

SINDICATURA DE COMPTES
DE LA COMUNITAT VALENCIANA

**SEGUIMENT DE L'INFORME D'AUDITORIA
OPERATIVA SOBRE LES INVERSIONS
EFECTUADES PER LES DIPUTACIONS EN LES
ENTITATS LOCALS**

Exercicis 2017-2019



**Seguiment de l'informe d'auditoria operativa
sobre les inversions efectuades per les diputacions en les
entitats locals**

Exercicis 2017-2019

**Sindicatura de Comptes
de la Comunitat Valenciana**



ÍNDEX

Índex d'abreviacions	3
1. Dades clau i fets rellevants	4
2. Objectius i abast de l'auditoria	7
3. Conclusions	10
Apèndix 1. Anàlisi de l'entorn	20
Apèndix 2. Enfocament metodològic	23
Apèndix 3. Observacions que es formulen per a cada un dels objectius i subobjectius	25
Apèndix 4. Seguiment de la implantació de les recomanacions formulades en el nostre informe anterior (període 2014-2016)	66
Tràmit d'al·legacions	68
Aprovació de l'Informe	69

NOTA SOBRE LA UNITAT MONETÀRIA

Totes les dades econòmiques de l'Informe s'expressen en euros. Hem 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.



ÍNDEX D'ABREVIACIONS

BOP	Butlletí oficial de la província
DIPAL	Diputació Provincial d'Alacant
DIPCAS	Diputació Provincial de Castelló
DIPVAL	Diputació Provincial de València
LGS	Llei General de Subvencions
LRBRL	Llei Reguladora de les Bases de Règim Local
N/A	No aplica
N/C	No consta
ORN	Obligacions reconegudes netes
PCAP	Plec de clàusules administratives particulars
RGLCAP	Reglament General de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques
TRLCSP	Text refós de la Llei de Contractes del Sector Públic



1. DADES CLAU I FETS RELLEVANTS

AJUDES TOTALS PER A INVERSIONS: Comparatiu 2017-2019 amb 2014-2016



119 milions d'euros d'ajudes executades, **21%** d'increment respecte al període anterior

Canvi de model d'execució de les inversions: la Diputació contracta menys actuacions i delega en els beneficiaris d'ajudes

24% d'ajudes nominatives, encara que es regulen supòsits excepcionals en 2018 (abans **4%**)



48 milions d'euros d'ajudes executades, **60%** d'increment respecte al període anterior

Es manté model: els beneficiaris contracten **95%** d'ajudes i la Diputació la resta

18% de les ajudes són nominatives i en 2019 es redueixen al **2%** (davant del **35%** anterior)

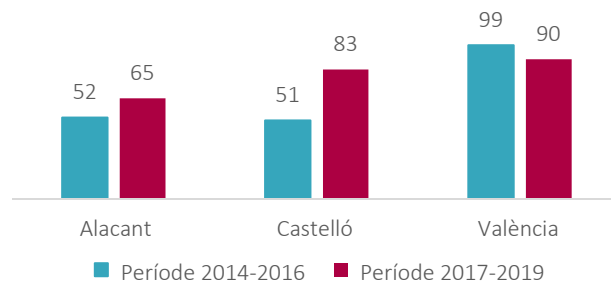


230 milions d'euros d'ajudes executades, **14%** inferiors respecte al període anterior

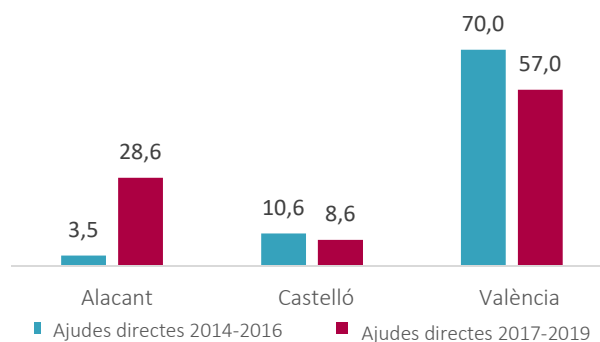
Es manté model: els beneficiaris contracten el **98%** d'ajudes i la Diputació la resta

25% de les ajudes són nominatives (**26%** en període anterior)

Gràfic comparatiu de les ajudes en inversions (euros per habitant):



Gràfic comparatiu dels imports d'ajudes nominatives o directes (milions d'euros):





PLANS D'OBRES I SERVEIS: Comparatiu 2014-2015 amb 2018-2019

Increment de les ajudes concedides

30,9 milions d'euros en 2018-2019 i **20,3 milions d'euros** en 2014-2015

Canvi de model de gestió: La Diputació passa de contractar quasi la totalitat de les actuacions en 2014 a la meitat en 2019

Pla 2018: **54** ajudes, només **42** adjudicades i **25** obres acabades. **Retard en l'execució**

Pla 2019: **48** ajudes, només **4** adjudicades i **0** obres acabades. **Retard en l'adjudicació**

Destaquem:

- ✓ Novetat: s'estableix una llista d'espera per a les sol·licituds rebutjades
- ✓ Menor nombre de sol·licituds rebutjades i es motiven les causes d'exclusió
- ✓ Revisió física controlada per la Intervenció a través del control financer permanent i assistència a la recepció
- Es mantenen criteris de repartiment genèrics i indeterminats
- Les baixes d'adjudicació són inferiors als plans anteriors
- Els beneficiaris adjudiquen major nombre d'actuacions i en aquests casos la Diputació no exerceix control sobre els criteris d'adjudicació



Increment de les ajudes concedides

20 milions d'euros en 2018-2019 davant de **8,1 milions d'euros** en convocatòria biennal 2014-2015

Es manté el model de gestió: pràcticament totes les obres les adjudica el beneficiari

Pla 2018: **223** ajudes, **220** adjudicades i acabades. **Pràcticament finalitzat**

Pla 2019: **210** ajudes, **204** adjudicades i **169** acabades. **En execució**

Novetat: es financen despeses corrents i hi ha un únic pla conjunt

Destaquem:

- ✓ S'amplien els criteris objectius de distribució
- ✓ El criteri de selecció "millores" es considera menor import de les ajudes concedides per a afavorir les rebaixes en el preu
- ✓ S'exigeix que els projectes es referisquen a obres completes
- ✓ Es fiscalitzen els acords d'adjudicació aportats pels beneficiaris
- No es realitza revisió física de les actuacions. Se'n manté el control documental





Es dupliquen les ajudes: 72 milions d'euros d'ajudes en 2018-2019 i **35 milions d'euros** en 2014-2015

Es manté el model de gestió: pràcticament totes les obres les adjudica el beneficiari

Novetat: poden sol·licitar ajudes els municipis de més de 50.000 habitants

Pla 2018/19: **1.270** ajudes, **1.221** adjudicades i **1.098** acabades. **Execució avançada**

Destaquem:

- ✓ S'estableixen tres fórmules de repartiment d'ajudes en comptes d'una i es publiquen
- ✓ Les bases preveuen que es revisen físicament totes les actuacions subvencionades
- No s'aprova el pla estratègic de subvencions 2017-2019
- No existeix control sobre criteris d'adjudicació que estableix el beneficiari
- No s'ha reduït prou el termini de pagament al beneficiari
- Les baixes d'adjudicació són inferiors als plans anteriors



2. OBJECTIUS I ABAST DE L'AUDITORIA

L'article 6.c de la Llei de la Generalitat Valenciana 6/1985, d'11 de maig, de Sindicatura de Comptes, estableix com a funcions d'aquesta institució assegurar adequadament el compliment dels principis financers, de legalitat, eficàcia, economia i transparència exigibles al sector públic, així com la sostenibilitat ambiental i la igualtat de gènere. En aquest sentit, l'article 10.4 de la Llei de Sindicatura de Comptes determina que els informes sobre les entitats locals han de pronunciar-se sobre els mateixos aspectes que els de la Generalitat; entre altres, 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'altra banda, l'LRBRL, en l'article 36, quan regula els plans provincials de cooperació d'obres i serveis de competència municipal (d'ara en avant, plans provincials o plans d'obres i serveis), preveu com a criteris de distribució dels fons l'objectivitat i l'equitat, així com l'anàlisi dels costos efectius dels serveis dels municipis.

D'acord amb el que s'ha esmentat en els paràgrafs anteriors, el Consell de la Sindicatura de Comptes va acordar incloure en el Programa Anual d'Actuació de 2020 (PAA 2020) el seguiment de l'Informe d'auditoria operativa sobre les inversions efectuades per les diputacions en les entitats locals. Àmbit provincial i autonòmic. Exercicis 2014-2016, que va aprovar el Consell de la Sindicatura de Comptes el 10 de gener de 2019.

L'objectiu de la fiscalització és avaluar el grau de compliment de les recomanacions realitzades per la Sindicatura en relació amb l'eficiència, eficàcia i economia de la concessió d'ajudes per a inversions en entitats locals per les tres diputacions valencianes.

Per a poder avaluar el compliment de les recomanacions que conté l'informe de referència s'han definit els següents objectius concrets, formulats en termes de preguntes:

Objectiu 1. Ha millorat el grau de compliment de la distribució objectiva i equitativa dels fons?

Objectiu 2. Ha millorat la gestió dels plans provincials d'obres i serveis, en la convocatòria 2018, en relació amb els principis d'economia, eficiència i eficàcia?

Objectiu 3. Les diputacions han adoptat mesures per a complir les nostres recomanacions relacionades amb la concessió d'ajudes per a inversions en entitats locals?

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



Quadre 1. Objectius, subobjectius i criteris d'auditoria

Objectius d'auditoria	Subobjectius d'auditoria	Criteris d'auditoria
1. Ha millorat el grau de compliment de la distribució objectiva i equitativa dels fons?	1.1 El repartiment de les ajudes ha sigut més objectiu?	Total d'ajudes en infraestructures i la seua evolució / Percentatge d'ajudes per concessió directa / Percentatge d'ajudes nominatives i per concurrència competitiva / Acords que regulen la concessió d'ajudes nominatives
	1.2 Els criteris de repartiment inclouen indicadors d'equitat, situació de les infraestructures i cobertura de serveis mínims?	Indicadors d'equitat en el repartiment de les ajudes / Indicadors de prestació dels serveis / Evidència de prestació de serveis mínims / Criteris de repartiment de les convocatòries
	1.3 Ha millorat el grau d'acceptació dels ajuntaments sobre la concessió d'ajudes?	Existència de reclamacions, recursos o litigis interposats en la concessió d'aquestes ajudes
	1.4 S'han establert mecanismes per al seguiment de les ajudes concedides?	Existència d'inventari complet i actualitzat d'infraestructures
2. Ha millorat la gestió dels plans provincials d'obres i serveis, en la convocatòria 2018, en relació amb els principis d'economia, eficiència i eficàcia?	2.1 L'elaboració dels plans provincials és adequada per als objectius que persegueixen?	Existència d'actuacions de coordinació / Existència d'un pla estratègic de subvencions previ / Existència de fase per a participació municipal / Inclusió del cost de manteniment en la convocatòria / Criteris per a la distribució de fons previstos en les bases / Anàlisi de les sol·licituds d'ajudes rebutjades i la seua motivació Existència de tota la documentació legal requerida / Existència de reclamacions / Evolució dotació inicial de plans / Nombre d'obres amb incompliments de termini de sol·licitud, adjudicació, finalització, etc. / Termini mitjà de pagament de la Diputació al contractista de les ajudes concedides / Descripció de mecanismes de control de criteris d'adjudicació / Certificat d'absència de fraccionament / Percentatge de sobre costos sobre el total / Existència de mecanisme de repartiment de baixes d'adjudicació / Existència de control del procediment d'adjudicació de les actuacions
	2.2 Els plans provincials garanteixen el compliment del principi d'economia en la utilització dels fons?	Nombre de projectes revisats / Documentació sol·licitada en butlleta d'estat d'execució / Nombre d'actuacions amb millores / Nombre de bestretes concedides / Fiscalització per la Diputació de la justificació de la subvenció / Obligacions reconegudes netes del pla sobre el total pressupostat / Existència d'informe justificació retards / Nombre d'informes revisió física / Nombre d'expedients amb reintegraments
	2.3 Ha millorat la gestió i control per part de les diputacions dels fons atorgats?	
3. Les diputacions han adoptat mesures per a complir les nostres recomanacions relacionades amb la concessió d'ajudes per a inversions en entitats locals?	3.1 Quines recomanacions s'han implantat totalment o parcialment i quines es mantenen?	Aprovació de pla estratègic / Procediment de participació de municipis / Informe de necessitat de la inversió / Memòria del cost estimat de les inversions / Exigència de justificació de pagament de les actuacions abans del pagament de la totalitat de la subvenció / Termini d'execució realistes / Exigència de certificat de millores o reducció d'ajudes / Existència de criteris d'assignació de bosses de romanents



Respecte a l'àmbit temporal, l'objectiu 1 s'ha centrat en les ajudes a totes les entitats locals entre els exercicis 2017 i 2019 a través de qualsevol pla. En canvi, per a l'objectiu 2, es refereix als plans provincials d'obres i serveis de 2018 i 2019, en el cas de les diputacions d'Alacant i Castelló, i en el cas de la Diputació de València a la convocatòria biennal 2018-2019.

En l'objectiu 1 no s'ha realitzat una comparativa d'ajudes per habitant i tram de població dels beneficiaris, davant la dificultat de recollir informació individualitzada de cada una de les tres diputacions.

En l'objectiu 2, l'abast del treball no ha inclòs la revisió d'una mostra d'expedients de contractació dels plans provincials, ja que es tracta d'un informe de seguiment de l'auditoria operativa anterior (període 2014-2016).

L'apartat 3 d'aquest informe conté les conclusions més rellevants que es formulen per a cada un dels objectius esmentats abans.

L'Informe inclou també quatre apèndixs:

- En l'apèndix 1 es resumeixen les dades econòmiques més significatives de les ajudes concedides per a inversions.
- En l'apèndix 2 es descriu la metodologia aplicada per a dur a terme el treball realitzat, incloent-hi la naturalesa de les proves i obtenció d'evidència.
- L'apèndix 3 conté les observacions que es formulen per a cada un dels objectius i subobjectius.
- L'apèndix 4 conté un quadre resum del seguiment de la implantació de les recomanacions formulades en el nostre informe anterior (període 2014-2016).

El treball s'ha desenvolupat d'acord amb les directrius tècniques de fiscalització aprovades pel Consell de la Sindicatura, recollides en el *Manual de fiscalització* de la Sindicatura de Comptes, especialment en la secció 3200, "Guia de fiscalització operativa". Aquesta guia concorda en els aspectes rellevants amb les normes aprovades per les institucions de control extern sobre la fiscalització operativa, que estan basades en les normes ISSAI-ES 300, GPF-OCEX 3000 i GPF-OCEX 3100.

Per a dur a terme aquest treball s'ha realitzat prèviament una anàlisi de l'entorn. 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 i la informació econòmica pressupostària de les diputacions, obtinguda de la Plataforma de Rendició de Comptes (plataforma conjunta del Tribunal de Comptes i dels òrgans de control extern), així com dels portals de transparència situats en les seues pròpies seues electròniques.

Agraïm la col·laboració prestada en la realització del treball al personal de les tres diputacions relacionat amb les àrees que han sigut objecte del treball dut a terme.



