels resultats. El procés d'avaluació es desenvoluparà garantint la participació dels actors interessats, en funció de la naturalesa i els objectius de l'avaluació.



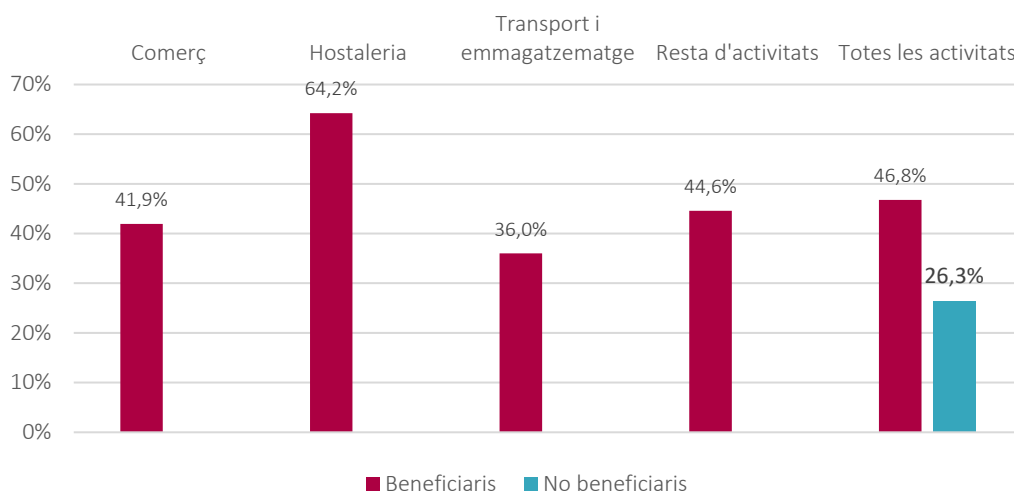
Segons el treball realitzat, considerem que hi ha indicis per a pensar que les ajudes han contribuït positivament al manteniment de l'activitat dels beneficiaris, si bé hi ha factors exògens a la intervenció pública que no estan degudament aïllats en la nostra anàlisi.

Subobjectiu 2.1: Ha augmentat el volum d'activitat dels beneficiaris?

Per al conjunt dels beneficiaris de l'ajuda, el volum d'operacions anual en l'impost sobre el valor afegit (IVA) va experimentar un increment anual entre 2021 i 2022 del 46,8%, davant del 26,3% dels sol·licitants que no van rebre l'ajuda.

La informació subministrada per l'AEAT a la Conselleria respecte als no beneficiaris està anonimitzada,⁹ motiu pel qual desconeixem per a aquest col·lectiu les variacions per tipus d'activitat.

Gràfic 7. Variació percentual del volum d'operacions de l'IVA entre 2021 i 2022. Per activitat econòmica



Font: Elaboració pròpia a partir d'informació facilitada per l'AEAT a la Conselleria

Subobjectiu 2.2: La participació en el pla d'ajudes ha augmentat la probabilitat de mantindre el nivell d'ocupació?

L'impacte de l'esclat de la pandèmia, en termes de nivell d'ocupació, va tindre un reflex immediat en l'afiliació a la Seguretat Social. El nombre d'afiliats al règim general i al règim especial de treballadors autònoms, a la Comunitat Valenciana, va disminuir en 113.622 (6,2%) entre el 28 de febrer i el 30 d'abril de 2020.

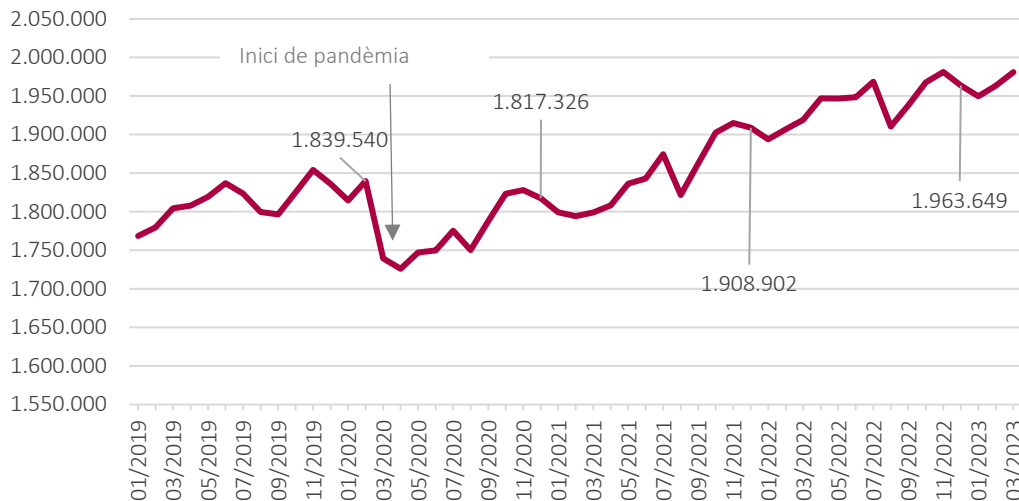
L'inici de la recuperació gradual de l'activitat econòmica i les mesures temporals de regulació d'ocupació (ERTO) van contribuir a pal·liar les conseqüències de la caiguda del

⁹ Han facilitat les dades dissociades, això és, dades individuals que s'han convertit en anònimes que no poden associar-se amb persones identificades o identificables.



PIB en la mesura que els treballadors afectats van mantindre la seua condició d'ocupats: a 31 de desembre de 2020, el nombre d'afiliats a la Comunitat Valenciana era tan sols un 1,2% inferior al del 28 de febrer de 2020. La recuperació va continuar al llarg de 2021, i a final de l'any, el nombre d'afiliats en situació d'alta laboral a la Comunitat Valenciana superava en un 3,8% el del 28 de febrer de 2020.

Gràfic 8. Evolució del nombre d'afiliats en situació d'alta laboral a final de mes a la Comunitat Valenciana. Gener de 2019 a març de 2023



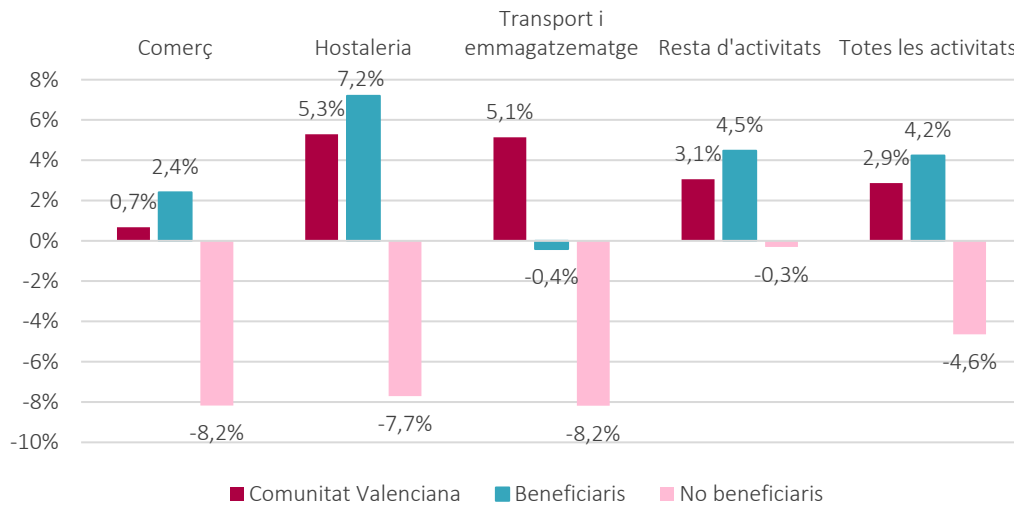
Font: Base de Dades d'Estadístiques de la Tresoreria General de la Seguretat Social
(<https://w6.seg-social.es/pxweb/pxweb/es/>)

En aquest subobjectiu, pretenem reflectir el possible impacte de les ajudes en el nombre d'afiliats en alta laboral. La resposta a aquest subobjectiu prové de la comparació de la variació interanual (entre el 31 de desembre de 2021 i el 31 de desembre de 2022) en l'afiliació a la seguretat social dels beneficiaris de les ajudes del Pla Resistir Plus amb la d'un grup de comparació constituït pels sol·licitants no beneficiaris de les ajudes.

El nombre total d'afiliats dels beneficiaris de les ajudes va augmentar un 4,2% entre desembre de 2021 i desembre de 2022, variació lleugerament superior a l'increment en l'afiliació a la Comunitat Valenciana (2,9%) i molt superior a la variació experimentada pels sol·licitants que no van rebre l'ajuda (descens en l'afiliació del 4,6%).

Les majors diferències de les variacions interanuals són les de les afiliacions dels sol·licitants les activitats econòmiques dels quals són comerç i, especialment, hostaleria. En el sector del transport, l'afiliació dels beneficiaris a penes va descendir l'any 2022, però el seu comportament va ser molt millor que entre els no beneficiaris.

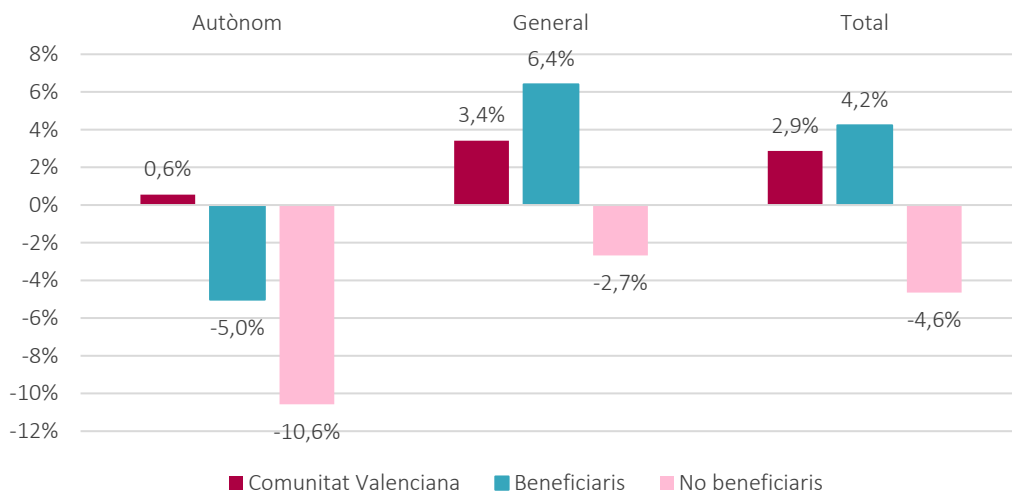
Gràfic 9. Variació percentual del nombre d'afiliats en situació d'alta laboral entre el 31 de desembre de 2021 i el 31 de desembre de 2022. Per activitat econòmica



Font: Elaboració pròpia a partir de la Base de Dades d'Estadístiques de la Tresoreria General de la Seguretat Social i dels serveis de Cessió de Dades per a Administracions Públiques de la Tresoreria General de la Seguretat Social

Tant entre beneficiaris com entre no beneficiaris, la variació interanual d'afiliats al règim general ha sigut superior a l'observada dels que estan afiliats al règim especial de treballadors autònoms.

Gràfic 10. Variació percentual del nombre d'afiliats en situació d'alta laboral entre el 31 de desembre de 2021 i el 31 de desembre de 2022. Per règim del Sistema de Seguretat Social

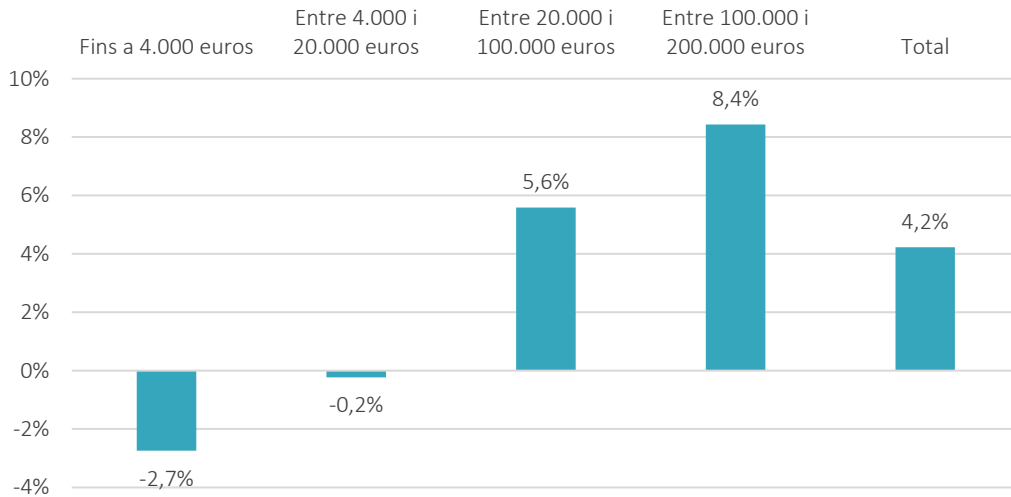


Font: Elaboració pròpia a partir de la Base de Dades d'Estadístiques de la Tresoreria General de la Seguretat Social i dels serveis de Cessió de Dades per a Administracions Públiques de la Tresoreria General de la Seguretat Social

Els beneficiaris de les ajudes que estan adscrits al règim general, que són els que major variació interanual han experimentat (6,4%), també són els que major quantia d'ajuda han

rebut. En el gràfic següent observem que la variació interanual d'afiliats és major com més elevada és l'ajuda rebuda.

Gràfic 11. Variació percentual del nombre d'afiliats en situació d'alta laboral entre el 31 de desembre de 2021 i el 31 de desembre de 2022. Per import d'ajuda concedida



Font: Elaboració pròpia a partir dels serveis de Cessió de Dades per a Administracions Públiques de la Tresoreria General de la Seguretat Social

En conclusió, hi ha indicis per a considerar que l'impacte de les ajudes en l'ocupació ha sigut positiu, encara que modest, especialment entre el col·lectiu d'autònoms. El menor import de l'ajuda rebuda pot ser una de les explicacions a aquest fet, atès que l'ajuda mitjana dels beneficiaris que són persones físiques ha sigut de 4.854 euros, davant dels 40.575 euros dels beneficiaris que són persones jurídiques.

Subobjectiu 2.3: La participació en el pla d'ajudes ha disminuït la probabilitat d'iniciar un procés concursal?

En 2020, les administracions públiques van posar en marxa una sèrie de mesures extraordinàries enfocades a la protecció de les empreses afectades per la crisi econòmica. Entre moltes altres, va ser aprovada la denominada moratòria concursal, que consistia a oferir una dispensa temporal per a totes aquelles persones físiques o jurídiques que, trobant-se en situació d'insolvència, o per preveure la imminència d'aquesta, es veien en l'obligació de sol·licitar la declaració de concurs de creditors.

La moratòria concursal va suspendre l'obligació del deutor que es trobava en situació d'insolvència de sol·licitar la declaració de concurs fins a aquella data. La moratòria va suposar a més que no s'admetien a tràmit les sol·licituds de concurs necessari presentades durant la seua vigència. No obstant això, aquesta moratòria no impedia que aquell deutor que es trobava en situació d'insolvència poguera sol·licitar la declaració de concurs.