3. CONCLUSIONS

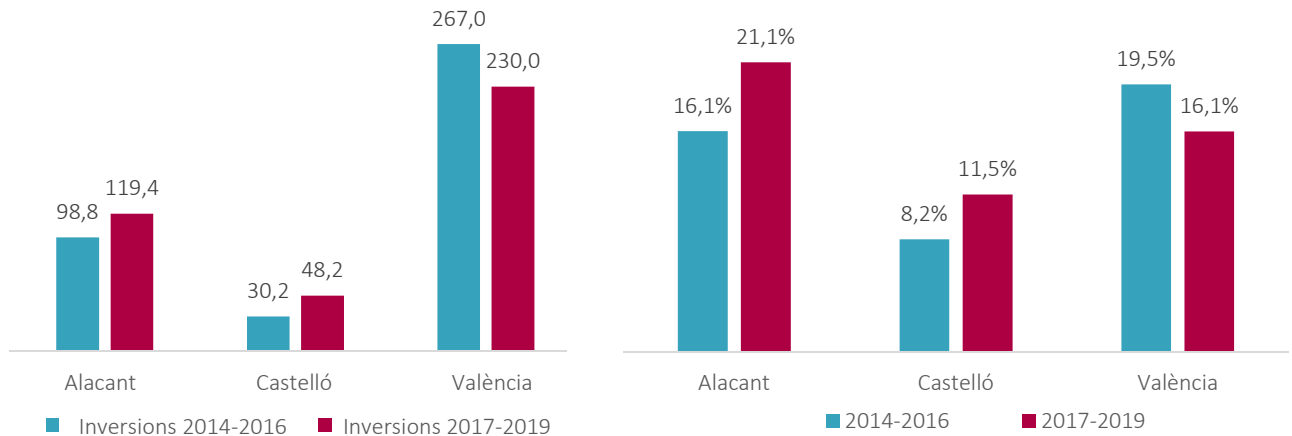
D'acord amb les observacions detallades en l'apèndix 3, les conclusions més rellevants són les que s'assenyalen a continuació en termes comparatius de les tres diputacions:

3.1. LES DIPUTACIONS HAN MILLORAT EL GRAU DE COMPLIMENT DE LA DISTRIBUCIÓ OBJECTIVA I EQUITATIVA DELS FONDS?

1. Les diputacions d'Alacant i Castelló han incrementat l'import de les ajudes per a inversions executades de manera significativa entre 2017 i 2019. En els gràfics següents s'observa l'evolució respecte del període analitzat en el nostre informe anterior. També han augmentat la despesa que destinen a inversions en relació amb el total del pressupost (vegeu el subobjectiu 1.1).

No obstant això, en la Diputació de València les dues magnituds han disminuït. Així i tot, cal destacar que comparativament amb les altres diputacions partien de la xifra més elevada en termes absoluts i relatius respecte a la despesa total, en el període 2014-2016.

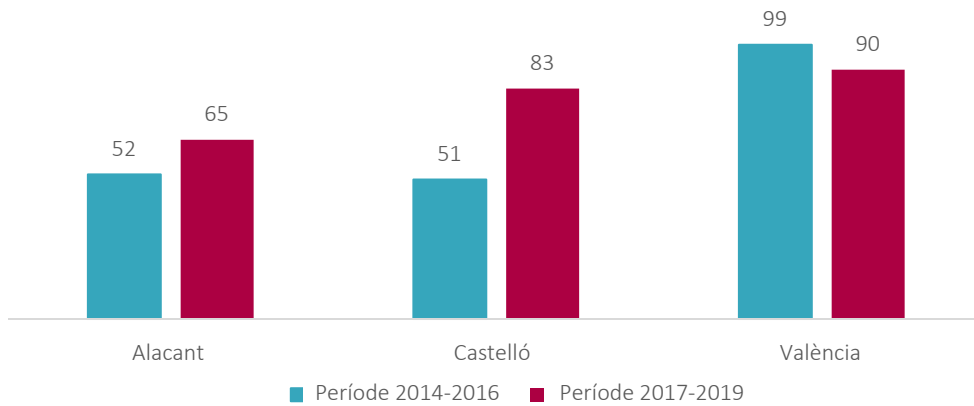
Gràfics 1 i 2. Ajudes en inversions executades, en milions d'euros, i percentatge d'ajudes en inversions sobre despeses totals



Paral·lelament a aquesta evolució, com es mostra en el gràfic següent, les ajudes mitjanes per habitant s'incrementen en les diputacions d'Alacant i Castelló, respecte al període anterior, i passen a ser de 65 i 83 euros per habitant, respectivament, mentre que es redueixen en el cas de la Diputació de València fins als 90 euros per habitant, si bé aquesta última continua sent la diputació amb major esforç inversor per habitant.

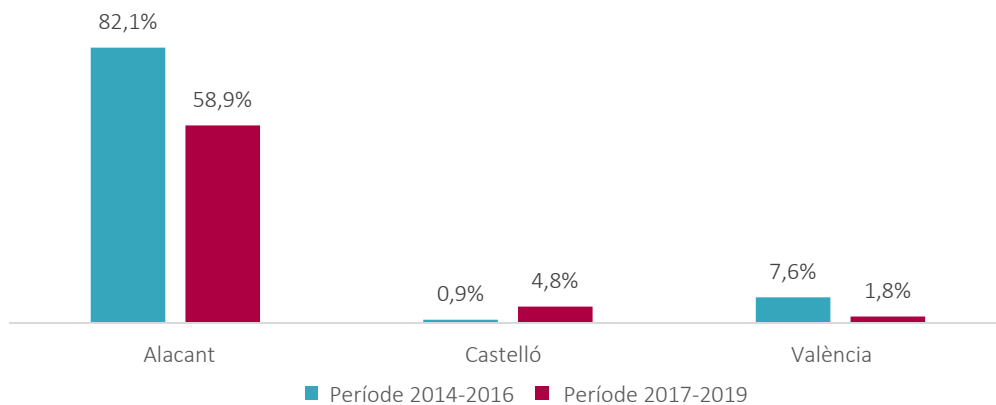


Gràfic 3. Evolució de les ajudes per a inversions, euros per habitant, en les diputacions



2. En les diputacions de Castelló i València, tal com succeïa en el període anterior, les entitats locals beneficiàries de les ajudes adjudiquen els contractes relatius a la pràctica totalitat de les inversions finançades. No obstant això, en la Diputació d'Alacant s'està produint un canvi de tendència, ja que en el període anterior era la mateixa diputació la que contractava l'execució del 82,1% del total de les ajudes, i en el període 2017-2019 aquest percentatge s'ha reduït fins al 58,9% (vegeu el subobjectiu 1.1).

Gràfic 4. Evolució del percentatge d'inversions adjudicades per les mateixes diputacions



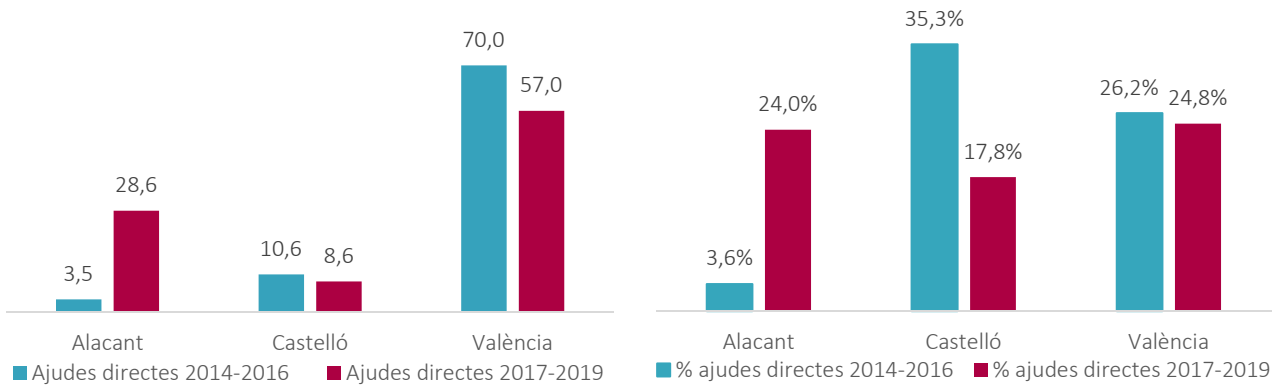
3. Com s'observa en els gràfics següents, les ajudes nominatives han augmentat en la Diputació d'Alacant de manera molt significativa i han passat de 3,5 milions en el període anterior a 28,6 milions en el període 2017-2019, la qual cosa representa un 24,0% del total de les ajudes concedides (vegeu el subobjectiu 1.1).

Aquest increment s'explica parcialment per l'acord del Ple de juny de 2018 que concedeix nominativament 19 subvencions a les sol·licituds rebutjades per falta de cobertura pressupostària del pla provincial 2018 i que, per tant, es van tramitar



prèviament a través d'una convocatòria pública. L'execució d'aquestes subvencions en el període d'anàlisi ascendeix a 715.400 euros.

Gràfics 5 i 6. Concessió d'ajudes nominatives o directes, en milions d'euros i en percentatge, respecte al total de les ajudes per a inversions



En canvi, en la Diputació de Castelló s'ha produït un descens significatiu en termes absoluts i relatius de les ajudes directes per a inversions, respecte al període anterior. En aquesta diputació, les ajudes nominatives es redueixen en 2 milions d'euros respecte al període anterior i representen un 17,8% del total d'ajudes per a inversions, davant del 35,3% del període anterior.

En la Diputació de València també les ajudes directes són inferiors, en termes absoluts i relatius, si bé es mantenen en una xifra elevada. Així, les ajudes nominatives per a inversions s'han reduït en 13 milions d'euros i han passat a representar el 24,8% del total d'ajudes, davant del 26,2% anterior.

4. En general i com a corol·lari, són vàlides en el període 2017-2019 per a les tres diputacions les conclusions que quant als subobjectius 1.2, 1.3 i 1.4 ja es van mostrar en l'informe anterior 2014-2016, tal com es mostra en el quadre següent:

Quadre 2. Resum comparatiu d'indicadors, inventari i litigis (2017-2019)

Diputació	Indicadors equitat (1.2.1)	Indicadors sobre prestació serveis (1.2.2)	Constància prestació de serveis (1.2.2)	Infraestructures com a criteri de repartiment (1.2.3)	Existència de reclamacions i recursos (1.3)	Existència inventari inversions finançades (1.4)
Alacant	Parcialment	Parcialment	Parcialment	Parcialment	Sí	Parcialment
Castelló	Parcialment	Enquesta infraestructures	Enquesta infraestructures	Parcialment	No	No
València	Parcialment	Enquesta infraestructures	Enquesta infraestructures	No	No	Parcialment

Considerem que els subobjectius es compleixen parcialment quan solament algunes àrees o convocatòries d'ajudes disposen d'indicadors, criteris de repartiment o



inventari. Cal matisar en el subobjectiu 1.2.1 que la Diputació de València assenyala que en les ajudes atorgades pels plans provincials s'incrementa el nombre de fórmules de repartiment i la composició. En el subobjectiu 1.3, el nombre de litigis és similar al període anterior en la Diputació d'Alacant, si bé canvia l'objecte en referir-se a ajudes nominatives en dos casos.

Com a conclusió d'aquest objectiu hem d'indicar que en la Diputació d'Alacant la distribució de les ajudes per a inversions és menys objectiva i equitativa que en el període anterior, a causa de l'increment d'ajudes directes. No obstant això, cal assenyalar que partien de la distribució més objectiva en termes percentuals i entre 2017 i 2019 se situen en el terme mitjà dels nivells de les diputacions de Castelló i de València. En la Diputació de Castelló s'ha millorat l'objectivitat i equitat, en reduir-se les ajudes directes. La Diputació de València manté pràcticament el mateix grau d'objectivitat i equitat en el repartiment que en el període anterior, si bé és l'entitat amb major percentatge d'ajudes directes entre 2017 i 2019.

3.2. LES DIPUTACIONS HAN MILLORAT LA GESTIÓ DELS PLANS PROVINCIALS D'OBRES I SERVEIS, EN LES CONVOCATÒRIES 2018-2019, EN RELACIÓ AMB ELS PRINCIPIS D'ECONOMIA, EFICIÈNCIA I EFICÀCIA?

5. En relació amb el pla estratègic de subvencions, tant la Diputació d'Alacant com la de Castelló mantenen la situació de l'informe anterior, atés que el pla estratègic 2017-2019 s'aprova amb retard, els seus objectius no són concrets i no s'estableixen indicadors específics. En la Diputació de València no s'aprova el pla estratègic en aquest trienni; no obstant això, sí que existia en el trienni anterior (vegeu el subobjectiu 2.1.1).
6. Segueix sense regular-se en cap de les tres diputacions la participació dels municipis en els plans d'obres (vegeu el subobjectiu 2.1.2).
7. Sobre les actuacions de coordinació dels diversos plans provincials per la comunitat autònoma (article 59 de l'LRBRL), com en el període anterior, la Conselleria de Presidència ens ha informat que no s'han donat les circumstàncies que requereix aquesta coordinació per afectar l'interés general de la Comunitat Valenciana.
8. En les convocatòries dels plans provincials analitzades, cap de les diputacions ha tingut en compte, com en el període anterior, els costos de manteniment de la inversió finançada en la fórmula de repartiment (vegeu el subobjectiu 2.1.3). La Diputació de València sí que inclou el cost efectiu del servei en el repartiment des de 2016, a diferència de les altres dues diputacions.
9. Pel que fa als criteris objectius per a la distribució de les ajudes, la Diputació d'Alacant manté l'existència de criteris genèrics i indeterminats en la convocatòria del pla 2018. No obstant això, en la convocatòria quadriennal 2020-2023 els criteris de distribució previstos sí que atenen ja circumstàncies objectives i predeterminades.



En el cas de la Diputació de Castelló, s'amplien els criteris objectius de distribució incloent-hi més variables, la qual cosa suposa una millora, i a més es preveu que es puguen finançar despeses corrents per al funcionament dels serveis municipals.

En la Diputació de València, les fórmules polinòmiques de repartiment de les ajudes s'han publicat en les bases de la convocatòria 2018-2019, de manera que s'esmena la incidència posada de manifest en el nostre informe anterior, i es preveuen tres fórmules en comptes d'una, per la qual cosa la distribució és més específica. A més, es modifiquen els criteris de repartiment inclosos en les fórmules respecte al període anterior (vegeu el subobjectiu 2.1.4).

10. Les diputacions de Castelló i València no han rebutjat pràcticament sol·licituds d'ajudes en el pla 2018-2019, igual que en el període anterior; és a dir, s'han concedit ajudes a tots els municipis que ho han sol·licitat. La Diputació d'Alacant ha rebutjat, no obstant això, un 23,3% de les sol·licituds, un percentatge inferior al que es va donar en el pla 2014-2015, i ha millorat la justificació de les sol·licituds rebutjades, tal com preveuen les bases de les convocatòries (vegeu el subobjectiu 2.1.5).
11. En general, els expedients dels plans provincials 2018-2019 contenen la documentació preceptiva, igual que passava en els plans 2014-2015 anteriors. En el cas de la Diputació de València s'ha esmenat determinada documentació que no constava en la convocatòria dels plans anteriors (vegeu el subobjectiu 2.1.6).
12. Respecte als terminis establits en els plans provincials, es manté la situació de l'informe anterior, ja que la Diputació de Castelló manifesta que s'han respectat aquests terminis i en la Diputació d'Alacant només hi ha un termini per a presentar sol·licituds, que s'ha complert.

En la Diputació de València, el termini de justificació estava obert a la data de remissió del nostre qüestionari. Una vegada finalitzat el termini, al març de 2021, s'han produït retards i incidències en la justificació de 10 actuacions, de les quals en dos casos consta la proposta de pèrdua del dret de cobrament de l'ajuda (vegeu el subobjectiu 2.1.7). En l'informe anterior es van detectar retards en la recepció i justificació d'algunes actuacions de la mostra seleccionada, per la qual cosa es manté la situació.

13. Respecte als criteris d'adjudicació utilitzats, no hem verificat en detall una mostra d'expedients de contractació a diferència de l'informe anterior, atés que no forma part de l'abast d'aquest treball de seguiment que hem dut a terme, tal com ja hem posat de manifest en un apartat anterior. No obstant això, sí que hem pogut observar que en les contractacions del període 2014-2016 de la Diputació d'Alacant els criteris objectius superaven els de judici de valor i, d'acord amb això, el preu representava almenys un 50%. En el pla 2018, el canvi de model de gestió de les ajudes ha suposat que no es controlen els criteris d'adjudicació quan liciten els beneficiaris i hem detectat, en algun cas, que el preu es pondera de manera minoritària i, en conjunt, la baixa mitjana de les licitacions de les contractacions derivades de les ajudes del pla 2018 és inferior a l'obtinguda en els plans 2014 i 2015 (quadre 17).



Sobre l'execució de les millores oferides, en la Diputació d'Alacant consten en les certificacions, si bé l'informe de control financer, anualitat 2017-2018, reitera que la no execució sistemàtica de les millores desvirtua el mateix criteri d'adjudicació (vegeu el subobjectiu 2.2.1).

En la Diputació de Castelló, vam posar de manifest en l'informe anterior que la majoria dels criteris dels expedients de contractació revisats depenia d'un judici de valor o eren indeterminats. En el pla 2018 s'incorpora una clàusula que considera que les millores oferides equivalen a una baixa econòmica i s'exigeix que el criteri preu figure en tot cas.