El 30 de juny de 2022 va finalitzar la vigència de la moratòria concursal, que s'havia anat prorrogant des que es va aprovar per primera vegada el mes de març de 2020.



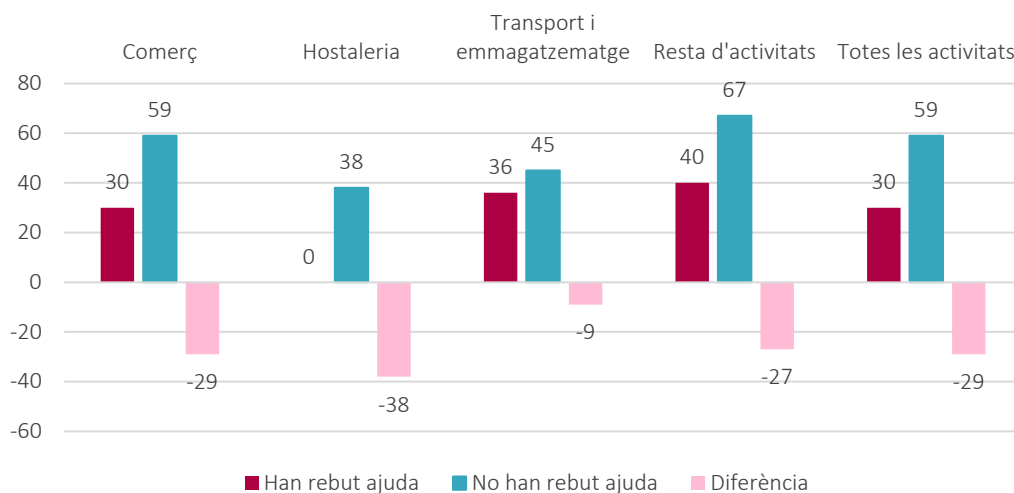
En aquest subobjectiu, pretenem reflectir el possible impacte de les ajudes en la situació concursal dels sol·licitants. La resposta a aquest subobjectiu prové de la comparació del nombre d'expedients iniciats després de l'1 de gener de 2022 per cada 10.000 beneficiaris de les ajudes del Pla Resistir Plus amb la d'un grup de comparació constituït pels sol·licitants no beneficiaris de les ajudes.

El Registre Públic Concursal depén del Ministeri de Justícia, que encomana la seua gestió al Col·legi de Registradors de la Propietat, Mercantils i de Béns Mobles d'Espanya. Són els jutjats mercantils, procuradors, registradors mercantils, notaris, administradors concursals, cambres de comerç i els registres públics de persones els que proporcionen la informació dels diferents concursos i expedients d'acord extrajudicial que s'han d'incorporar al Registre.

El Registre Públic Concursal ens ha informat que al llarg de 2022 es van inscriure anuncis referits a 104 sol·licitants de les ajudes del Pla Resistir Plus, cosa que significa que, de cada 10.000 sol·licitants de l'ajuda, 41 han presentat o iniciat un procediment concursal –voluntari o forçós– des de l'1 de gener de 2022.

Els sol·licitants que sí que van rebre l'ajuda han iniciat 30 expedients de concurs per cada 10.000, pràcticament la meitat en termes proporcionals que els sol·licitants que no van rebre l'ajuda (59 per cada 10.000).

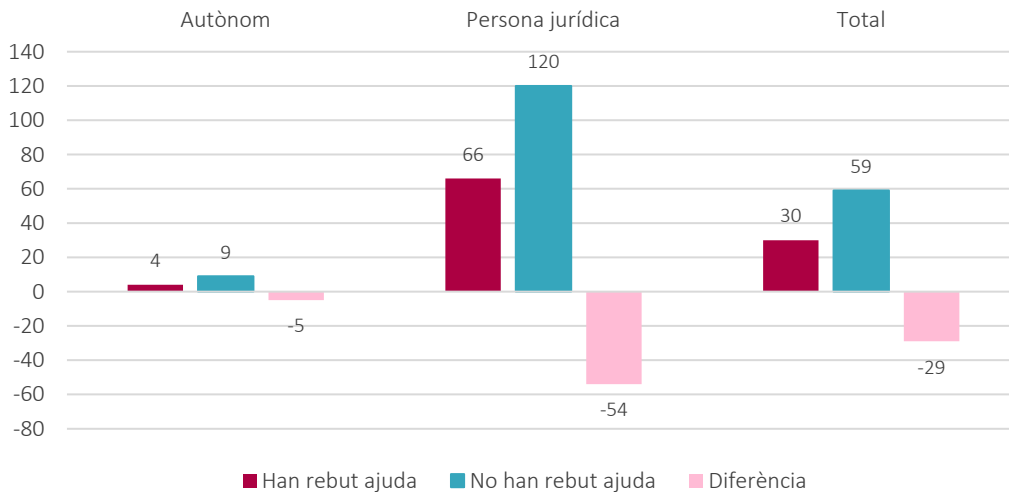
Gràfic 12. Nombre d'expedients oberts (resolucions processals, concursals i/o acords extrajudicials) des de l'1 de gener de 2022 per cada 10.000 sol·licitants d'ajuda. Per activitat econòmica del sol·licitant



Font: Elaboració pròpia a partir d'informació facilitada pel Registre Públic Concursal

Les majors diferències també s'aprecien en els sectors del comerç i l'hostaleria, i són menys rellevants entre els sol·licitants l'activitat dels quals està relacionada amb el transport i l'emmagatzematge.

Gràfic 13. Nombre d'expedients oberts (resolucions processals, concursals i/o acords extrajudicials) des de l'1 de gener de 2022 per cada 10.000 sol·licitants d'ajuda. Per naturalesa del sol·licitant



Font: Elaboració pròpia a partir d'informació facilitada pel Registre Públic Concursal

Entre els sol·licitants de les ajudes, tan sols nou persones físiques (autònoms) han iniciat algun tràmit concursal en 2022, per la qual cosa l'indicador calculat no és representatiu per a aquest col·lectiu. Si només considerem en la nostra anàlisi les persones jurídiques, la diferència entre haver rebut o no l'ajuda és rellevant, perquè es redueix pràcticament a la meitat el nombre de processos iniciats pels beneficiaris (66 expedients per cada 10.000 sol·licituds) davant dels no beneficiaris (120 per cada 10.000).

En conclusió, hi ha indicis per a considerar que l'impacte de les ajudes per a evitar, o almenys, posposar l'inici de possibles procediments concursals ha sigut positiu, especialment per a les persones jurídiques dels sectors del comerç i l'hostaleria.

Subobjectiu 2.4: S'ha mantingut l'activitat ordinària dels beneficiaris?

Una de les obligacions generals dels beneficiaris, establida en l'article 13.1 de la convocatòria d'aquestes ajudes, era el manteniment de l'activitat a 30 de juny de 2022.

Per a la comprovació del compliment d'aquesta obligació, el centre gestor va realitzar en data 15 de desembre de 2022 una sol·licitud d'informació a l'AEAT (en virtut del conveni subscrit) sobre el manteniment de l'activitat per part dels beneficiaris. Aquesta sol·licitud va ser contestada per l'AEAT el 28 de desembre de 2022 indicant els beneficiaris que no mantenien activitat a 30 de juny de 2022.



Quadre 12. Percentatge de beneficiaris que mantenen activitat

Total beneficiaris	Beneficiaris que mantenen activitat	% beneficiaris que mantenen activitat
16.040	15.902	99,1%

Font: Elaboració pròpia a partir d'informació facilitada per l'AEAT a la Conselleria

De l'anàlisi d'aquesta informació observem que el 99,1% dels beneficiaris ha mantingut la seua activitat, per la qual cosa podem concloure que majoritàriament els beneficiaris de les ajudes del PRP sí que han mantingut la seua activitat ordinària.