En la Diputació de València assenyalàvem en el nostre informe anterior que, en general, s'utilitzava el criteri millores en comptes de baixes en el preu i no se sol·licitava acreditar-ne l'execució. Respecte a això, la Diputació ens ha informat que no s'exigeix que el preu siga un percentatge mínim i no ens aporten evidència del control de les millores, per la qual cosa es manté la incidència posada de manifest en el nostre informe anterior. No obstant això, el pla 2020-2021 requereix, segons ens han informat, el detall de les millores en la butlleta d'estat d'adjudicació, cosa que en facilitarà el control.

14. Respecte al fraccionament de l'objecte contractual d'actuacions subvencionades, la Diputació d'Alacant manté la seua situació d'absència de fraccionament, la Diputació de Castelló esmena aquest aspecte detectat en l'informe anterior i la Diputació de València no aporta el certificat d'absència de fraccionament requerit, per la qual cosa mantenim la incidència ja posada de manifest en el nostre informe anterior (vegeu el subobjectiu 2.2.2).
15. En relació amb els sobrecostos en l'execució del pla 2018, en la Diputació d'Alacant es produeixen en un percentatge minoritari d'obres, tal com succeïa en el període 2014-2016. Les diputacions de Castelló i de València ens han manifestat que no s'han produït sobrecostos, mentre que en l'informe anterior vam posar de manifest l'existència de sobrecostos en algun contracte (vegeu el subobjectiu 2.2.3).
16. Quant a la reinversió a favor dels beneficiaris dels romanents resultants de les baixes en l'adjudicació, destaca l'avanç de la Diputació d'Alacant, que ha inclòs en la convocatòria del pla de 2018 una llista d'actuacions inicialment rebutjades que podrien ser finançades en cas que es produïren baixes en les adjudicacions. La Diputació de Castelló segueix sense regular aquest aspecte en la convocatòria de 2018. La Diputació de València manté en el pla 2018-2019 la previsió de plans anteriors de reinvertir aquests romanents a favor dels mateixos beneficiaris (vegeu el subobjectiu 2.2.4).
17. Respecte als períodes mitjans de pagament, en la Diputació d'Alacant la majoria d'obres les contracta la Diputació i, com ja vam posar de manifest en l'informe anterior, el període mitjà de pagament total és inferior al termini legal. No ens aporten informació en els casos en què adjudica l'entitat local beneficiària.



La Diputació de Castelló efectua bestretes als beneficiaris i paga les ajudes en un termini raonable, com en l'informe anterior, per la qual cosa compleix el termini de pagament establert en la normativa i exigeix, a més, acreditació del pagament al beneficiari.

La Diputació de València realitza bestretes, que no es produïen en el període anterior, i ha reduït el seu termini de pagament de les ajudes fins als 71 dies, si bé continua sent superior a 60 dies. Es manté l'exigència opcional de l'acreditació del pagament del beneficiari (vegeu el subobjectiu 2.2.5).

18. Respecte als projectes d'obres i la seua supervisió, en la Diputació d'Alacant les bases del pla 2018 preveuen que aquesta encarregue i assumisca el cost dels projectes d'obres de més municipis que en el pla 2014-2015. En la Diputació de Castelló, l'única variació és que en les bases del pla 2019 els projectes es referiran a obres completes. En les dues diputacions tots els projectes són revisats, ja siguen propis o facilitats pels ajuntaments.

En la Diputació de València no hi havia constància de la supervisió del projecte, si bé en el pla 2018-2019 aquesta circumstància s'ha esmenat en aprovar-se una instrucció tècnica de 27 de febrer de 2018 (vegeu el subobjectiu 2.3.1).

19. La Diputació d'Alacant controlava el procediment de licitació en adjudicar ella la majoria de les actuacions en el període anterior. No obstant això, actualment, la Diputació cada vegada adjudica menor nombre d'expedients –ja que ho fa l'entitat local beneficiària– i, per tant, aquest control podria disminuir.

En l'informe anterior es va detallar la necessitat de requerir determinada documentació en les convocatòries amb la finalitat de millorar el control de les ajudes concedides per les diputacions de Castelló i de València en què la pràctica totalitat del procediment es tramita pel beneficiari. En el cas de Castelló, en el pla 2018 s'ha esmenat aquest aspecte. A València, en el pla 2018-2019 la Diputació ens ha manifestat que sol·liciten el detall de les millores i els justificants de pagament en les certificacions finals, si bé segueixen sense sol·licitar-se els PCAP amb descripció dels criteris de valoració i baixes temeràries (vegeu el subobjectiu 2.3.2).

20. Respecte a la possibilitat d'efectuar bestretes als beneficiaris, en la Diputació d'Alacant segueix sense estar previst. En la Diputació de Castelló, la bestreta s'incrementa del 50% fins al 75% en les obres del pla 2018. En la Diputació de València, s'incorpora una bestreta del 50% en acreditar l'adjudicació, aspecte que no estava previst anteriorment (vegeu el subobjectiu 2.3.3).

21. Quant al control de les inversions subvencionades, la intervenció de la Diputació d'Alacant continua exercint el control financer permanent o posterior, que no es realitza, no obstant això, en les altres diputacions, revisant una mostra d'actuacions i a més, a partir de 2019, assisteix als actes de recepció.

En la Diputació de Castelló es manté la situació de l'informe anterior: no s'efectua una verificació física de les actuacions subvencionades. En la Diputació de València, el pla



2018-2019 preveu efectuar visites d'inspecció de totes les actuacions, a diferència de l'informe anterior, la qual cosa constitueix una millora (vegeu el subobjectiu 2.3.4).

22. En relació amb la justificació de la subvenció en el cas que l'adjudicació del contracte de la inversió la duga a terme l'entitat local beneficiària, la Diputació d'Alacant ens ha indicat que les certificacions i factures reben l'informe d'un tècnic provincial abans de fiscalitzar-se per la intervenció (en l'informe anterior adjudicava la Diputació fonamentalment).

En la Diputació de Castelló es manté la situació indicada en l'informe anterior i per a cada expedient de subvenció s'emeten dos informes de fiscalització prèvia. En la Diputació de València, es manté la situació precedent, en què assenyalàvem que solament consta el "fiscalitzat i vist i plau" registrat en el programa de gestió documental de les certificacions remeses, sense realitzar-se informes de fiscalització (vegeu el subobjectiu 2.3.5).

23. Quant al grau d'execució dels plans 2018 i 2019, en la data d'enviament de la informació (16 de novembre de 2020 en la Diputació d'Alacant, 9 de novembre de 2020 en la Diputació de Castelló i 30 d'octubre de 2020 en la Diputació de València), es resumeix a continuació:

Quadre 3. Execució plans provincials 2018 i 2019 en les tres diputacions (*)

Diputació	Nre. actuacions totals finançades	Nre. actuacions adjudicades	Nre. actuacions finalitzades	Baixa mitjana en adjudicacions
Alacant	102	46	25	8,6%
Castelló	433	424	389	6,7%
València	1.270	1.221	1.098	6,1%

(*) Dades facilitades per les mateixes diputacions en la data d'enviament del qüestionari.

Com s'observa en el quadre anterior, en la Diputació d'Alacant hi ha un retard significatiu en l'execució dels plans 2018 i 2019, ja que amb data 14 de novembre de 2020 només s'havia finalitzat el 24,5% d'actuacions finançades. En la Diputació de Castelló s'ha finalitzat el 89,8% de les actuacions dels plans 2018 i 2019, d'acord amb la informació facilitada en el qüestionari.

En la Diputació de València s'ha finalitzat el 86,5% de les actuacions finançades en el pla 2018-2019 en la data d'enviament del qüestionari, per la qual cosa l'execució es troba avançada. A això contribueix el fet que la convocatòria d'ajudes siga biennal i per això hi haja hagut major termini per a adjudicar i executar les obres finançades.

La Diputació d'Alacant és la que obté majors baixes en l'adjudicació, si bé cal indicar que s'ha reduït notablement respecte a l'informe anterior, paral·lelament a l'increment de la contractació de les actuacions pels mateixos beneficiaris (subobjectiu 2.3.6).



24. Sobre el control financer permanent o *a posteriori* de les ajudes atorgades pels plans provincials, en la Diputació d'Alacant la Intervenció emet informes de control periòdics, com en el període anterior. Les diputacions de Castelló i València no realitzen el control financer d'aquests plans. En el cas de la Diputació de València ens han indicat que està prevista en el pla anual de control financer 2021 la revisió de les ajudes concedides a entitats públiques, entre les quals caldria incloure aquests plans (subobjectiu 2.3.7).
25. En les diputacions d'Alacant i Castelló no s'han tramitat expedients de reintegrament de fons rebuts dels plans provincials, igual que va succeir en el període anterior. Quant als incompliments, en la Diputació de Castelló s'han anul·lat tres ajudes per absència de la documentació requerida. En la Diputació de València s'havien tramitat, al març de 2021, sis expedients de reintegrament d'ajudes i en la mostra revisada en el període anterior es va tramitar un reintegrament (subobjectiu 2.3.8).

En resum, la Diputació d'Alacant segueix sense disposar de criteris objectius de repartiment de les ajudes aprovades pels plans provincials entre 2017 i 2019. S'obtenen menors economies en l'adjudicació de les actuacions, de manera paral·lela a l'increment de la contractació pels mateixos beneficiaris, si bé continuen obtenint-se les baixes econòmiques percentuals més altes de les tres diputacions. Quant a l'eficàcia i eficiència en la gestió dels plans, cal assenyalar que retrocedeix davant el retard experimentat en l'execució de les actuacions, si bé manté una posició avantatjosa respecte a les altres diputacions en aspectes com l'absència de fraccionament, el ràpid pagament als beneficiaris i el control financer permanent de les actuacions.

En la Diputació de Castelló s'ha millorat l'objectivitat del repartiment de les ajudes dels plans provincials, incrementant els criteris que cal tindre en compte. Suposa un avanç en el principi d'economia la consideració de les millores com a menor import de les ajudes, l'exigència del criteri preu en els plecs del contracte i l'acreditació d'absència de fraccionament de les actuacions finançades. Per a una gestió més eficaç i eficient, s'ha implantat la fiscalització dels acords d'adjudicació, si bé es mantenen deficiències importants, com l'absència de revisions físiques de les actuacions i les limitacions informàtiques per a conèixer dades actualitzades d'execució.

En la Diputació de València s'ha millorat l'objectivitat del repartiment de les ajudes dels plans provincials, en augmentar el nombre de fórmules i criteris de repartiment i trobar-se publicats juntament amb la convocatòria. Respecte al principi d'economia, es produeixen menys baixes en les adjudicacions realitzades pels beneficiaris, si bé es reinverteixen a favor d'aquests, però no se sol·licita als beneficiaris que acreditin l'absència de fraccionament de les actuacions subvencionades. Quant a l'eficàcia i eficiència, suposa un retrocés l'absència d'un pla estratègic de subvencions, i un avanç l'existència de revisions físiques per a controlar totes les actuacions finançades.



3.3. LES DIPUTACIONS HAN ADOPTAT MESURES PER A COMPLIR LES NOSTRES RECOMANACIONS RELACIONADES AMB LA CONCESSIÓ D'AJUDES PER A INVERSIONS EN ENTITATS LOCALS?

26. En general, cal reiterar les recomanacions assenyalades en el nostre informe del període 2014-2016 (vegeu l'apèndix 4), ja que solament s'han implantat una o dues recomanacions en cada diputació que podrien resumir-se en:

- La Diputació d'Alacant ha incorporat en el pla de 2018 un criteri per a assignar els romanents resultants de les baixes de licitació.
- La Diputació de Castelló considera el criteri d'adjudicació "millores" com a menor import de les ajudes atorgades en el pla provincial.
- La Diputació de València ha ampliat els terminis d'execució previstos en les bases davant la pandèmia de COVID-19 per a afavorir el seu compliment i ha incorporat el cost efectiu dels serveis en els criteris de repartiment de les ajudes.

Cal posar de manifest que l'aprovació del nostre informe anterior es va produir al gener de 2019 i que les diputacions havien aprovat, abans d'aquesta data, els plans provincials per a 2018 (2018-2019 en el cas de la Diputació de València). En aquest sentit, la Diputació de València ens ha posat de manifest que el període de temps transcorregut per a aplicar les recomanacions entre 2017 i 2019 ha sigut, per tant, reduït.



APÈNDIX 1

Anàlisi de l'entorn



ENTORN ECONÒMIC FINANCER

En els plans provincials i en la resta de subvencions que les diputacions atorguen a les entitats locals per a inversions, la contractació de les actuacions pot delegar-se en els beneficiaris dels fons o realitzar-se per la mateixa diputació. Entre els exercicis 2014 i 2019, l'execució pressupostària de les ajudes a entitats locals per a inversions es reflecteix, en euros, en el quadre següent:

Quadre 4. Execució 2014-2019 de les ajudes per a inversions en les tres diputacions

Exercici	Alacant		Castelló		València		Total
	Import ajudes	Adjudicat per beneficiari	Import ajudes	Adjudicat per beneficiari	Import ajudes	Adjudicat per beneficiari	
2014	23.588.046	16,7%	10.835.550	100,0%	50.183.424	90,8%	84.607.020
2015	43.592.304	12,1%	9.407.655	100,0%	90.938.913	84,2%	143.938.872
2016	31.655.385	26,6%	9.908.907	97,1%	125.839.324	99,0%	167.403.616
Total	98.835.735	17,9%	30.152.112	99,1%	266.961.661	92,4%	395.949.508
2017	45.715.119	29,7%	13.727.583	93,2%	81.037.693	98,3%	140.480.395
2018	36.486.390	37,6%	12.709.430	91,2%	82.119.650	98,2%	131.315.470
2019	37.205.294	58,6%	21.723.593	98,9%	66.851.967	98,2%	125.780.853
Total	119.406.804	41,1%	48.160.606	95,2%	230.009.309	98,2%	397.576.719

Concretament, l'execució dels plans provincials per cada una de les tres diputacions, entre els exercicis 2014 i 2019, es mostra a continuació.

Quadre 5. Execució 2014-2019 dels plans provincials (ORN) en les tres diputacions

Exercici	Alacant		Castelló		València		Total
	Plans provincials	Adjudicat per beneficiari	Plans provincials	Adjudicat per beneficiari	Plans provincials	Adjudicat per beneficiari	
2014	9.191.094	0,3%	5.662.355	100,0%	19.875.061	98,9%	34.728.510
2015	7.281.446	0,0%	4.410.823	100,0%	24.493.596	98,7%	36.185.865
2016	6.919.682	0,0%	5.064.584	100,0%	24.729.942	98,9%	36.714.208
Total	23.392.222	0,1%	15.137.762	100,0%	69.098.599	98,8%	107.628.583
2017	31.230.733	37,4%	5.521.309	100,0%	34.696.466	99,5%	71.448.508
2018	19.502.969	44,6%	7.244.934	100,0%	12.325.489	99,4%	39.073.392
2019	26.535.710	69,2%	10.437.530	100,0%	31.240.785	99,7%	68.214.024
Total	77.269.412	50,1%	23.203.773	100,0%	78.262.739	99,6%	178.735.924



LEGISLACIÓ APLICABLE

D'acord amb les disposicions de l'article 32 del Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, la diputació cooperarà a l'efectivitat dels serveis municipals, preferentment dels obligatoris, per al desenvolupament dels quals, amb participació dels ajuntaments, redactarà els plans provincials establits en l'article 36.2 de l'LRBRL.

Els plans provincials tenen com a objectiu assegurar que es compleixen principalment dos aspectes que es recullen en l'article 36.1 de l'LRBRL, i aquests són:

- La prestació integral i adequada en la totalitat del territori provincial dels serveis de competència municipal.
- L'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment els de menor capacitat econòmica i de gestió.

Els plans, en definitiva, haurien de potenciar el principi constitucional de solidaritat en benefici dels municipis més desfavorits, i això suposa, a més, materialitzar la competència atribuïda a la diputació per l'article 36.1 de l'LRBRL, quant a l'assistència i cooperació als municipis, especialment els de menor capacitat econòmica i de gestió.

Normativa interna relativa a la gestió de subvencions

Cada diputació disposa d'una ordenança general de subvencions, que regula, al costat de l'LGS i el seu reglament, la gestió de subvencions, amb el detall següent:

- Ordenança general de subvencions de la Diputació Provincial d'Alacant, publicada el 27 de maig de 2005.
- Ordenança general de subvencions de la Diputació Provincial de Castelló, l'última modificació de la qual és de 17 d'octubre de 2017.
- Ordenança general de subvencions de la Diputació Provincial de València, publicada el 29 de maig de 2017.