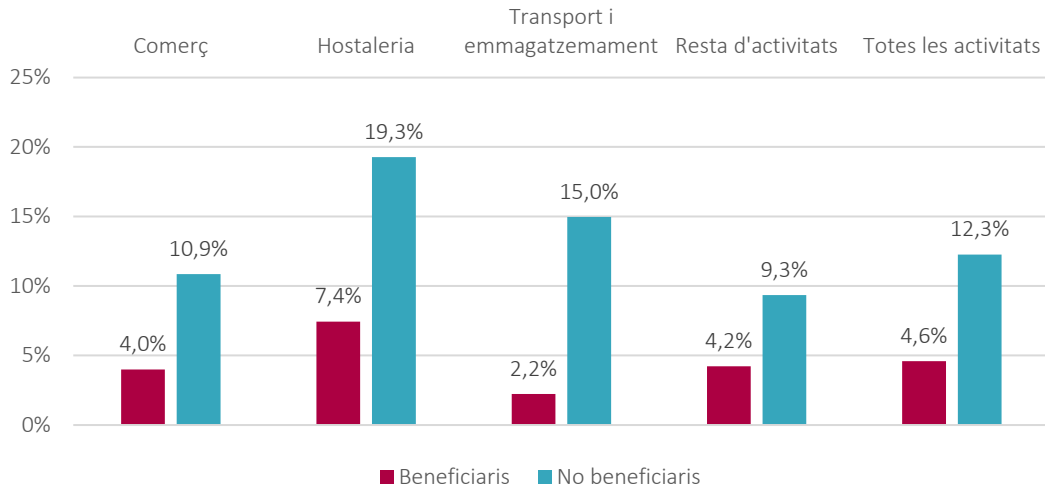
Si bé no és un indicador totalment homogeni respecte al que s'assenyala en el quadre anterior, l'AEAT sí que ha facilitat les baixes ocorregudes en el cens d'empresaris, professionals i retenidors, i s'observa que la taxa de baixa és sensiblement major entre el col·lectiu de no beneficiaris (47 per cada 10.000) que entre els beneficiaris (24 per cada 10.000).

Subobjectiu 2.5: Els beneficiaris de les ajudes continuen estant al corrent de pagament amb la Seguretat Social i de les seues obligacions tributàries amb l'AEAT?

Transcorreguts entre 18 i 24 mesos des de les resolucions, la proporció de beneficiaris de les ajudes que tenen algun pagament pendent amb la Seguretat Social o alguna obligació tributària amb l'AEAT és sensiblement inferior a la d'aquells sol·licitants que no van rebre les ajudes del PRP.

La proporció de no beneficiaris que, al juny de 2023, tenia pendent d'ingrés alguna reclamació per deutes ja vençuts amb la Seguretat Social era quasi tres vegades superior a la proporció observada entre els beneficiaris de les ajudes.

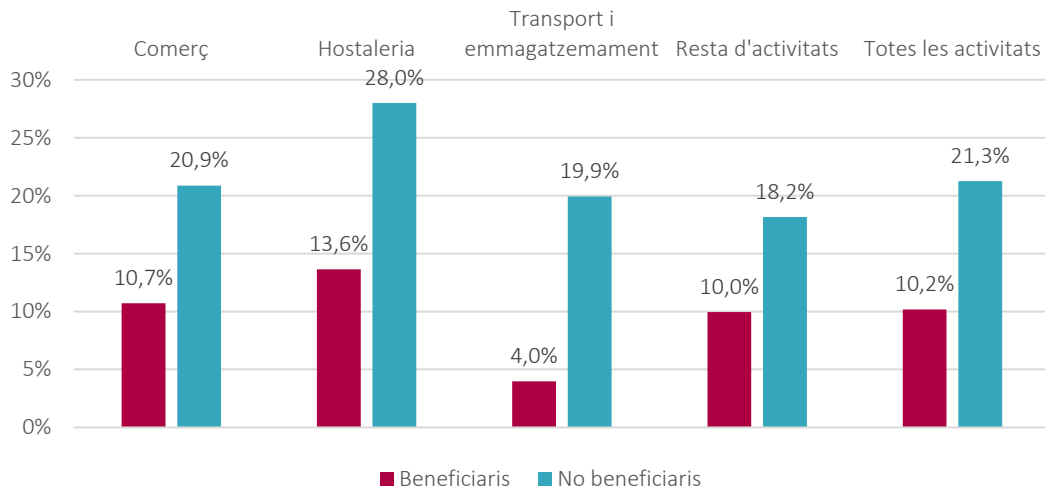
Gràfic 14. Proporció de sol·licitants que no estan al corrent de les obligacions de Seguretat Social. Juny 2023. Per activitat econòmica



Font: Elaboració pròpia a partir dels serveis de Cessió de Dades per a Administracions Públiques de la Tresoreria General de la Seguretat Social

Segons les dades facilitades per l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT), també els no beneficiaris han incorregut en més incompliments en relació amb les seues obligacions tributàries: més del doble de certificats negatius entre el col·lectiu que no ha rebut l'ajuda respecte als que sí que l'han rebuda.

Gràfic 15. Proporció de sol·licitants que no estan al corrent de les obligacions tributàries amb l'AEAT. Juny 2023. Per activitat econòmica



Font: Elaboració pròpia a partir d'informació facilitada per l'AEAT a la Conselleria

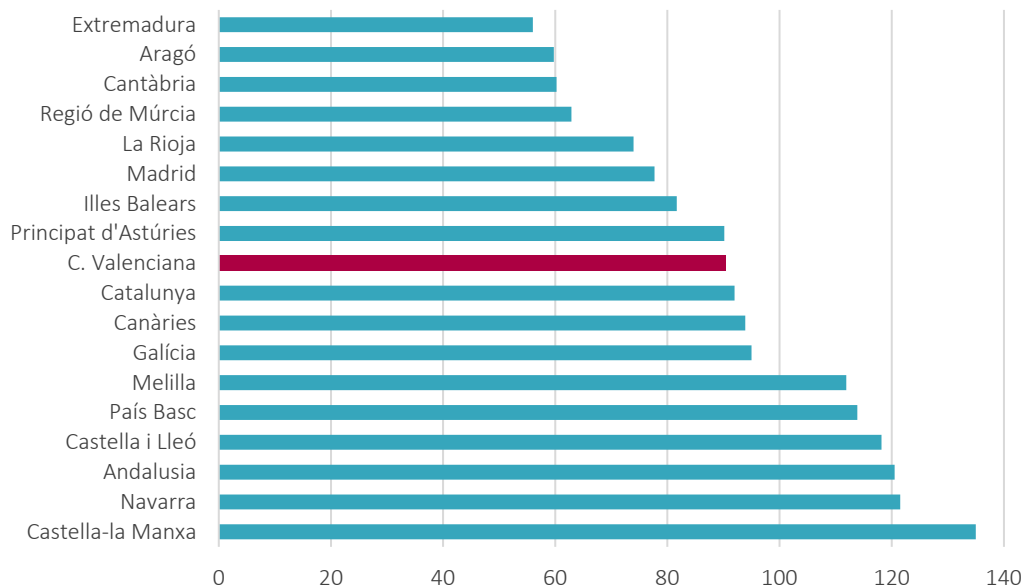
Subobjectiu 2.6: El pagament de les ajudes s'ha realitzat de manera oportuna?

Un dels principals objectius d'aquestes ajudes és el suport a la solvència del sector privat com a mecanisme de resposta per a alleujar l'impacte econòmic provocat per la COVID-19; per això, el pagament d'aquestes ajudes de manera eficaç i oportuna és un factor determinant en l'eficàcia d'aquestes mesures.