Adicionalment, hem de tindre en compte el que s'estableix en la disposició addicional huitena de l'LGS, que assenyala que "les subvencions que integren el programa de cooperació econòmica de l'Estat a les inversions de les entitats locals, de la mateixa manera que les subvencions que integren plans o instruments similars que tinguen per objecte dur a terme funcions d'assistència i cooperació municipal, es regeixen per la seua normativa específica i són d'aplicació supletòria les disposicions d'aquesta llei".



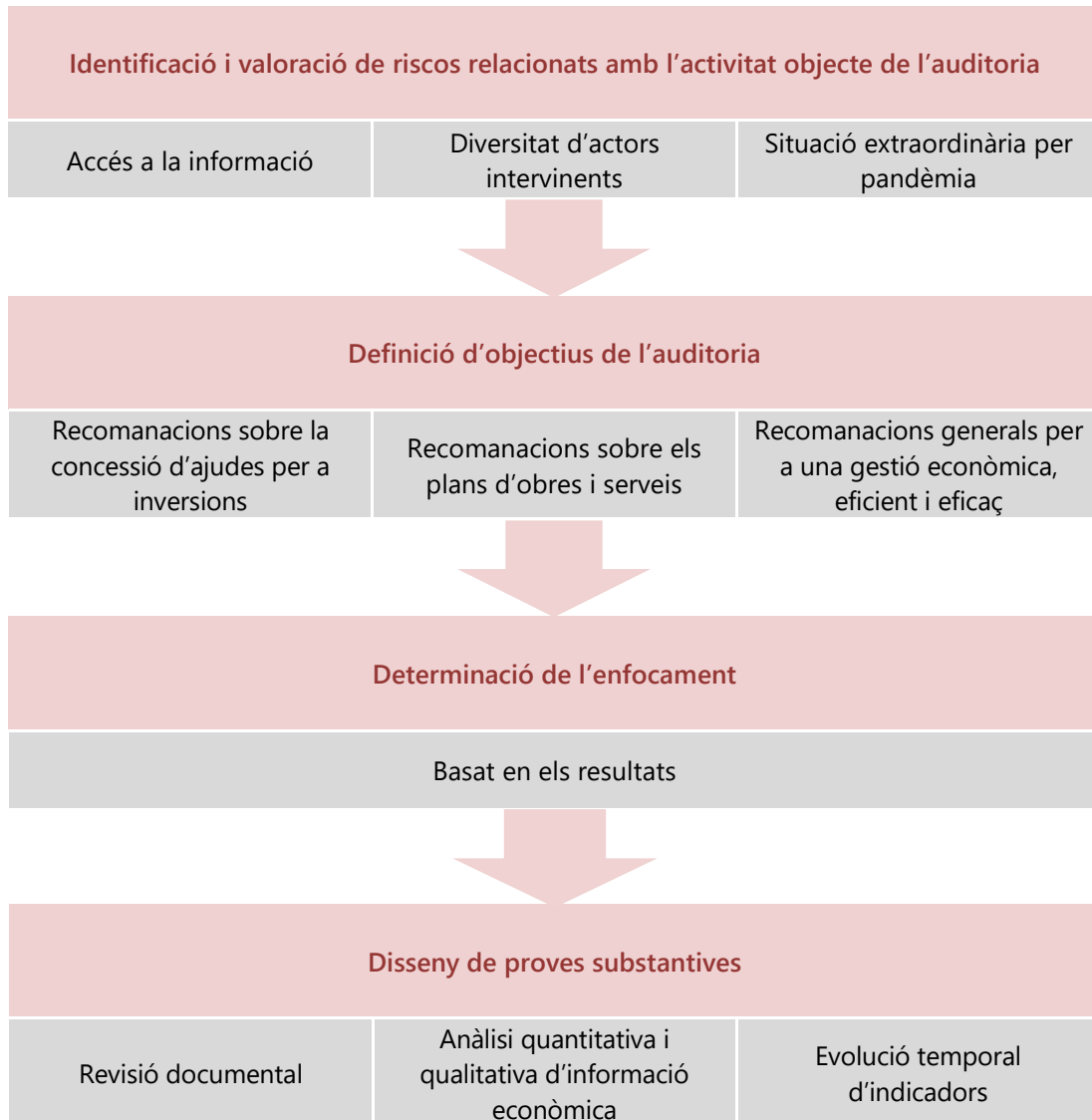
APÈNDIX 2

Enfocament metodològic



ENFOCAMENT METODOLÒGIC

S'indica a continuació esquemàticament l'enfocament metodològic aplicat d'acord amb les directrius tècniques de fiscalització de la Sindicatura de Comptes:



Davant les mesures de prevenció de COVID-19 preses per la Sindicatura de Comptes, que estableixen el desenvolupament de les fiscalitzacions preferentment a través de la modalitat de teletreball i com a avanç en l'administració electrònica, s'ha dissenyat per a aquesta fiscalització un qüestionari que ha de completar cada una de les diputacions a través de l'eina DINTRE, dissenyada gràcies a la col·laboració del Tribunal de Comptes. Aquesta eina permet que els ens fiscalitzats aportin les dades i documentació requerida directament a través de la seu electrònica pròpia de la Sindicatura de Comptes, per mitjà d'un tràmit habilitat per a això, en el qual s'emet un certificat electrònic de la informació remesa.



APÈNDIX 3

Observacions que es formulen per a cada un dels objectius i subobjectius



En primer lloc, cal analitzar si el Ple de cada diputació va tindre coneixement del nostre informe anterior i les observacions o mesures adoptades respecte a aquest.

- La Diputació d'Alacant ens ha manifestat que no es va donar compte de l'informe al Ple.
- La Diputació de Castelló indica que en va tindre coneixement en la sessió celebrada el 20 de febrer de 2019 i que assumeix algunes observacions i recomanacions de l'informe.
- La Diputació de València ens assenyalava que el Ple de 26 de març de 2019 va tindre coneixement de l'informe, sense que ens especifiquen les mesures concretes adoptades.

Per a efectuar el seguiment del nostre informe anterior, hem resumit les conclusions i observacions assenyalades en l'informe anterior 2014-2016 i hem sol·licitat resposta sobre la situació en el període actual a través d'un qüestionari específic per a cada diputació, a través de l'eina esmentada DINTRE.

En aquest qüestionari se sol·licita informació actualitzada de les ajudes per a inversions i plans provincials i es detalla per a cada subobjectiu d'auditoria si la situació es manté respecte a l'informe anterior o ha variat. En cas d'esmena o variació de resposta, s'ha sol·licitat documentació justificativa. Hem requerit informació addicional aclaridora en els casos d'evidència justificativa incompleta i incoherències observades en la informació emplenada.

A continuació es resumeixen les conclusions obtingudes del qüestionari emplenat per les diputacions, a fi de verificar la situació en el període 2017-2019.

OBJECTIU 1: HA MILLORAT EL GRAU DE COMPLIMENT DE LA DISTRIBUCIÓ OBJECTIVA I EQUITATIVA DELS FONS?

Subobjectiu 1.1: El repartiment de les ajudes ha sigut més objectiu?

En cada diputació hem analitzat la modalitat de concessió de les ajudes, que pot ser per concurrència competitiva o a través de subvencions directes o nominatives. També hem verificat si la contractació de les actuacions finançades es realitza preferentment a través de la mateixa diputació o per l'entitat local beneficiària d'aquestes, atés que això dona lloc a diferents models de gestió.

a) Diputació d'Alacant

D'acord amb la informació facilitada per la Diputació i les dades extretes del nostre informe anterior, hem elaborat el quadre resum següent:

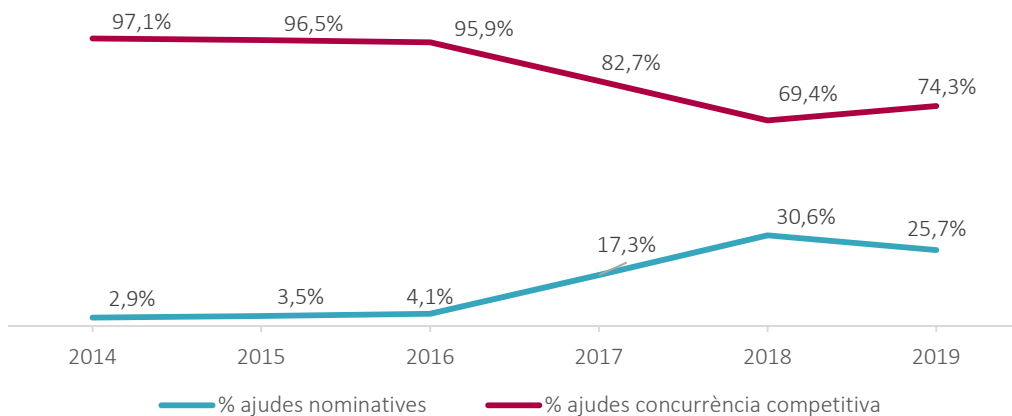


Quadre 6. Execució 2014-2019 d'ajudes (ORN) per forma de concessió. DIPAL

Exercici	Ajudes per concessió de directa	Ajudes per concurrència competitiva	Total ajudes a entitats locals
2014	692.365	22.895.681	23.588.046
2015	1.514.792	42.077.512	43.592.304
2016	1.311.128	30.344.257	31.655.385
Total 2014-2016	3.518.285	95.317.450	98.835.735
2017	7.904.765	37.810.354	45.715.119
2018	11.167.555	25.318.836	36.486.391
2019	9.563.392	27.641.902	37.205.294
Total 2017-2019	28.635.712	90.771.092	119.406.804

Com s'observa en el quadre anterior, les ajudes més elevades es van concedir en 2015 i en 2017, i aquest últim va ser l'exercici amb majors ajudes. En general, s'observa un increment de l'import de les ajudes en el període 2017-2019, respecte al període 2014-2016, ja que van ser superiors en un 20,8% respecte al període esmentat. En el gràfic següent es mostra l'evolució anual de les formes de concessió:

Gràfic 7. Evolució 2014-2019 dels percentatges de concessió d'ajudes directes i per concurrència competitiva. DIPAL



D'acord amb el gràfic anterior, entre 2014 i 2016 les ajudes atorgades de manera directa o amb caràcter nominatiu són minoritàries, i la mitjana d'aquest període és del 3,6% sobre el total d'ajudes. No obstant això, entre 2017 i 2019 creix el percentatge d'ajudes directes, i s'incrementa la mitjana del període fins a un 24,0%.

El 7 de febrer de 2018 el Ple de la Diputació acorda regular els supòsits i tramitació de la concessió d'ajudes nominatives. En resum, s'estableix que han d'estar previstes en els pressupostos o les seues modificacions i tindre caràcter excepcional, es determina un límit de subvenció provincial segons la població del municipi i que s'ha de sotmetre



a la Junta de Portaveus abans de traslladar-se a la comissió informativa. En cas de no estar previstes en els pressupostos, s'han de valorar amb urgència per la Junta de Portaveus i publicar-se en el perfil de transparència.

No obstant això, encara que l'execució de les ajudes directes es va reduir en 2019 en relació amb 2018, es manté en nivells alts respecte al període anterior, per la qual cosa la regulació d'aquestes ajudes no ha sigut totalment efectiva.

Com s'analitza en l'apartat 1.2.1 següent, en 2017 i 2018 es van interposar dos recursos contenciosos administratius contra dues ajudes nominatives, que el Ple va deixar sense efecte el 2 de març de 2018. Alternativament es van concedir subvencions nominatives a les 19 sol·licituds rebutjades en la convocatòria del pla provincial 2018, incloses les que van ser objecte de litigi (vegeu l'objectiu 2.1.5). L'execució d'aquestes ajudes directes excepcionals en el període 2017 a 2019 puja a 715.400 euros, per la qual cosa no justifica l'increment substancial de les subvencions nominatives.

Empitjora



En el quadre següent es detalla l'import dels contractes derivats de les actuacions finançades adjudicats per la mateixa diputació o pel beneficiari.

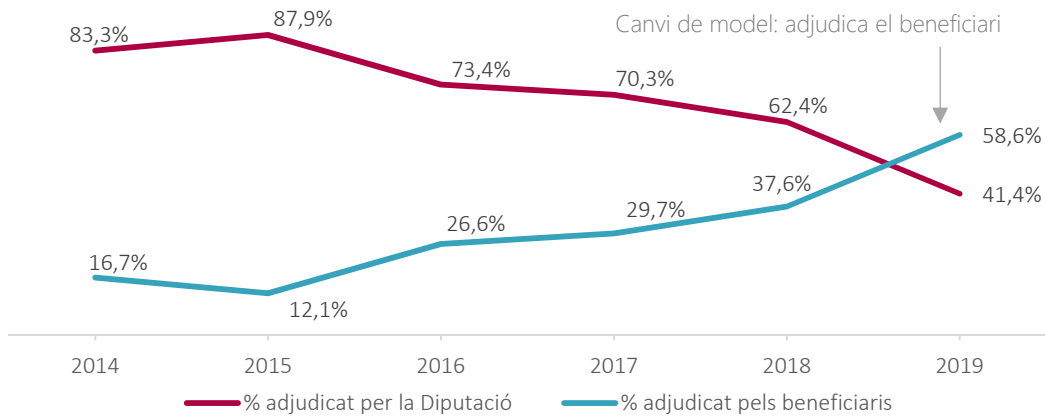
Quadre 7. Evolució 2014-2019 de les actuacions adjudicades per la Diputació o pel beneficiari (ORN). DIPAL

Exercici	Ajudes adjudicades per la Diputació	Ajudes adjudicades pel beneficiari	Total ajudes a entitats locals
2014	19.643.481	3.944.565	23.588.046
2015	38.301.325	5.290.979	43.592.304
2016	23.226.099	8.429.286	31.655.385
Total 2014-2016	81.170.905	17.664.830	98.835.735
2017	32.149.352	13.565.767	45.715.119
2018	22.753.789	13.732.602	36.486.391
2019	15.386.618	21.818.676	37.205.294
Total 2017-2019	70.289.759	49.117.045	119.406.804

Entre 2014 i 2016, el 82,1% de les ajudes reconegudes eren adjudicades per la mateixa diputació; no obstant això, entre 2017 i 2019 aquest percentatge es redueix fins al 58,9%. En el gràfic següent es mostra l'evolució anual d'aquests percentatges:



Gràfic 8. Evolució 2014-2019 dels percentatges d'adjudicació per la Diputació o pel beneficiari



Canvia el model de gestió

La Diputació va adjudicar en 2015 el major percentatge d'ajudes per a inversions, un 87,9%. A partir d'aquest exercici es produeix un canvi de tendència i es redueixen progressivament les actuacions adjudicades per la Diputació, de manera que en 2019 aquestes redueixen al 41,4% i, per primera vegada, les actuacions adjudicades pels beneficiaris són majoritàries. Això suposa una modificació progressiva del model de gestió d'ajudes, que s'aproxima a l'existent en les altres diputacions.

b) Diputació de Castelló

D'acord amb la informació facilitada per la Diputació i les dades extretes del nostre informe anterior, hem elaborat el quadre resum següent:

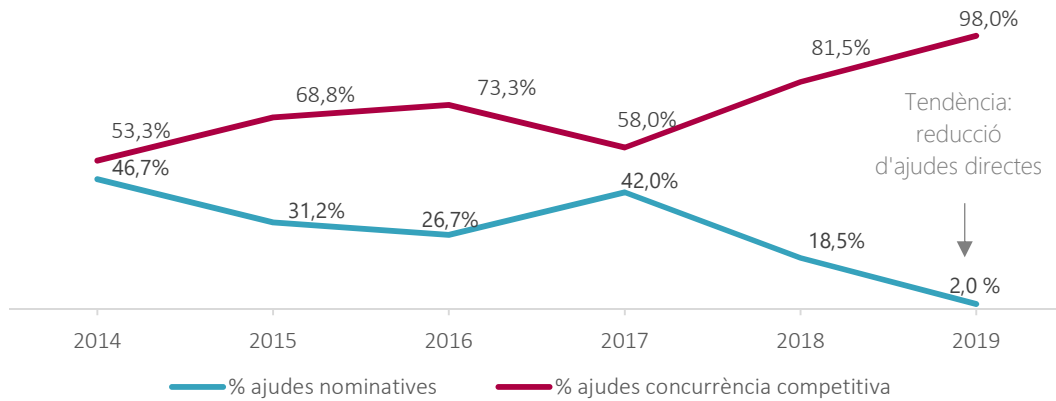
Quadre 8. Execució 2014-2019 d'ajudes (ORN) per forma de concessió. DIPCAS

Exercici	Ajudes per concessió de directa	Ajudes per concurrència competitiva	Total ajudes a entitats locals
2014	5.059.526	5.776.024	10.835.550
2015	2.938.923	6.468.732	9.407.655
2016	2.645.575	7.263.332	9.908.907
Total 2014-2016	10.644.024	19.508.088	30.152.112
2017	5.767.452	7.960.132	13.727.584
2018	2.352.494	10.356.937	12.709.431
2019	432.474	21.291.118	21.723.592
Total 2017-2019	8.552.420	39.608.187	48.160.607

Com s'observa en el quadre anterior, les ajudes més elevades es van reconèixer en 2017 i en 2019, i aquest últim va ser l'exercici amb majors ajudes. En general, s'observa un increment de l'import de les ajudes en el període 2017-2019, respecte al període 2014-2016, ja que van ser superiors en un 59,7% respecte al període esmentat. En el gràfic següent es mostra l'evolució anual de les formes de concessió:



Gràfic 9. Evolució 2014-2019 dels percentatges de concessió d'ajudes directes i per concurrència competitiva. DIPCAS



D'acord amb el gràfic anterior, les ajudes directes es redueixen significativament atès que en 2019 solament un 2,0% de les ajudes són nominatives, un percentatge molt inferior al d'exercicis anteriors. En conjunt, les ajudes nominatives de 2017-2019 són del 17,8%, un percentatge molt inferior al 35,3% del trienni anterior, la qual cosa constitueix un avanç significatiu.

Quadre 9. Evolució 2014-2019 de les actuacions adjudicades per la Diputació o pel beneficiari (ORN). DIPCAS

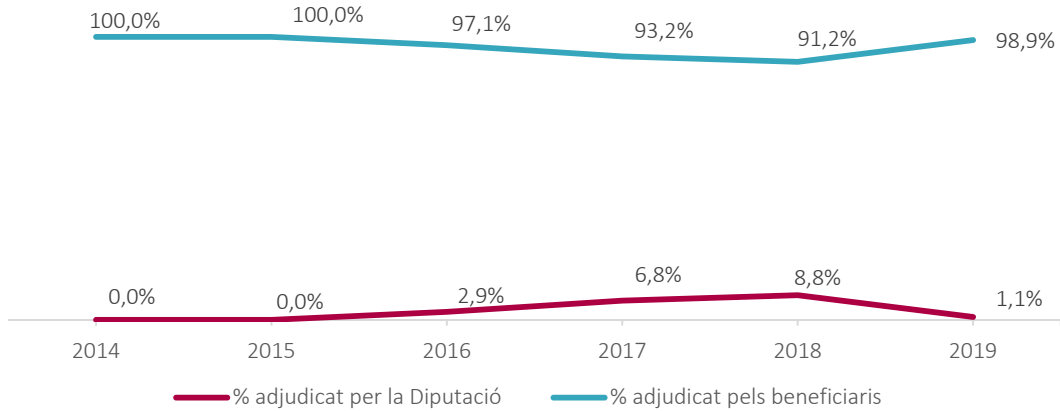
Exercici	Ajudes adjudicades per la Diputació	Ajudes adjudicades pel beneficiari	Total ajudes a entitats locals
2014	0	10.835.550	10.835.550
2015	0	9.407.655	9.407.655
2016	284.734	9.624.173	9.908.907
Total 2014-2016	284.734	29.867.378	30.152.112
2017	939.971	12.787.612	13.727.584
2018	1.114.765	11.594.665	12.709.431
2019	238.204	21.485.389	21.723.592
Total 2017-2019	2.292.940	45.867.666	48.160.607

Es manté model de gestió

Entre 2014 i 2016, el 0,9% de les ajudes reconegudes eren adjudicades per la mateixa diputació i entre 2017 i 2019 aquest percentatge s'incrementa fins al 4,8%. Aquest augment no és significatiu i cal considerar que es manté el model de gestió que prioritza l'adjudicació de les inversions pels mateixos beneficiaris. En el gràfic següent es mostra l'evolució anual d'aquests percentatges:



Gràfic 10. Evolució 2014-2019 dels percentatges d'adjudicació per la Diputació o pel beneficiari. DIPCAS



c) Diputació de València

D'acord amb la informació facilitada per la Diputació i les dades extretes del nostre informe anterior, hem elaborat el quadre resum següent:

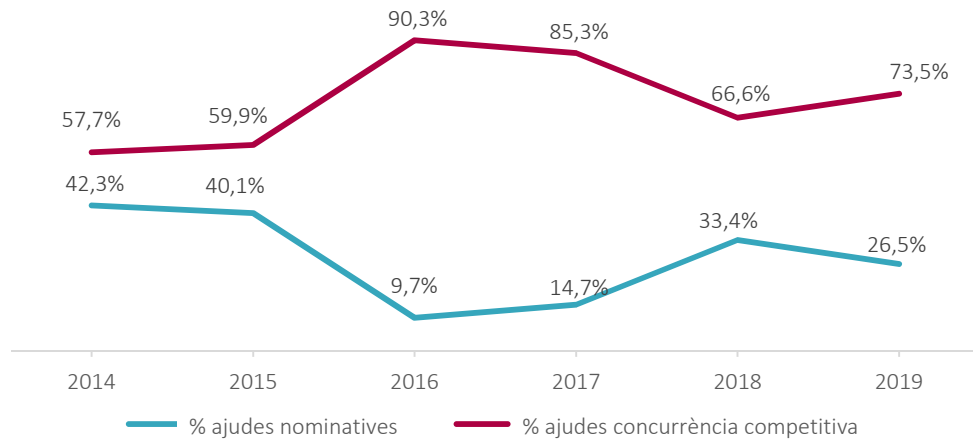
Quadre 10. Execució 2014-2019 d'ajudes (ORN) per forma de concessió. DIPVAL

Exercici	Ajudes per concessió de directa	Ajudes per concurrència competitiva	Total ajudes a entitats locals
2014	21.225.964	28.957.460	50.183.424
2015	36.484.090	54.454.824	90.938.914
2016	12.261.468	113.577.855	125.839.323
Total 2014-2016	69.971.522	196.990.139	266.961.661
2017	11.938.824	69.098.869	81.037.693
2018	27.395.706	54.723.944	82.119.650
2019	17.703.527	49.148.439	66.851.966
Total 2017-2019	57.038.057	172.971.252	230.009.309

Com s'observa en el quadre anterior, les ajudes més elevades es van reconèixer en 2015 i 2016, i aquest va ser últim l'exercici amb majors ajudes. En general, s'observa una disminució de l'import de les ajudes en el període 2017-2019, respecte al període 2014-2016, ja que van ser inferiors en un 13,8% respecte al període esmentat. En el gràfic següent es mostra l'evolució anual de les formes de concessió:



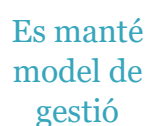
Gràfic 11. Evolució 2014-2019 dels percentatges de concessió d'ajudes directes i per concurrència competitiva. DIPVAL



Entre 2014 i 2016, les ajudes atorgades de manera directa o amb caràcter nominatiu representen el 26,2% del total i entre 2017 i 2019 disminueix lleugerament fins a un 24,8%, encara que continua sent un percentatge significatiu del total de les ajudes. Quant a la recomanació de regulació d'aquest tipus d'ajudes, s'estableix en l'ordenança general de subvencions de 2017, on es descriu el procediment de l'expedient que cal formalitzar, que finalitza per resolució de Presidència, en el cas que siguin per interès públic. Cal concloure que la regulació d'aquest procediment i supòsits no ha donat lloc, això no obstant, a una reducció del percentatge d'aquestes ajudes respecte al total.

Quadre 11. Evolució 2014-2019 de les actuacions adjudicades per la Diputació o pel beneficiari (ORN). DIPVAL

Exercici	Ajudes adjudicades per la Diputació	Ajudes adjudicades pel beneficiari	Total ajudes a entitats locals
2014	4.623.506	45.559.918	50.183.424
2015	14.341.476	76.597.437	90.938.913
2016	1.266.098	124.573.226	125.839.324
Total 2014-2016	20.231.080	246.730.581	266.961.661
2017	1.341.346	79.696.347	81.037.693
2018	1.503.914	80.615.736	82.119.650
2019	1.184.887	65.667.080	66.851.967
Total 2017-2019	4.030.147	225.979.162	230.009.309

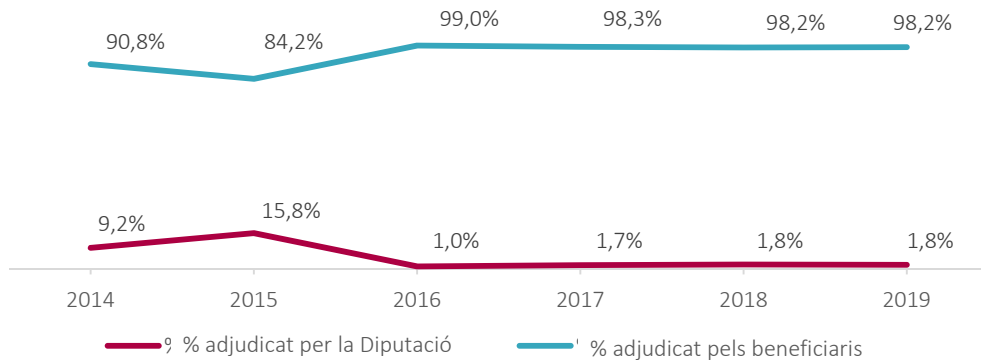


Entre 2014 i 2016, el 7,6% de les ajudes reconegudes eren adjudicades per la mateixa diputació i entre 2017 i 2019 aquest percentatge es redueix a l'1,8%. Per tant, continua vigent el model de gestió en què la pràctica totalitat de les ajudes les adjudica el beneficiari d'aquestes i les inversions adjudicades per la mateixa



diputació tenen caràcter residual. En el gràfic següent es mostra l'evolució anual d'aquests percentatges:

Gràfic 12. Evolució 2014-2019 dels percentatges d'adjudicació per la Diputació o pel beneficiari. DIPVAL



Subobjectiu 1.2: Els criteris de repartiment inclouen indicadors d'equitat, situació de les infraestructures i cobertura de serveis mínims?

1.2.1. Existència d'indicadors d'equitat

a) Diputació d'Alacant

Es manté situació



En el període anterior 2014-2016, en tres de les nou àrees no hi havia indicadors, que han passat a cinc de les dotze àrees en 2017-2019. Per tant, no podem concloure que hi haja una millora. Posteriorment, el pla provincial 2020-2023 preveu indicadors d'equitat (població, densitat, superfície, nombre de pedanies) que suposaran una millora.

b) Diputació de Castelló

En l'informe anterior vam posar de manifest que no es disposava d'indicadors d'equitat.

Millora



En el període analitzat, la Diputació incrementa els indicadors del pla d'obres i serveis, que a més de la població inclou el nombre de pedanies o nuclis disseminats i la superfície del terme municipal. Les ajudes restants segueixen sense disposar d'indicadors.

c) Diputació de València

Millora



En el període anterior, hi havia indicadors d'equitat en els plans provincials que estaven inclosos en la fórmula de repartiment de les ajudes. En el pla provincial 2018-2019 els indicadors s'estableixen en tres fórmules de repartiment, que consideren la població, la

superfície, la desocupació, el cost efectiu dels serveis obligatoris i els no obligatoris. Segueixen sense disposar d'indicadors en la resta d'ajudes.

1.2.2. Existència d'indicadors per a avaluar la prestació dels serveis mínims per l'entitat local

a) Diputació d'Alacant

Es manté situació



Solament una àrea manté la seua resposta afirmativa i l'àrea de cooperació assenjala com a indicador l'enquesta d'infraestructures. Dues àrees segueixen sense tindre indicadors i les restants no han contestat el qüestionari. En resum, no hi ha indicadors per a avaluar els serveis mínims, com ja es va posar de manifest en el període anterior.

b) Diputació de Castelló

Es manté situació



L'entitat segueix sense definir indicadors específics, diferents de l'enquesta d'infraestructures. Es té constància de la prestació dels serveis mínims a través d'aquesta.

c) Diputació de València

Es manté situació



En el període anterior vam concloure que no s'havien definit indicadors concrets ni es tenia constància que es prestaren els serveis mínims, si bé es disposava per a això de l'enquesta d'infraestructures. La situació es manté en el període 2017-2019, atés que la consideració del cost efectiu dels serveis en la fórmula de repartiment dels plans d'obres, argumentada per la Diputació, no constitueix un indicador de serveis mínims.

1.2.3. La situació de les infraestructures com a criteri de repartiment

a) Diputació d'Alacant

Es manté situació



Com en el període anterior, en una àrea no existeix indicador i en l'àrea de cooperació es consulta l'enquesta d'infraestructures, però no constitueix un criteri de repartiment. Les deu àrees restants de la Diputació no han contestat aquesta pregunta. Per tant, cal concloure que segueix sense considerar-se la situació de les infraestructures en el repartiment de les ajudes.

b) Diputació de Castelló

Es manté situació



L'única convocatòria que preveu la situació de les infraestructures és la convocatòria d'eficiència hídrica, que valora la urgència de l'actuació. No hi ha constància que es preveja aquesta situació en la resta de les convocatòries, per la qual cosa, en general, es reitera el que es va exposar en l'informe anterior.

c) Diputació de València

Es manté situació



La Diputació ens ha indicat que no es preveu el dèficit d'infraestructures en el pla d'obres i serveis entre 2017 i 2019. Tampoc s'hi preveia anteriorment.

Subobjectiu 1.3: Ha millorat el grau d'acceptació dels ajuntaments sobre la concessió de les ajudes?

A continuació s'analitzen les reclamacions i recursos plantejats sobre la concessió d'ajudes.

a) Diputació d'Alacant

En les ajudes de 2014-2016 es van desestimar dos recursos de reposició contra resolucions de concessió d'ajudes, per no complir les condicions de concessió i per plantejar-se fora de termini.

Respecte a les ajudes atorgades entre 2017 i 2019, s'ha desestimat un recurs de reposició plantejat per l'Ajuntament de Benidorm davant la no concessió d'una ajuda d'instal·lacions hidràuliques. També s'han plantejat dos recursos contenciosos contra la concessió d'ajudes nominatives a favor dels ajuntaments de Busot i de la Nucia. La Diputació va formular recurs d'apel·lació contra la suspensió cautelar de les ajudes acordada pel jutjat en primera instància. El Ple de la Diputació va deixar sense efecte el 2 de març de 2018 les ajudes nominatives concedides a Busot, la Nucia i Mutxamel i el jutjat va arxivar els recursos per pèrdua del seu objecte. El nombre de recursos plantejats és similar al període anterior, si bé se n'amplia l'objecte a les ajudes nominatives.

Empitjora



b) Diputació de Castelló

Manté situació adequada



No hi ha reclamacions ni litigis presentats en relació amb les ajudes de 2017 a 2019. Les al·legacions presentades es resolen favorablement en els mateixos acords d'aprovació definitiva dels plans d'obres i serveis.

c) Diputació de València

Manté situació adequada



D'acord amb les respostes al qüestionari facilitades per la Diputació, no s'han presentat reclamacions o litigis relacionats amb la concessió d'ajudes per a inversions de les entitats locals, entre 2017 i 2019, com ja ocorria en el període analitzat anteriorment.

Subobjectiu 1.4: S'han establert mecanismes per al seguiment de les ajudes concedides?

Per a això s'ha analitzat l'existència o no d'un inventari de les inversions finançades.

a) Diputació d'Alacant

Es manté situació



De les dotze àrees de la Diputació que gestionen ajudes per a infraestructures municipals, només dues àrees (carreteres i cooperació) disposen d'un inventari d'obres finançades, les mateixes àrees que en el període anterior.

b) Diputació de Castelló

Es manté situació



La Diputació ens ha comunicat que segueix sense disposar d'un inventari de les inversions finançades.

c) Diputació de València

Es manté situació



Igual que durant el període anterior, solament els departaments de cooperació i presidència porten un inventari actualitzat de les inversions realitzades.

OBJECTIU 2: HA MILLORAT LA GESTIÓ DELS PLANS PROVINCIALS D'OBRES I SERVEIS, EN LA CONVOCATÒRIA DE 2018, EN RELACIÓ AMB ELS PRINCIPIS D'ECONOMIA, EFICIÈNCIA I EFICÀCIA?

Subobjectiu 2.1: L'elaboració dels plans provincials és adequada per als objectius que persegueixen?