Per a obtenir resposta a aquest subobjectiu hem utilitzat com a criteri d'auditoria el termini mitjà transcorregut entre la data de convocatòria i la data de concessió, aplicant com a factor de ponderació el pes econòmic que tenia cada una de les resolucions emeses.

La font d'informació per a aquests càlculs s'ha obtingut principalment de les publicacions de les diferents resolucions de concessió realitzades per les administracions autonòmiques en els seus diaris oficials respectius, sol·licitant puntualment informació a l'òrgan corresponent.

Gràfic 16: Termini mitjà transcorregut entre les dates de les convocatòries i les de concessió de les ajudes.¹⁰ Dies



Font: Elaboració pròpia a partir d'informació publicada en els butlletins oficials autonòmics i consultes realitzades a les intervencions generals autonòmiques

De l'anàlisi realitzada es pot establir que el període mitjà de resolució d'aquestes ajudes a escala nacional va arribar a una mitjana de 96 dies. En el cas concret de la Comunitat Valenciana, el període mitjà de resolució va arribar als 90 dies i es va situar lleugerament

¹⁰ No hem inclòs Ceuta en l'anàlisi comparativa per no disposar de suport documental de les dates en què es van aprovar les resolucions.



per davall de la mitjana nacional, la qual cosa es pot interpretar com una gestió positiva en termes d'eficàcia a l'hora de resoldre i assignar aquestes ajudes als beneficiaris.

OBJECTIU 3: L'ÒRGAN CONCEDENT HA DISSENYAT UN CONTROL EFECTIU PER A VERIFICAR LA JUSTIFICACIÓ DE LES AJUDES?

La comprovació que les ajudes atorgades han sigut realment aplicades per part dels beneficiaris a l'objecte pel qual es van dissenyar és una fase fonamental en la gestió de les ajudes, perquè afecta directament tant a vetlar pel compliment de la normativa corresponent, com a aconseguir l'impacte esperat amb la intervenció.

L'òrgan concedent de les ajudes ha dissenyat amb caràcter previ un pla de control específic per a la verificació de les ajudes.

Els gestors han executat el pla de control prèviament dissenyat de manera eficaç i han conclòs en la gran majoria les actuacions corresponents en un termini raonable.

Subobjectiu 3.1: L'òrgan concedent ha dissenyat un pla de control específic per a verificar que la justificació es realitza de conformitat amb les obligacions imposades en les convocatòries?

L'article 165.2.j de la Llei 1/2015 determina que les bases reguladores de la concessió de subvencions han de contenir, entre altres aspectes, un mètode de comprovació de la realització de l'activitat a través del pla de control corresponent.

D'altra banda, l'article 169.3 de l'esmentada Llei 1/2015 estableix que el pla de control haurà de ser aprovat per l'òrgan concedent amb caràcter previ a la seua execució i determinar el contingut mínim que ha de constar en el pla esmentat.

En compliment de la regulació assenyalada, el conseller d'Hisenda i Model Econòmic va aprovar, per mitjà de la Resolució de 4 d'abril de 2022, el pla de control aplicable a la comprovació de la justificació de subvencions atorgades a càrrec de les dotacions pressupostàries de la Direcció General de Model Econòmic, Finançament Autònom i Política Financera en l'exercici 2022, entre les quals figuren les corresponents al Pla Resistir Plus.

Respecte a les ajudes del PRP, el pla de control estableix una de tipus administratiu amb certes particularitats en virtut de l'import concedit:

- a) Per a aquelles ajudes concedides per import igual o superior a 60.000 euros, el control administratiu es realitzarà sobre la totalitat dels expedients, per mitjà de la revisió del compte justificatiu amb aportació d'informe de persona auditora de comptes inscrita com a exercent en el Registre Oficial d'Auditors de Comptes.
- b) Per a la resta d'ajudes concedides i per a una mostra almenys d'un 5% dels expedients (seleccionats a través de tècniques de mostreig aleatori) es realitzarà un control de



tipus administratiu, comprovant que els justificants de despesa i pagament permeten obtenir una evidència raonable sobre l'adequada aplicació de la subvenció.

El conseller va actualitzar el pla de control, per mitjà de la Resolució de 15 de novembre de 2022, consistent a incorporar la possibilitat d'estendre el control administratiu a expedients que, encara que no hagen sigut seleccionats aleatòriament en el procés de mostreig, presenten indicis d'algun tipus d'incompliment, així com aquells expedients que qualsevol organisme públic de control assenyalen en els seus informes o recomanacions sobre la gestió de les subvencions atorgades en aplicació del Decret 61/2021 i les seues modificacions.

La mostra revisada resultant del pla de control i la seua actualització està composta de 2.215 expedients amb un import concedit total de 183.512.034 euros.

Quadre 13. Grandària de la mostra del pla de control. Nombre d'expedients i import concedit en euros

Import de la subvenció	Inclusos en el pla de control		Total expedients	
	Nombre d'expedients	Import concedit	Nombre d'expedients	Import concedit
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
Total	2.215	183.512.034	16.563	316.337.489
Percentatge sobre total expedients	13,4%	58,0%		

Font: Elaboració pròpia a partir d'informació facilitada pels gestors

De l'anàlisi del que s'ha exposat podem concloure que l'òrgan concedent sí que ha dissenyat un pla de control específic per a verificar que la justificació es realitza de conformitat amb les obligacions imposades en les convocatòries.

Subobjectiu 3.2: S'ha executat el pla de control de manera eficaç?

A fi d'avaluar l'evolució de l'execució del pla de control establert, s'ha obtingut del gestor la situació de la revisió dels diferents expedients en tres dates del període d'aquesta execució.

L'òrgan concedent ha disposat dels recursos necessaris per a fer les comprovacions dissenyades i ha incorporat personal per a executar el pla.



Quadre 14. Grau d'avanç de la revisió dels expedients subjectes al pla de control. Proporció respecte a l'import concedit

Situació revisió expedientes	14/02/2023	14/03/2023	16/05/2023
Finalitzats: sense incidències	89,4%	92,0%	93,1%
Finalitzats: amb incidències	4,4%	6,3%	6,9%
En curs	6,1%	1,7%	0,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Font: Elaboració pròpia a partir d'informació facilitada pels gestors

La Conselleria ha executat el pla de control prèviament dissenyat de manera eficaç i ha conclòs la majoria de les actuacions corresponents en un termini raonable (el termini mitjà de revisió ha sigut de 8,5 expedients al dia).

Com a resultat de l'execució de l'esmentat pla de control, la Conselleria ha procedit o procedirà, en el cas d'incorrecció o absència de la justificació respectiva per part dels beneficiaris, a tramitar els corresponents expedients d'acord d'inici de reintegrament.

A la finalització del nostre treball de camp, la revisió de 245 expedients dels 2.215 del pla del control ha conclòs en la necessitat de procedir a reintegrar les ajudes a causa de justificació incorrecta pel beneficiari.

Quadre 15. Resum del resultat del pla de control. Nombre d'expedients

Situació procediment reintegrament	Inferior a 60.000 euros	Igual o superior a 60.000 euros	Total
Iniciat (a)	130	55	185
No iniciat (b)	38	22	60
Total (c)=(a)+(b)	168	77	245
Inclosos en actitud de control (d)	875	1.340	2.215
Percentatge d'expedients a reintegrar sobre pla de control (c/d)	19,2%	5,7%	11,1%
Percentatge de reintegraments iniciats sobre total expedients a reintegrar (a/c)	77,4%	71,4%	75,3%

Font: Elaboració pròpia a partir d'informació facilitada pels gestors

L'import dels reintegraments segons els procediments ja iniciats ascendeix a 4.568.132 euros, quantitat que podrà disminuir en funció de les al·legacions pels beneficiaris presentades i que estan pendents de resoldre. Per als expedients revisats sobre els quals està pendent d'acordar l'inici del procediment de reintegrament, hem inclòs en el quadre següent el total de l'import concedit d'aquests expedients.