2.1.1. Existeix un pla estratègic d'ajudes acordat prèviament?

Una adequada planificació de les subvencions és fonamental per a obtenir la màxima eficiència i eficàcia en els fons atorgats.

a) Diputació d'Alacant

Es manté situació



El pla estratègic 2017-2019 s'aprova el 5 d'abril de 2017, és a dir, amb retard respecte a les ajudes que regula, com ja va ocórrer en el pla anterior. Posteriorment, el 6 de novembre de 2019, se n'aprova una actualització, que avalua les subvencions atorgades en l'exercici 2017. Igual que en el pla anterior, s'estableixen uns objectius generals (assegurar la prestació integral i adequada dels serveis municipals obligatoris) i l'actualització de 2019 assenyala que els indicadors inclosos en les línies de subvenció de 2017 són poc demostratius dels objectius i efectes que es pretenen.

b) Diputació de Castelló

El pla estratègic 2017-2019 s'aprova inicialment pel Ple en sessió de 18 d'abril de 2017 i de manera definitiva, una vegada publicat, el 22 d'abril de 2017. El pla ha experimentat diverses modificacions, l'última de les quals és de data 10 de setembre de 2019. S'observa que l'aprovació del pla estratègic es produeix amb retard respecte al període de la seua posada en marxa.

En aquest pla figuren els objectius dels departaments convocants i els resultats obtinguts després de la finalització de cada una de les línies de subvenció. No obstant això, es manté la situació del pla estratègic anterior, ja que no estableix cap indicador que permeti que els responsables del seu seguiment avaluen els progressos aconseguits en el compliment d'aquests objectius.

Es manté situació



c) Diputació de València

Empitjora



La Diputació no disposa d'un pla estratègic de subvencions 2017-2019, que sí que existia en el trienni anterior, encara que la seua aprovació va ser posterior al pla provincial 2014-2015 i els seus objectius eren genèrics. Cal considerar, per tant, que s'ha produït un retrocés.

2.1.2. Participació dels municipis en l'elaboració del pla

a) Diputació d'Alacant

Es manté situació



Com ja vam dir en l'informe anterior, la participació dels municipis es limita a seleccionar l'opció i actuació que cal realitzar, en la fase de sol·licituds del pla provincial, que permet concedir ajudes atesa la voluntat dels municipis.

b) Diputació de Castelló

Es manté situació



Es reitera el que es va exposar en l'informe anterior, ja que la intervenció dels municipis participants es produeix quan sol·liciten les actuacions. Si bé els beneficiaris sí que posen de manifest les seues necessitats i efectuen propostes en les "assemblees d'alcaldes", les observacions de les quals es consideren en les bases del pla provincial.

c) Diputació de València

Es manté situació



La participació dels municipis continua consistint, igual que en el període anterior, a formular sol·licituds d'un o diversos projectes concrets que no poden superar l'import assignat en la concessió definitiva del pla provincial.

2.1.3. Valoració del cost de manteniment i del servei prèviament a la concessió de l'ajuda

a) Diputació d'Alacant

Es manté situació



No es té en compte el cost de manteniment de la inversió finançada, com ja succeïa en el període anterior. En el pla 2020-2023 se sol·licita projectar el cost de manteniment de la inversió, encara que segueix sense considerar-se entre els criteris de concessió.

b) Diputació de Castelló

Es manté situació



No ha variat la situació comentada en l'informe anterior, ja que no es valora el cost de manteniment de les actuacions concedides i el cost efectiu dels serveis no es considera entre els criteris de repartiment.

c) Diputació de València

Millora



No es considera el cost de manteniment de les inversions abans de la concessió de les ajudes, igual que succeïa en el període anterior. S'ha incorporat en la fórmula utilitzada per a la seua distribució el cost efectiu dels serveis com a criteri de repartiment des del pla de 2016.

2.1.4. Existència de criteris objectius per a la distribució dels fons

a) Diputació d'Alacant

Es manté situació



Els criteris de distribució dels plans provincials 2014 i 2015 eren genèrics, no estaven predeterminats i no s'establia una fórmula de repartiment basada en criteris objectius. Aquest aspecte és rellevant, atés l'elevat nombre de sol·licituds rebutjades. El pla 2018 reitera aquests criteris genèrics.

No obstant això, després de l'aprovació del nostre informe anterior, es publica a l'abril de 2020 el pla Planifica 2020-2023, que equival al pla provincial, les bases del qual incorporen un criteri de distribució de les ajudes basat en la població, la superfície, la densitat de població, la dispersió o el nombre de pedanies i estableix l'import màxim de subvenció provincial per cada entitat local.

Millora



Sense entrar en el detall del repartiment realitzat, cal concloure que els criteris previstos en aquest pla atenen circumstàncies objectives i predeterminades i sí que corregeixen la situació anterior.

b) Diputació de Castelló

Millora



El pla 2018 estableix més d'un criteri objectiu de repartiment: el nombre d'habitants, el nombre de pedanies o nuclis disseminats amb població i la superfície del terme municipal. En les convocatòries anteriors, el criteri de repartiment era exclusivament la població, per la qual cosa els criteris de repartiment han augmentat.

A més, en els plans provincials anteriors es podia incrementar un 50% el pressupost subvencionable per a inversions derivades del pla d'adequació d'instal·lacions municipals i el pla de millora d'eficiència hídrica. En el pla 2018 el repartiment no depèn d'altres convocatòries.

Com a diferència significativa, des de la convocatòria de 2018 també es finança la despesa corrent derivada d'actuacions per al funcionament dels serveis públics municipals de l'entitat local beneficiària (despeses de personal i despeses de funcionament).

c) Diputació de València

Els plans provincials analitzats en el període anterior establien una distribució inicial dels fons entre les entitats locals en funció d'una fórmula polinòmica aprovada pel Ple de la Diputació el 30 de setembre de 1996 en la qual es considerava la població, la situació de les infraestructures i la superfície del municipi, fonamentalment. Aquesta fórmula no es publicava juntament amb les bases ni en el BOP. Tampoc es deixava constància del càlcul de les assignacions de fons a cada entitat.

Millora



En el pla provincial 2018-2019 es publica la fórmula de repartiment dels fons i, a diferència de convocatòries anteriors, es preveuen ajudes per a ajuntaments de més de 50.000 habitants. Així, s'estableixen tres fórmules de repartiment: una per als ajuntaments menors de 50.000 habitants, una altra per als d'igual o major població i una altra per a les mancomunitats.

Els criteris de distribució en la primera fórmula inclouen indicadors com la població, superfície, desocupació, cost efectiu del servei obligatori i no obligatori, nuclis històrics i ajuntaments inclosos en el Pacte d'Alcaldies pel Clima i l'Energia. Aquests indicadors són diferents dels utilitzats en la fórmula anterior. Les altres fórmules inclouen indicadors com el pressupost, la població i la capacitat inversora, que són específics.

2.1.5. Justificació de les sol·licituds d'ajudes rebutjades

a) Diputació d'Alacant

A continuació es resumeixen les sol·licituds ateses i rebutjades en els últims plans provincials:

Quadre 12. Evolució de sol·licituds rebutjades en els plans 2014, 2015, 2018 i 2019.
DIPAL

Pla provincial	Nombre total sol·licituds	Nombre sol·licituds rebutjades	Nombre sol·licituds ateses	Grau de rebuig sobre el total
2014	84	44	40	52,4%
2015	76	41	35	53,9%
2018	57 (76)	3 (22)	54	5,3% (28,9%)
2019	76	28	48	36,8%

En el pla 2018 es van rebutjar tres de les cinquanta-set sol·licituds, un 5,3% del total, si bé cal matisar que hi van haver dènou sol·licituds addicionals, inicialment rebutjades, que es van tramitar a través d'ajudes nominatives acordades pel Ple de la Diputació, per la qual cosa, tenint-les en compte, el percentatge s'incrementaria al 28,9%. En la convocatòria de 2019 es va rebutjar un 36,8% de les sol·licituds.

Millora



En tot cas, de les dades del quadre anterior es desprèn que el percentatge de rebuig de les convocatòries de 2018 i 2019 és inferior a les convocatòries anteriorment analitzades. El rebuig de sol·licituds es troba adequadament motivat, a diferència del període anteriorment analitzat.



b) Diputació de Castelló

*Manté
situació
adequada*



No hi ha constància que s'haja rebutjat cap sol·licitud en els plans provincials 2018 i 2019. En el període anterior es van rebutjar justificadament cinc sol·licituds.

c) Diputació de València

*Manté
situació
adequada*



La Diputació ens indica que no s'ha rebutjat cap de les 1.270 sol·licituds del pla 2018-2019, igual que va succeir en el període anterior analitzat.

2.1.6. Tramitació i documentació dels expedients dels plans provincials

a) Diputació d'Alacant

En el quadre següent es detalla la tramitació de les convocatòries anteriorment analitzades i la d'objecte d'anàlisi, relativa a l'exercici 2018:

Quadre 13. Resum de tràmits dels plans provincials 2014, 2015 i 2018. DIPAL

Fase	Document	Pla 2014	Pla 2015	Pla 2018
Bases i convocatòria	Informe jurídic de les bases	15/03/2013	14/03/2014	15/02/2017
	Informe fiscalització bases	27/03/2013	20/03/2014	22/02/2017
	Bases i convocatòries aprovades pel Ple	04/04/2013	03/04/2014	01/03/2017
	Publicitat en BOP de les bases i convocatòria	17/04/2013	17/04/2014	27/03/2017
Concessió	Proposta del diputat de l'àrea d'infraestructures	02/01/2014	19/01/2015	09/02/2018
	Informe del servei de plans i de secció econòmica	15/01/2014	21/01/2015	08/02/2018
	Dictamen de la Comissió Informativa	16/01/2014	22/01/2015	21/02/2018
	Resolució de concessió del Ple	16/01/2014	22/01/2015	02/03/2018
	Publicació en el BOP	28/01/2014	10/02/2015	16/03/2018
	Reclamacions	No	No	No

Millora

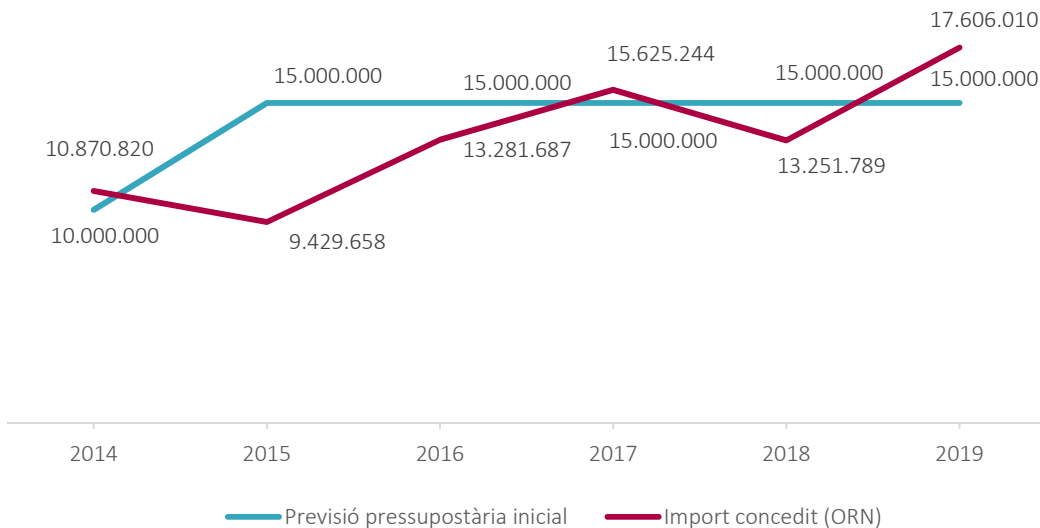


La resolució de concessió del pla 2018 s'aprova al març de 2018, és a dir, amb un lleuger retard respecte als plans 2014 i 2015, que es van aprovar al gener. Com en les convocatòries anteriors, no es presenten reclamacions. Com a millora s'ha tingut en compte la recomanació d'incloure en els acords de concessió les sol·licituds desestimades i aquestes han sigut objecte de la publicitat corresponent.



En el gràfic següent es detallen les ajudes tramitades en els últims exercicis:

Gràfic 13. Evolució d'ajudes del pla d'obres 2014-2019. DIPAL



Respecte a la documentació preceptiva que ha de constar en l'expedient i les observacions formulades en el nostre informe anterior, cal indicar el següent:

- En el pla 2018 tampoc figura una memòria que justifiqui els objectius ni els criteris de distribució de fons (article 36.2 de l'LRBRL). No obstant això, en la convocatòria Planifica 2020-2023 s'estableixen criteris de distribució objectius.
- Segueix sense figurar en la convocatòria de 2018 el termini de justificació per part del beneficiari del compliment de la finalitat per a la qual es va concedir la subvenció i de l'aplicació dels fons percebuts (article 17.3.i de l'LGS).

Es mantenen 2 observacions



b) Diputació de Castelló

A continuació es detalla la tramitació de l'expedient 2018 i el pla anterior analitzat:



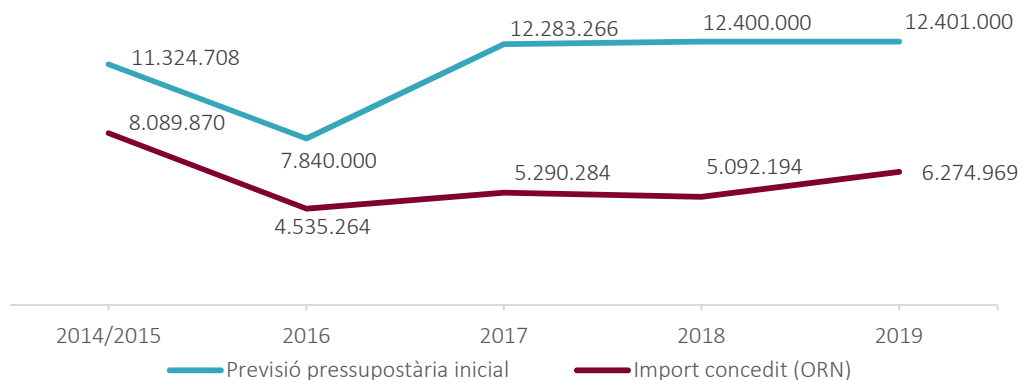
Quadre 14. Resum de tràmits dels plans provincials 2014-2015 i 2018. DIPCAS

Fase	Document	Pla 2014-2015	Pla 2018
Bases i convocatòria	Informe jurídic de les bases	17/03/2014	19/02/2018
	Informe fiscalització bases	18/03/2014	19/02/2018
	Dictamen de la comissió	18/03/2014	20/02/2018
	Bases i convocatòries aprovades pel Ple	21/03/2014	20/02/2018
	Publicitat en butlletí oficial de les bases i convocatòria	01/04/2014	24/02/2018
Concessió	Proposta del diputat delegat	N/C	20/04/2018
	Informe del servei de plans o de secció econòmica	N/A	16/04/2018
	Informe jurídic de la concessió	16/07/2014	16/04/2018
	Informe de fiscalització de la concessió	17/07/2014	19/04/2018
	Dictamen de la comissió informativa	N/C	24/04/2018
	Resolució de concessió provisional	17/07/2014	24/04/2018
	Publicació en el BOP concessió provisional	22/07/2014	26/04/2018
	Reclamacions	Sí	25/05/2018
	Resolució concessió definitiva	16/09/2014	31/05/2018
	Publicitat en el BOP concessió definitiva	20/09/2014	02/06/2018

Les bases i convocatòria del pla provincial 2018 es tramiten conjuntament i les aprova el Ple el 20 de febrer de 2018. Aquestes bases van acompanyades d'una taula amb les quantitats màximes subvencionables per a cada entitat local. El Ple de 31 de maig de 2018, una vegada resoltes les al·legacions, aprova la concessió definitiva. En el pla 2014-2015 la concessió definitiva es va retardar fins a setembre de 2014.

En el gràfic següent es detallen les ajudes dels plans provincials dels últims exercicis. Cal assenyalar que l'execució pluriennal de cada pla no ha sigut facilitada per la Diputació, solament l'execució en cada anualitat:

Gràfic 14. Evolució d'ajudes del pla d'obres 2014-2019. DIPCAS



Millora



En la documentació preceptiva de l'expedient del pla 2018 (Pla Castelló 135) sí que consta el càlcul del repartiment de les ajudes segons els criteris establits, a diferència dels expedients anteriorment analitzats.