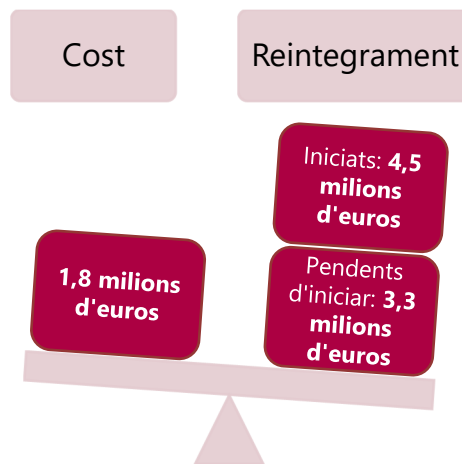
Quadre 16. Resum del resultat del pla de control. Import a reintegrar

Situació procediment reintegrament	Inferior a 60.000 euros	Igual o superior a 60.000 euros	Total
Iniciat (a)	267.398	4.300.734	4.568.132
No iniciat (b)	402.324	2.910.304	3.312.628
Total (c)=(a)+(b)	669.722	7.211.039	7.880.761
Inclusos en actitud de control (d)	8.500.780	175.011.253	183.512.034
Percentatge del possible import a reintegrar sobre import concedit d'expedients inclosos en actitud de control (c/d)	7,9%	4,1%	4,3%

Font: Elaboració pròpia a partir d'informació facilitada pels gestors

Estimem que, entre gener de 2022 i maig de 2023, període en què els gestors han fet les tasques relacionades amb la justificació i revisió, el cost directe¹¹ per a la Conselleria ascendeix a 1,8 milions d'euros. Aquesta quantitat és molt inferior al possible import que hagen de reintegrar els beneficiaris com a resultat de la revisió efectuada (7,8 milions d'euros).

Gràfic 17. Comparació dels reintegraments resultants del pla de control i el cost estimat d'executar el pla de control



Font: Elaboració pròpia

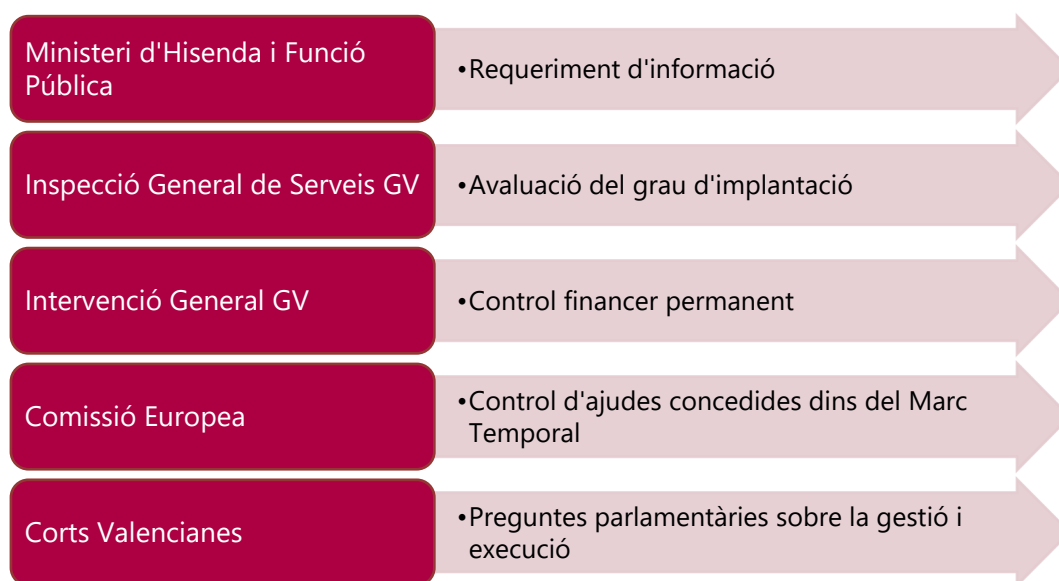
Atès que el percentatge d'expedients a reintegrar sobre els revisats és significatiu (especialment respecte als que són inferiors a 60.000 euros) i en virtut del principi de la eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics, considerem que la CHME hauria d'estendre l'abast del pla de control.

¹¹ Inclou el cost de personal dels funcionaris de la Subdirecció General de Model Econòmic que han estat assignats a la gestió del PRP i el cost del servei externalitzat a TRAGSATEC.

Altres activitats de control i seguiment de les ajudes

La línia d'ajudes objecte d'anàlisi d'aquest treball d'auditoria ha tingut una rellevància significativa tant per l'import com per l'amplitud del col·lectiu objectiu al qual anava destinat. Prova d'això han sigut les diferents actuacions de consulta d'informació i de control efectuades per altres entitats i organismes tant de nivell autonòmic, estatal, com comunitari.

Gràfic 18. Actuacions d'activitats de control i seguiment de les ajudes realitzades per diferents organismes



Font: Elaboració pròpia a través d'informació subministrada pels gestors

El **Ministeri d'Hisenda i Funció Pública** va sol·licitar la informació referida al grau d'execució de la línia d'ajudes directes del Pla Resistir Plus, en aplicació de l'article 4.4 de l'RDL 5/2021. La Intervenció General de la Generalitat (IGG) ha atés aquests requeriments i la seua última certificació és del 6 de juliol de 2022.

A més del requeriment anterior, el Ministeri d'Hisenda i Funció Pública va remetre el 31 de gener de 2023 a la IGG les instruccions que indiquen el procediment per a realitzar el reintegrament de les ajudes derivades de l'incompliment de les condicions de concessió, que es va efectuar el 15 de març de 2023.

La Conselleria de Justícia, Interior i Administracions Públiques, a través de la **Inspecció General de Serveis i Millora de la Qualitat**, va seleccionar una mostra de línies de subvenció, dins de les quals figura la de les ajudes del PRP. L'objecte de la revisió és avaluar el grau d'implantació dels plans de control de subvencions i la comprovació del compliment efectiu de les recomanacions i directrius comunes emeses per la Inspecció General de Serveis, que havien de complir tots els centres gestors de subvencions. Aquesta actuació de control va començar al febrer de 2023 i no ha conclòs al final del nostre treball de camp.



Per la seua banda, la **Intervenció General de la Generalitat** va comunicar al centre gestor que ha sigut aprovat el Pla Anual de Control Financer Permanent per a l'exercici 2023, en el qual s'inclou el PRP que, en haver-se executat amb càrrec al pressupost de l'exercici 2021, hauria d'haver-se inclòs en el Pla Anual del 2022, però que, per falta de mitjans suficients, i per la difícil situació d'emergència i excepcionalitat provocada per la COVID 19, havia sigut impossible efectuar fins al moment.

La IGG va emetre el 4 de setembre de 2023 l'informe provisional l'objecte del qual ha consistit a verificar, sobre una mostra d'expedients corresponents a beneficiaris seleccionats de manera aleatòria, que la concessió de les ajudes es va ajustar als paràmetres establits per a la concessió i que les despeses justificades, posteriorment a l'atorgament, s'ajustaven als paràmetres de la despesa subvencionable. Entre les incidències assenyalades en aquest informe es troben el retard en la publicació del text de la primera convocatòria en la BDNS, la no exigència en la justificació mitjançant informe auditor de la constància de quines factures, contractes, nòmines i transferències bancàries va revisar efectivament l'auditor, la falta de comprovació exhaustiva de la categoria dels beneficiaris com a micro, petita, mitjana o gran empresa en virtut dels quals s'apliquen diferents límits d'intensitat d'ajuda respecte als costos fixos no coberts, la falta de validació temporal automàtica de la documentació de justificació aportada en fulls de càlcul, quan el nombre d'ítems superava els camps limitats dels formularis telemàtics previstos per a aquesta finalitat, o la falta de liquidació d'interessos de demora en el cas de reintegrament de subvenció no justificada. En el mateix mes de setembre de 2023, l'òrgan gestor ha remés sengles informes d'al·legacions a la IGG.