No obstant això, cal reiterar les observacions següents en relació amb la convocatòria 2018:

- No hi consta una memòria justificativa dels objectius que es pretenen aconseguir i els criteris de distribució de fons.
- Les directrius no estableixen el període durant el qual el beneficiari ha de destinar els béns a la finalitat concreta per a la qual es va concedir la subvenció (article 31.4 de l'LGS). La Diputació considera que compleix aquest requisit, ja que en la documentació requerida hi ha una declaració de titularitat municipal i la mateixa naturalesa del bé el determina. No obstant això, cal considerar que no en tots els casos el tipus d'obra en determina l'ús i, en tot cas, resulta una obligació legal exigir un termini perquè l'ús siga conforme a l'objecte de l'ajuda.
- Les bases no recullen la necessitat que els projectes d'obra compreguen l'obra completa i susceptible d'entrega a l'ús general o al servei públic, la qual cosa és procedent legalment per aplicació de l'article 125.1 de l'RGLCAP. No obstant això, aquesta observació s'esmena en la convocatòria del pla de 2019.

Es mantenen 3 observacions



c) Diputació de València

En el quadre següent es detalla la tramitació de les convocatòries analitzades anteriorment i la relativa a l'exercici 2018-2019:



Quadre 15. Resum de tràmits dels plans provincials 2014-2015 i 2018-2019. DIPVAL

Fase	Document	Pla 2014-2015	Pla 2018-2019
Bases i convocatòria	Informe jurídic de les bases	N/C	24/01/2018
	Informe fiscalització bases	N/C	25/01/2018
	Dictamen de la Comissió de Cooperació i Medi Ambient	12/11/2013	23/01/2018
	Bases i convocatòries aprovades pel Ple	19/11/2013	30/01/2018
	Publicitat en el BOP de les bases i convocatòria	11/12/2013	22/02/2018
Concessió	Proposta del diputat delegat	N/C	31/05/2018
	Informe jurídic de la concessió	N/C	29/05/2018
	Informe fiscalització concessió	10/02/2014	12/06/2018
	Dictamen de la Comissió de Cooperació Municipal i Medi Ambient	11/02/2014	12/06/2018
	Acord de concessió provisional del Ple	18/02/2014	19/06/2018
	Publicació en el BOP	10/03/2014	04/07/2018
	Acord de concessió definitiva del Ple	25/03/2014	04/07/2018
	Publicació en el BOP	04/04/2014	04/07/2018

Les directrius del pla 2018-2019 són aprovades pel Ple de 30 de gener de 2018 i inclouen tant les bases com la convocatòria. S'observa un retard respecte a la convocatòria del pla 2014-2015, que va ser aprovada en 2013, abans de la seua entrada en vigor.

Totes les entitats locals tenen una assignació prèvia publicada en la mateixa convocatòria, d'acord amb les fórmules establides en les bases. Una vegada revisades les sol·licituds, el Ple aprova la resolució de concessió el 19 de juny de 2018. No hi hagué reclamacions ni en les bases ni en la concessió.

A continuació es detalla la informació econòmica del pla 2018-2019:



Quadre 16. Previsió pla 2018-2019. DIPVAL

Línia d'actuació	Exercici	Previsió pressupostària
Execució del pla provincial d'obres i serveis	2018	36.000.000
	2019	36.000.000
Total pla d'obres		72.000.000
Ajuda per a la redacció de projectes	2018	1.000.000
	2019	1.000.000
Total redacció de projectes		2.000.000
Total general		74.000.000



En el gràfic següent es resumeix l'evolució de les ajudes del pla d'obres, tramitades en els últims exercicis:

Gràfic 15. Evolució d'ajudes del pla d'obres 2014-2019. DIPVAL



L'import previst de les ajudes de plans provincials ha crescut en el període 2014-2019, i destaca l'increment significatiu produït en 2016, en què quasi es va duplicar l'assignació, respecte al pla biennal 2014-2015. La dotació del pla 2018-2019 és un 5,9% superior a les dues convocatòries anteriors i, per tant, se segueix una tendència moderadament creixent. En el pla 2018-2019, l'import inicialment concedit és de 71.999.228 euros per a l'execució d'obres i serveis, sense incloure la redacció de projectes.

Respecte a les observacions assenyalades de la documentació preceptiva del pla 2018-2019, cal assenyalar el següent:

- En el pla 2018-2019 es reitera la incidència anteriorment detectada, ja que les bases no estableixen el període durant el qual el beneficiari haurà de destinar els béns a la finalitat concreta per a la qual es va concedir la subvenció, que no podrà ser inferior a cinc anys en cas de béns inscriptibles en un registre públic, ni a dos anys per a la resta de béns (article 31.4 de l'LGS).
- Es manté 1 observació*
- 
- Existeix la proposta de concessió pel diputat delegat de cooperació, que no constava en el període anterior.
 - Consta d'una memòria justificativa dels objectius que es pretenen aconseguir i dels criteris de distribució dels fons.
 - Les bases i la concessió contenen informe jurídic, informe de fiscalització i informe de la Intervenció, abans limitat a l'existència de crèdit suficient en la concessió. El cap del servei de cooperació municipal ha emés informe tant en les bases com en la concessió.
- 3 observacions esmenades*
- 

2.1.7. Compliment de terminis fixats en les bases

a) Diputació d'Alacant

El pla 2018 estableix un termini per a presentació de sol·licituds, però no indica dates límit per a l'adjudicació dels contractes i l'execució de les actuacions, com ja ocorria en la convocatòria anteriorment analitzada. El seu compliment, en la majoria dels casos, correspon a la mateixa diputació, com a contractant de les obres, si bé també hi ha actuacions contractades pels beneficiaris.

Es manté situació



La Diputació ens ha informat que no hi ha hagut retards en la presentació de les sol·licituds, tal com comentàvem també en el nostre informe anterior. No obstant això, l'absència de terminis d'adjudicació i justificació pot donar lloc a retards en l'execució, circumstància que no resulta recomanable.

b) Diputació de Castelló

D'acord amb les dades facilitades per la Diputació respecte al pla 2018, es compleixen els terminis establits en la convocatòria, tant en la presentació de sol·licituds com en la recepció de les actuacions, amb l'excepció de cinc actuacions que han patit retard en la justificació. En les convocatòries anteriors revisades es complien els terminis previstos, excepte un lleu retard en una justificació de la mostra revisada. Per tant, es manté la tendència general de compliment dels terminis.

Es manté situació



c) Diputació de València

En el nostre informe anterior vam posar de manifest que s'havien detectat retards en l'adjudicació de 12 de les 27 actuacions revisades i demora en la recepció en 17 de les 29 actuacions, sense que hi haguera retard en la presentació de sol·licituds.

Davant la situació generada per la COVID-19, el Ple de la Diputació de 23 de juny de 2020 acorda ampliar els terminis d'execució i justificació de les actuacions subvencionades en el pla 2018-2019 en 99 dies addicionals, de manera que els terminis d'execució i justificació s'ajornen al 27 d'octubre i 17 de novembre de 2020, respectivament.

Es manté situació



En el pla 2018-2019 no hi ha hagut retards en la presentació de sol·licituds i en la data de remissió del qüestionari el 30 d'octubre de 2020 estava obert el termini de justificació. Posteriorment, al març de 2021 ens han comunicat que s'han detectat incidències i retards en deu actuacions, en dues de les quals s'ha proposat la pèrdua del dret de cobrament de l'ajuda.

Subobjectiu 2.2: Els plans provincials garanteixen el compliment del principi d'economia en la utilització dels fons?

2.2.1. Ponderació del preu i altres criteris objectius

a) Diputació d'Alacant

En la mostra revisada d'expedients relatius als plans 2014 i 2015 el preu figurava com a criteri d'adjudicació en tots els casos, i es ponderava teòricament almenys en un 50%. No obstant això, en el pla 2018 hem detectat alguna obra adjudicada pels beneficiaris en la qual el criteri preu és minoritari, sense que hi haja un control dels criteris de selecció per part de la Diputació.

Empitjora



En les actuacions adjudicades per la Diputació, ens ha manifestat que depenent de la data d'adjudicació s'utilitza una fórmula d'arrel quarta en la ponderació del preu o una altra fórmula complexa composta per dos trams. En aquest sentit, cal assenyalar que aquesta arrel quarta suposa que la diferència de puntuació entre els licitadors siga menor que amb una fórmula lineal, com vam posar de manifest en el nostre informe anterior.

Els responsables de la Diputació justifiquen l'ús d'aquesta fórmula perquè tinga més protagonisme l'estudi que fa el contractista de l'obra per a evitar problemes en l'execució.

Quant a les millores, i atés que no hem revisat una mostra d'expedients, tal com hem posat de manifest en l'abast d'aquest treball, no hem verificat si es valoren

automàticament les millores oferides o si depén del criteri tècnic. Sobre la seua acreditació, d'acord amb la informació remesa, consta en les certificacions d'obres.

L'informe de control financer de 2019, que inclou obres del pla de 2018, encara està en procés d'elaboració, si bé l'informe de control, anualitat 2017-2018, reitera el que s'ha exposat en informes anteriors, en el sentit que s'han detectat expedients en què no s'han executat les millores oferides o només parcialment i conclou que la no execució sistemàtica de les millores indica que s'està utilitzant aquesta previsió per a desvirtuar el mateix criteri d'adjudicació.

Es manté situació



En termes generals, es manté el que s'ha exposat en el nostre informe anterior, i fins i tot hi ha un retrocés en el control dels criteris d'adjudicació en delegar-se el procediment de licitació en els beneficiaris.

b) Diputació de Castelló

Tal com vam indicar en el nostre informe anterior, en la majoria dels expedients que vam revisar no es tenia en compte el criteri preu i no es produïen baixes d'adjudicació (incompliment del principi d'economia previst en l'article 1 del TRLCSP). En comptes del preu s'utilitzava el criteri "millores" sense que se sol·licitara certificat acreditatiu de l'execució i es va concloure que aquest criteri desvirtuava la definició de l'objecte del contracte, exigida per l'article 22 del TRLCSP. En algun plec que sí que preveia el preu, hi havia un llindar que limitava les baixes màximes o no figurava fórmula de puntuació. Es va concloure que, en general, els criteris subjectius superaven els susceptibles de valoració automàtica (criteris objectius).

En les convocatòries de plans d'obres i serveis de 2017 i 2018 s'incorpora una clàusula que considera que les millores oferides equivalen a una baixa econòmica, per la qual cosa s'esmena l'ús de millores per a evitar baixes d'adjudicació. A més, la Diputació ens indica que s'estudia cada adjudicació de manera individual seguint els criteris de fiscalització establits i exigint que el criteri preu figure en tot cas.

Millora



c) Diputació de València

Com vam posar de manifest en el nostre informe anterior, les actuacions finançades van ser adjudicades per les entitats locals beneficiàries majoritàriament i en cada cas s'establien uns criteris d'adjudicació diferents. En la majoria dels expedients que vam revisar el preu no va ser el criteri de selecció i no es van produir baixes d'adjudicació. En comptes del preu s'utilitzava el criteri "millores" sense que se sol·licitara certificat acreditatiu de l'execució. En algun plec que preveia el preu, hi havia un llindar que limitava les baixes màximes o no figurava fórmula de càlcul. En general, la puntuació assignada als criteris subjectius va ser decisiva per a l'adjudicació del contracte.

Es manté situació



La Diputació indica que, en referència a aquesta observació, no s'exigeix que el preu siga un percentatge mínim. Quant al control de les millores, no ens han aportat evidència de l'execució efectiva, per la qual cosa cal reiterar el que es va exposar en el nostre informe anterior.

Cal assenyalar com un avanç que en la convocatòria del pla 2020-2021 els beneficiaris han d'emplenar una butlleta d'estat d'adjudicació amb el detall de les millores oferides, circumstància que facilitarà implementar el control de l'execució per part de la Diputació.

2.2.2. Fraccionament de l'objecte del contracte i alteració del règim de contractació

a) Diputació d'Alacant

Hem obtingut certificat per part de la Diputació que no hi ha fraccionaments de l'objecte del contracte en la convocatòria de 2018, per la qual cosa es reitera la situació precedent. A això contribueix l'existència d'una opció especial, que subvenciona una actuació completa, amb renúncia a la petició en convocatòries futures, opció no prevista en les altres diputacions. Així mateix, la convocatòria 2020-2023 és quadriennal i permetrà executar obres importants sense fraccionar el seu objecte.

Manté situació adequada



b) Diputació de Castelló

Millora



En l'informe anterior es va posar de manifest que en sis contractes dels vint-i-quatre revisats es fraccionava l'objecte contractual. En el pla 2018 s'acredita que les obres incloses en el pla són obres completes i susceptibles de ser entregades a l'ús.

c) Diputació de València

En la revisió efectuada en el pla 2014-2015 anterior es van detectar casos de fraccionament de l'objecte contractual, en executar-se obres en diverses fases. Per la denominació de les actuacions finançades en el pla 2018-2019 observem que es continuen finançant obres per fases.

No se'ns ha facilitat el certificat acreditatiu d'absència de fraccionament contractual emés pels responsables de la Diputació i tampoc consta la seua acreditació per part dels beneficiaris. El fraccionament de l'objecte contractual podria donar lloc al fet que s'eludisquen els principis del TRLCSP en l'adjudicació, per la qual cosa solament haurien de finançar-se obres completes o susceptibles d'aprofitament separat.

Empitjora



2.2.3. Existència de sobre costos en l'execució

a) Diputació d'Alacant

Com vam comentar en el nostre informe anterior, es van detectar sobre costos en l'execució en diversos dels expedients revisats, alguns finançats amb subvencions nominatives. De les 54 obres finançades amb el pla 2018, cinc han tingut sobre costos en l'execució, amb una mitjana d'excés del 9,3%. Només en les tres obres adjudicades per la Diputació, el sobre cost és assumit per aquesta, en el percentatge de la subvenció atorgada, la qual cosa ha suposat un import addicional subvencionat de 42.037 euros.

Es manté situació



b) Diputació de Castelló

En l'informe anterior vam posar de manifest que es van detectar dos contractes amb sobre cost respecte al preu d'adjudicació de les vint-i-quatre actuacions seleccionades en la mostra. La Diputació ens ha informat que en el pla de 2018 no s'han produït sobre costos. A més, les bases indiquen que en cas que els projectes modificats suposen un increment del pressupost inicial, és el beneficiari el que assumeix el major cost de les obres.

Millora



c) Diputació de València

En la revisió efectuada en el pla 2014-2015 es van detectar tres actuacions amb sobre costos respecte al preu contractat, assumides pels mateixos beneficiaris. En el pla 2018-2019 no hi ha hagut sobre costos en l'execució de les actuacions.

Millora



2.2.4. Possibilitat d'utilitzar les baixes de licitació en altres inversions

a) Diputació d'Alacant

En els plans 2014 i 2015, aquesta qüestió no constituïa incentiu per a les baixes en el preu contractat, atés que la mateixa diputació adjudicava quasi totes les obres. No obstant això, en 2018, aquest aspecte pren importància, atés l'increment de contractació de les obres per part dels beneficiaris de les ajudes. En aquest exercici, s'han produït baixes d'adjudicació en trenta-huit de les cinquanta-quatre obres beneficiàries.

El pla provincial 2018 preveu una llista d'obres per a aplicar els romanents de crèdit de les baixes d'adjudicació, en què es dona preferència a les entitats locals de menor població. Aquesta llista d'espera no existia en els plans provincials anteriors. Com es comenta en altres apartats, totes les obres en "llista d'espera" s'han finançat per mitjà de subvencions nominatives, per acord del Ple de 30 de juliol de 2018.

Millora



b) Diputació de Castelló

Es manté situació



Es manté la situació indicada en l'informe anterior, ja que les bases segueixen sense preveure la possibilitat de reinvertir les baixes de licitació a favor del beneficiari de la subvenció que ha obtingut un estalvi econòmic en adjudicar el contracte cofinançat per la Diputació.

c) Diputació de València

Manté situació adequada



Tant el pla provincial 2014-2015 com el pla 2018-2019 preveuen la reinversió dels romanents a favor dels beneficiaris en la convocatòria. En principi, això ha de suposar un incentiu a les baixes. En el pla 2014-2015 es van produir baixes d'adjudicació en 619 actuacions, que van finançar altres 34 actuacions. En 2018 s'han produït baixes de l'adjudicació en 1.064 actuacions que es destinen a altres 136 actuacions.