La **Comissió Europea** ha sol·licitat informació de les ajudes d'estat relacionades amb la COVID-19, concedides des de l'inici de l'aplicació del Marc Temporal, aprovat al març de 2020 per la Comissió Europea,¹² amb l'objectiu de conèixer el compliment dels requeriments d'informació i notificació que han de complir tots els estats membres, per a garantir les mesures previstes en aquest marc temporal i per a salvaguardar la lliure competència en el mercat interior. La resposta a la sol·licitud d'aquesta informació s'ha realitzat a través del lliurament consecutiu de cinc enquestes dissenyades per la Comissió Europea.

Finalment, les **Corts Valencianes** han realitzat diverses consultes, entre octubre de 2021 i gener de 2023. Entre aquestes consultes hi ha, entre altres, sol·licituds d'informació sobre l'execució del PRP, documentació justificativa de subvencions concedides i relació de subvencions concedides que han sigut objecte de reintegrament.

Les diferents actuacions de consulta d'informació i de control efectuades per les esmentades entitats i organismes van ser ateses de manera oportuna pels gestors d'aquestes ajudes invertint els mitjans i el temps necessaris per a aquesta labor.

¹² Comunicació de la Comissió (19 de març de 2020): Marc Temporal relatiu a les mesures d'ajuda estatal destinades a donar suport a l'economia en el context de l'actual brot de COVID-19 (2020/C 91 I/01).



ÍNDEX D'ABREVIACIONS

AEAT	Agència Estatal d'Administració Tributària
BDNS	Base de Dades Nacional de Subvencions
CHME:	Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic
CONTAG-SIP	Sistema d'Informació Comptable de l'Administració de la Generalitat Valenciana (aplicació informàtica)
DGTIC	Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions
DOGV	<i>Diari Oficial de la Generalitat Valenciana</i>
IGG	Intervenció General de la Generalitat
IRPF	Impost sobre la renda de les persones físiques
LGS	Llei General de Subvencions
LSC	Llei de Sindicatura de Comptes
NIAS-ES-SP	Normes Internacionals d'Auditoria adaptades al Sector Públic Espanyol
Ordre HAC	Ordre l'òrgan emissor de la qual és el Ministeri d'Hisenda
PAA	Programa anual d'actuació
PIB	Producte interior brut
RDL	Reial Decret Llei
TRAGSATEC	Tecnologies i Serveis Agraris, SA, SME, MP
UE	Unió Europea

ANNEX I

**Resum de l'Informe d'auditoria de compliment de legalitat de
les ajudes del Pla Resistir Plus**



El Consell de la Sindicatura de Comptes, en reunió celebrada el 5 de desembre de 2022, va aprovar l'informe d'auditoria de compliment de legalitat en què s'emet una opinió sobre si l'activitat en matèria de les ajudes del Pla Resistir Plus durant l'exercici 2021 resulta conforme en tots els seus aspectes significatius amb les normes aplicables a la gestió de subvencions.

En aquest informe, el contingut íntegre del qual està disponible en la pàgina web www.sindicom.gva.es, destacàvem els incompliments significatius següents:

- Amb data 30 de desembre de 2021, la Generalitat va reintegrar al Ministeri d'Hisenda 34.000.000 d'euros, en concepte de diferència entre l'import assignat a la Comunitat Valenciana i l'import màxim derivat de les sol·licituds rebudes, en compliment del que es disposa en l'article 4.1 del Reial Decret Llei 5/2021, de 12 de març, de mesures extraordinàries de suport a la solvència empresarial en resposta a la pandèmia de la COVID-19 (d'ara en avant, RDL 5/2021). La Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic va estimar aquesta quantia prenent com a referència l'import de les sol·licituds i els imports màxims a percebre segons els destinataris (3.000 euros i 200.000 euros), però sense tindre en compte que les ajudes màximes a percebre podrien ser inferiors en aplicar els percentatges de caiguda del volum d'operacions l'any 2020 respecte a 2019 (articles 3.2.b de l'RDL 5/2021 i 7.2 del Decret 61/2021, de 14 de maig, del Consell, d'aprovació de les bases reguladores per a la concessió directa de subvencions extraordinàries de suport a la solvència empresarial per la COVID-19, d'ara en avant, Decret 61/2021).

En aplicar aquests límits derivats de la caiguda del volum d'operacions, l'import a reintegrar a l'Estat al desembre de 2021 degué ser 198.303.237 euros superior. Aquesta quantia hauria suposat un menor reintegrament al juny de 2022, en què va ascendir a 296.744.491 euros.

- Els requisits d'elegibilitat van ser modificats per a l'última convocatòria de les ajudes per mitjà del Decret 192/2021, de 3 de desembre, del Consell, que va determinar per a les sol·licituds presentades a partir del 4 de desembre de 2021 que podrien ser beneficiaris els qui hagueren tingut pèrdues en 2019. Aquest criteri d'elegibilitat és una excepció als criteris establits en l'article 3.1.c de l'RDL 5/2021. En la convocatòria no s'han motivat quines circumstàncies excepcionals esdevingudes en 2019 justifiquen aquesta excepció, contravenint el que s'estableix en l'article 3.1.d de l'RDL 5/2021.
- L'òrgan concedent no ha comprovat si hi concorre la condició d'empreses en crisi, ni ha sol·licitat la informació necessària per a categoritzar els sol·licitants com a mitjana, petita o micro en el sentit que estableix la Comissió Europea, de manera que no s'ha verificat directament si les empreses que han obtingut subvenció compleixen el que s'estableix en l'article 21 de les bases reguladores aprovades pel Decret 61/2021. Hem verificat que existeix una declaració responsable en la sol·licitud que no es trobava en situació de crisi el 31 de desembre de 2019, excepte quan siguem microempreses o petites empreses, encara que aquesta forma de justificació d'aquest requisit no està prevista expressament en el Decret.



- La Intervenció General de la Generalitat no ha elaborat el pla anual de control financer de subvencions previst en l'article 96.1.b de la Llei 1/2015. En l'esborrany del Pla Anual de Control Financer Permanent per a l'exercici 2023 es va incorporar una actuació a desenvolupar per la Viceintervenció General de Control Financer i Auditories sobre les ajudes del Pla Resistir Plus.

Entre altres, recomanem que, en la tramitació de subvencions, se simplifiquen al màxim els requisits a exigir per a obtenir els resultats esperats de l'activitat subvencionadora i fer els mínims canvis imprescindibles respecte a les condicions inicials per a accedir a les ajudes, amb l'objectiu de millorar la comprensió d'aquestes condicions per part de les persones interessades. Això redundaria en la millora de la transparència del procediment i, en últim terme, en la millora de la concurrència en aquest.

ANNEX II

Objectius, subobjectius i criteris d'auditoria



Quadre 1. Objectius, subobjectius i criteris d'auditoria

Objectius d'auditoria	Subobjectius d'auditoria	Criteris d'auditoria
1. L'actuació subvencionadora està planificada prèviament i adequadament?	1.1 El pla estratègic de subvencions defineix clarament el marc lògic de la intervenció que justifique l'activitat de foment?	Definició o no de les necessitats/debilitats identificades Definició o no dels objectius específics/propostes d'intervenció Definició o no dels resultats/canvis esperats Definició o no d'indicadors de resultats
	1.2 S'ha protocol·litzat un règim d'avaluació <i>a posteriori</i> que permeti conèixer l'estat de la situació i els progressos aconseguits en el compliment dels objectius previstos?	Informe de seguiment
	1.3 Si és el cas, s'han aconseguit els objectius previstos en el Pla Estratègic de Subvencions?	Percentatge d'execució pressupostària Nombre de sol·licitants Nombre de beneficiaris
	1.4 El procediment de sol·licitud de les ajudes ha permès que tot el col·lectiu objectiu tinga accés a l'ajuda?	Proporció que representa l'ajuda concedida sobre el PIB Proporció que representen els beneficiaris sobre el total d'autònoms i empreses Nombre de campanyes publicitàries, seminaris web, reunions associacions, informació web
	1.5 Els recursos destinats a la gestió de les ajudes són significatius respecte de l'import total concedit?	Cost total per a la Conselleria (costos propis, costos externs...)
2. Les ajudes concedides han contribuït al manteniment de	2.1 Ha augmentat el volum d'activitat dels beneficiaris?	Volum d'operacions anual declarat o comprovat per l'Administració Tributària, en l'impost sobre el valor afegit o tribut indirecte equivalent
	2.2 La participació en el pla d'ajudes ha augmentat la probabilitat de mantindre el nivell d'ocupació?	Nombre d'afiliats a la Seguretat Social



Objectius d'auditoria	Subobjectius d'auditoria	Criteris d'auditoria
l'activitat dels beneficiaris?	2.3 La participació en el pla d'ajudes ha disminuït la probabilitat d'iniciar un procés concursal?	Nombre de concursos de creditors
	2.4 S'ha mantingut l'activitat ordinària dels beneficiaris?	Percentatge de beneficiaris que mantenen l'activitat a 30 de juny de 2022
	2.5 Els beneficiaris de les ajudes continuen estant al corrent de pagament amb la Seguretat Social i de les seues obligacions tributàries amb l'AEAT?	Certificat d'estar al corrent d'obligacions amb la Seguretat Social i l'Agència Estatal d'Administració Tributària
	2.6 El pagament de les ajudes s'ha realitzat de manera oportuna?	Termini mitjà transcorregut entre data de convocatòria i data de concessió
3. L'òrgan concedent ha dissenyat un control efectiu per a verificar la justificació de les ajudes?	3.1 L'òrgan concedent ha dissenyat un pla de control específic per a verificar que la justificació es realitza de conformitat amb les obligacions imposades en les convocatòries?	Existència d'un pla de control
	3.2 S'ha executat el pla de control de manera eficaç?	Proporció de nombre d'expedients revisats sobre el nombre d'expedients previstos en el pla de control Temps mitjà transcorregut en la fase de revisió Import a reintegrar



TRÀMIT D'AL·LEGACIONS

En compliment de l'article 16 de la Llei de la Generalitat Valenciana 6/1985, d'11 de maig, de Sindicatura de Comptes, i de l'article 55.1.c del Reglament de Règim Interior de la Sindicatura de Comptes, així com de l'acord del Consell d'aquesta institució pel qual va tindre coneixement de l'esborrany de l'informe d'auditoria operativa de les ajudes del Pla Resistir Plus, aquest es va trametre als comptedants per tal que, en el termini concedit, hi formulara al·legacions.

La Conselleria d'Hisenda, Economia i Administració Pública, dins del termini concedit per a al·legacions, va presentar un escrit en què afirmava que no presentaria al·legacions.

No obstant això, en el mateix escrit informava que va remetre diversos informes a la IGG, l'emissió dels quals havia de ser coneguda per la Sindicatura.



APROVACIÓ DE L'INFORME

En compliment de l'article 19.j de la Llei de la Generalitat Valenciana 6/1985, d'11 de maig, de Sindicatura de Comptes, i de l'article 55.1.h del seu Reglament de Règim Interior i dels programes anuals d'actuació de 2022 i 2023 d'aquesta institució, el Consell de la Sindicatura de Comptes, en la reunió del dia 18 d'octubre de 2023, va aprovar aquest informe d'auditoria.



ANNEX III

Informe sobre les modificacions tècniques



INFORME SOBRE LES MODIFICACIONS TÈCNIQUES INTRODUÏDES EN L'ESBORNANY DE L'INFORME D'AUDITORIA OPERATIVA DE LES AJUDES DEL PLA RESISTIR PLUS

Modificació tècnica 1

OBJECTIU 3: L'ÒRGAN CONCEDENT HA DISSENYAT UN CONTROL EFECTIU PER A VERIFICAR LA JUSTIFICACIÓ DE LES AJUDES?

Subobjectiu 3.1: L'òrgan concedent ha dissenyat un pla de control específic per a verificar que la justificació es realitza de conformitat amb les obligacions imposades en les convocatòries?

Comentaris

Després de la correcció efectuada pels traductors de la Sindicatura, s'indica la possible absència d'un verb que permeti una millor comprensió del text.

Conseqüències en l'Informe

A conseqüència d'aquesta correcció, es considera necessari substituir l'apartat següent:

"b) Per a la resta dels expedients es realitzarà un control de tipus administratiu comprovant a través de tècniques de mostreig aleatori que almenys en un 5% dels expedients concedits els justificants de despesa i pagament que permeten obtindre una evidència raonable sobre l'adequada aplicació de la subvenció."

Per la redacció següent:

"b) Per a la resta d'ajudes concedides i per a una mostra almenys d'un 5% dels expedients (seleccionats a través de tècniques de mostreig aleatori) es realitzarà un control de tipus administratiu, comprovant que els justificants de despesa i pagament permeten obtindre una evidència raonable sobre l'adequada aplicació de la subvenció."

Modificació tècnica 2

OBJECTIU 3: L'ÒRGAN CONCEDENT HA DISSENYAT UN CONTROL EFECTIU PER A VERIFICAR LA JUSTIFICACIÓ DE LES AJUDES?

Subobjectiu 3.2: S'ha executat el pla de control de manera eficaç?

Comentaris

La Conselleria d'Hisenda, Economia i Administració Pública, dins del termini concedit per a al·legacions, va presentar un escrit en el qual afirmava que no presentaria al·legacions.

En el mateix escrit, això no obstant, informava que va remetre diversos informes a la IGG l'emissió dels quals havia de ser coneguda per la Sindicatura.



Conseqüències en l'Informe

A conseqüència d'aquesta aportació, es considera necessari afegir al final del segon paràgraf de la pàgina 53 la frase següent:

“En el mateix mes de setembre de 2023, l'òrgan gestor ha remés sengles informes d'al·legacions a la IGG.”



Document sota custòdia en Seu Electrònica

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

NIF: S9600001C

Auditoria operativa de les ajudes del Pla Resistir Plus. Exercici 2022 - SEFYCU 4512937

Podeu accedir a aquest document en format PDF-PAdES i comprovar la seua autenticitat en la Seu Electrònica usant el codi CSV següent:



URL (adreça en Internet) de la Seu Electrònica: <https://sindicom.sedipualba.es/>

Codi Segur de Verificació (CSV): KUAC FRWJ ZPDE X9AD YQLH

En aquesta adreça podeu obtenir més informació tècnica sobre el procés de firma, així com descarregar les firmes i els segells en format XAdES corresponents.

Resum de firmes i/o segells electrònics d'aquest document

Empremta del
document per a la
persona firmant

Text de la firma

Dades addicionals de la firma



Vicent Cucarella Tormo
Síndic Major

Firma electrònica - ACCV - 23/10/23 07:34
VICENT CUCARELLA TORMO