2.2.5. Compliment del termini de pagament pel beneficiari

a) Diputació d'Alacant

Manté situació adequada



Com en el període anterior, la majoria de les obres les contracta i paga la mateixa diputació en 2018. El període mitjà de pagament de la Diputació d'Alacant en 2018 és de 42 dies i de 43,5 dies en 2019 per al conjunt de les seues obligacions, i és inferior al termini màxim legal de 60 dies.

b) Diputació de Castelló

En l'informe anterior indicàvem que la Diputació pagava les ajudes als beneficiaris en una mitjana de 51 dies i anticipava el 50% de les ajudes en el moment de l'adjudicació. La Diputació no exigia la justificació del pagament pels beneficiaris al contractista abans de l'últim pagament, sinó durant els dos mesos següents. El període mitjà de pagament de 2018 és inferior a 42,6 dies i s'anticipa fins a un 75% de la subvenció, per la qual cosa cal estimar que es facilita el pagament als contractistes, igual que durant el període anterior.

Manté situació adequada



c) Diputació de València

Es manté situació



En la mostra que vam revisar en el període anterior la mitjana del termini de pagament de la Diputació en el pla 2014-2015 ascendia a 138 dies des de l'aprovació de la justificació, la qual cosa no facilitava que els beneficiaris respectaren el compliment dels terminis de pagament. Respecte al pla 2018-2019, la Diputació ens

ha indicat que el termini de pagament s'ha reduït a 71 dies, si bé supera el termini legalment previst per al pagament de factures i certificacions, 60 dies.

Així mateix, el pla 2018-2019 no exigeix com a part de la documentació justificativa el pagament de les certificacions, solament indica la possibilitat de realitzar aquest requeriment, igual que el pla 2014-2015 anterior.

Subobjectiu 2.3: Ha millorat la gestió i control per part de les diputacions dels fons atorgats?

Per a contestar aquesta pregunta s'han analitzat els controls que s'efectuen sobre la realització efectiva de la inversió.

2.3.1. Comprovació dels projectes d'obres

a) Diputació d'Alacant

En els plans de 2014 i 2015 la mateixa diputació encarregava els projectes d'obres relatius a les ajudes concedides als municipis inferiors a 5.000 habitants, i la resta eren a càrrec dels mateixos beneficiaris. En el pla 2018, els projectes els encarrega i costea la Diputació per a entitats locals de fins a 10.000 habitants, i són a càrrec dels beneficiaris en els casos restants.

Manté situació adequada



La Diputació ens ha manifestat que es manté la revisió dels projectes presentats pels ajuntaments per part del departament tècnic de cooperació i es realitza la supervisió en els casos detallats en l'article 125 del TRLCSP.

b) Diputació de Castelló

En l'informe anterior posàvem de manifest que la Diputació havia elaborat projectes que no tenien com a objecte obres completes i revisava els projectes d'acord amb la normativa vigent. El pla 2018 estableix que, abans de la seua contractació, tots els projectes hauran de comptar amb la supervisió de l'oficina tècnica de la Diputació i com a avanç el pla 2019 estableix que els projectes es referiran a obres completes en el sentit que es preveu en l'article 13 del TRLCSP.

Millora



c) Diputació de València

Millora

En el pla 2014-2015 la Diputació revisava els projectes d'acord amb la instrucció tècnica aprovada el 19 de novembre de 2013. La revisió que vam dur a terme en aquest període d'una mostra d'expedients va posar de manifest que l'informe de revisió no preveia l'exigència que les obres havien de ser necessàriament obres completes i no hi havia constància de la supervisió del projecte en les actuacions que així ho requerien. Segons ens ha indicat

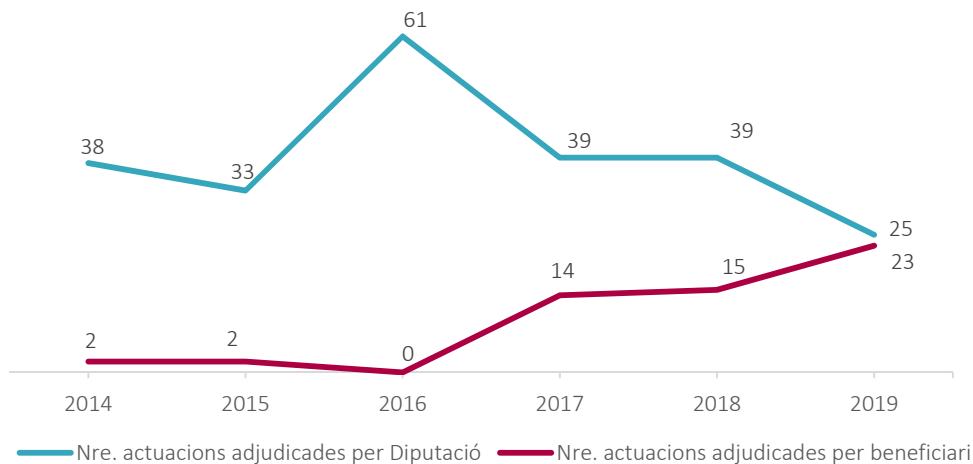
la Diputació per al pla 2018-2019, aquesta circumstància s'ha esmenat amb la instrucció tècnica aprovada el 27 de febrer de 2018.

2.3.2 Control del procediment d'adjudicació

a) Diputació d'Alacant

Els plans 2014-2015 establien que, amb caràcter general, les obres es contractaven per la mateixa diputació i excepcionalment per la mateixa entitat local beneficiària (en cap cas en municipis menors de 10.000 habitants). El pla 2018 preveu que les obres siguin contractades pels municipis de població superior a 10.000 habitants. Això suposa un canvi de model significatiu, com es mostra en el gràfic següent.

Gràfic 16. Evolució del nombre d'actuacions adjudicades per la Diputació i pel beneficiari



Empitjora



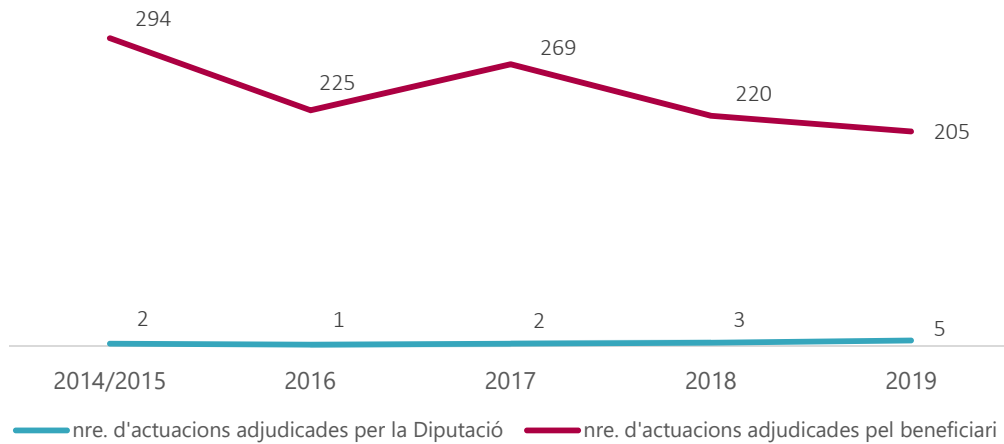
Entre 2014 i 2016 pràcticament totes les actuacions finançades amb plans d'obres eren adjudicades per la mateixa diputació. En 2017 la tendència comença a canviar, i s'incrementen significativament les obres adjudicades pels mateixos beneficiaris, de manera que en 2019 són ells els que executen pràcticament la meitat de les actuacions, la qual cosa podria suposar un menor control sobre el procediment d'adjudicació.

b) Diputació de Castelló

En el gràfic següent es mostren les actuacions realitzades per la Diputació i pels beneficiaris en els diferents plans provincials aprovats. S'observa que en el pla 2018 l'execució continua sent majoritàriament dels mateixos beneficiaris, com ja ocorria en el pla 2014-2015.



Gràfic 17. Nombre d'actuacions adjudicades per la Diputació i pel beneficiari



S'han corregit en el pla 2018 les observacions posades de manifest en l'informe anterior respecte a la documentació sol·licitada als beneficiaris que es detallen a continuació:

- Se sol·licita l'expedient de contractació complet, sempre que hi haja més d'una oferta i, per tant, s'ha corregit la necessitat de sol·licitar els plecs de clàusules administratives amb el detall de criteris de valoració i baixes temeràries i la butlleta d'estat d'adjudicació.

4 observacions
esmenades

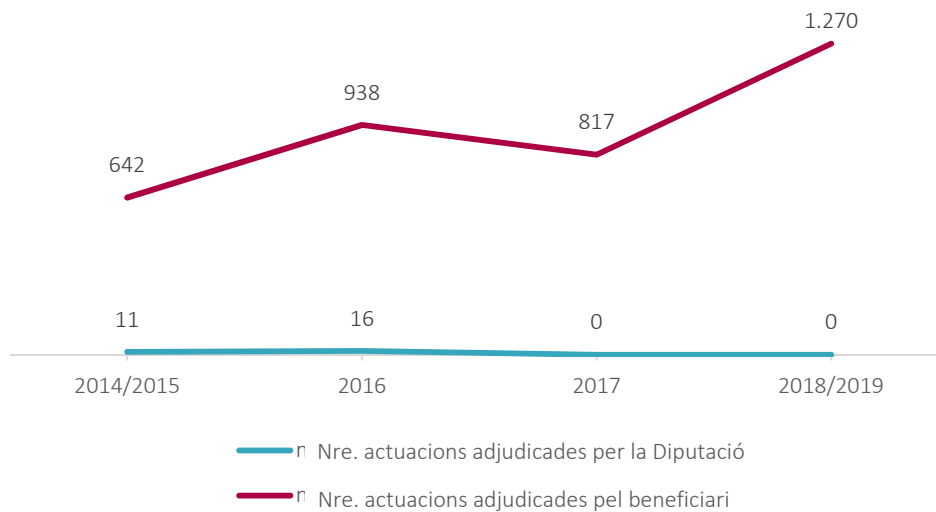


- Se sol·licita informe de fiscalització prèvia a l'aprovació de l'expedient de contractació i l'aprovació de la despesa (articles 115 i 110.1 del TRLCSP).
- Es fiscalitza la resolució d'adjudicació amb el detall de millores oferides.
- Se sol·licita per a fiscalitzar el certificat de l'execució efectiva de les millores o, alternativament, es minora l'ajuda aprovada.

c) Diputació de València

En el gràfic següent es mostren les actuacions adjudicades per la Diputació i pels beneficiaris en els diferents plans provincials aprovats. En el pla 2018-2019 totes les actuacions realitzades han sigut adjudicades pels beneficiaris i entre 2014 i 2016 existia alguna actuació contractada per la Diputació. Per tant, la tendència és a delegar en les entitats locals beneficiàries la contractació de les actuacions finançades.

Gràfic 18. Evolució del nombre d'actuacions adjudicades per la Diputació i pel beneficiari



2 observacions esmenades



Les incidències posades de manifest en l'informe anterior respecte a la documentació de l'expedient i que es consideren esmenades parcialment són:

- La resolució d'adjudicació amb detall de millores oferides i la sol·licitud del certificat de l'execució efectiva no se sol·licita, però la Diputació ens ha indicat que se'n sol·licita la constància en les certificacions d'obra.
- Els justificants de pagament de les certificacions realitzats pels beneficiaris al contractista se solen requerir en l'última certificació.

Es mantenen 3 observacions



Es reiteren les recomanacions següents per a completar el control dels expedients:

- En les obres executades per la mateixa entitat local beneficiària, s'hauria de sol·licitar el certificat de l'acord adoptat que justifiqui l'execució a través d'aquesta modalitat.
- Hauria de requerir-se l'informe de fiscalització prèvia a l'aprovació de l'expedient de contractació i l'aprovació de la despesa de les obres contractades pels beneficiaris.
- Hauria de sol·licitar-se els PCAP amb la descripció dels criteris de valoració i baixes temeràries.

2.3.3. Bestretes als beneficiaris

a) Diputació d'Alacant

Es manté situació



Com en els plans anteriors, en 2018 no es preveu el pagament de bestretes als beneficiaris. La subvenció provincial es paga a mesura que es va executant l'actuació projectada i es presenta la justificació corresponent.

b) Diputació de Castelló

Millora



En el pla 2018, es realitza una bestreta del 75% després de l'acreditació per part dels beneficiaris de l'adjudicació del contracte, en el cas d'obres, i en el cas de despeses corrents es realitza una bestreta del 50% de l'import subvencionat. En el pla 2014-2015 s'anticipava un 50%.

c) Diputació de València

El pla provincial 2014-2015 preveia la possibilitat de sol·licitar bestretes o pagaments a compte; no obstant això no es van concedir diverses sol·licituds de bestreta. Les ajudes es van pagar després de la acreditació de l'execució. En el pla 2018-2019 canvia la forma de pagament i s'anticipa el 50% després de presentar el certificat d'adjudicació. El 50% restant es paga contra la presentació dels justificants de despeses. L'últim justificant no s'abona fins a la recepció i supervisió per part de la Diputació de l'acta de recepció i documentació final d'obra fins a l'import màxim realment executat.

Millora



2.3.4. Control de la inversió per part de la Diputació

a) Diputació d'Alacant

Millora



En el cas de les obres adjudicades per la mateixa diputació, el control s'exerceix al llarg de tota l'execució pel departament tècnic. A partir de 2019, aquesta revisió física es realitza també per la mateixa intervenció que assisteix a totes les actes de recepció.

En el cas d'obres adjudicades pels beneficiaris, el control se cenyeix a la signatura de l'acta de recepció, a la qual assisteix un tècnic de la Diputació. En el cas del pla 2018, es podria produir una pèrdua de control durant l'execució ja que cada vegada contracten major nombre d'obres els beneficiaris.

En un cas i en l'altre, el control financer permanent revisa documentalment i físicament una mostra d'actuacions finançades pels plans provincials.

b) Diputació de Castelló

La Diputació no efectua una verificació física de les actuacions subvencionades, solament efectua un control documental recollit en un informe de fiscalització en finalitzar cada actuació, com en el període anterior.

Es manté situació



El pla 2018 eximeix de l'obligació de compareixença dels tècnics de la Diputació en les obres contractades pels beneficiaris. En comptes d'això, els beneficiaris han de remetre a la Diputació un projecte de liquidació amb els plans definitius en suport digital. En 2018, igual que va ocórrer en el període anterior, no s'ha efectuat aquesta remissió.

c) Diputació de València

Millora



En el pla 2014-2015, la justificació d'haver realitzat l'actuació es duia a terme documentalment, sense que les bases exigiren la comprovació física de les obres i només es revisava una mostra poc representativa d'actuacions. El pla 2018-2019 preveu la verificació de totes les obres. A l'octubre de 2020, data d'enviament del qüestionari, s'han realitzat revisions físiques del 70,9% de les actuacions.

2.3.5. Justificació de la subvenció

a) Diputació d'Alacant

En les obres adjudicades per la Diputació del pla 2018, la justificació de la subvenció no correspon al beneficiari de la subvenció. És la intervenció de la mateixa diputació la que fiscalitza l'expedient de contractació i la justificació de les obres. També en fa el control financer permanent.

Manté situació adequada



En les obres adjudicades pels beneficiaris, aquests presenten el certificat d'adjudicació de l'obra, de manera que es determina així la subvenció provincial definitiva. La justificació de la subvenció s'efectua per mitjà de la presentació de certificacions d'obra per l'entitat local beneficiària, juntament amb les factures corresponents i la resta de documentació sol·licitada, que reben l'informe del servei tècnic provincial, amb caràcter previ a la fiscalització per la intervenció.

b) Diputació de Castelló

Es manté situació



En cada expedient de subvenció s'emeten dos informes de fiscalització prèvia, com en el període anterior. En el primer es fiscalitza que el beneficiari presenta l'acord d'adjudicació del contracte abans del primer pagament, i en el segon, que s'acredita l'import total justificat abans del segon pagament.



c) Diputació de València

Es manté situació



En el pla 2014-2015 només constava el "fiscalitzat i vist i plau" registrat en el programa de gestió documental de les certificacions d'obra remeses i no s'emeten informes de fiscalització. En el pla 2018-2019 no s'ha corregit aquest aspecte.

2.3.6. Realització de la inversió

a) Diputació d'Alacant

Les dades d'execució facilitades a 14 de novembre de 2020 per la Diputació del pla 2018-2019 són les següents:

Quadre 17. Execució del pla d'obres 2018 i 2019. DIPAL

Pla d'obres	Nre. actuacions totals finançades	Pressupost d'obra (amb IVA)	Subvenció pla provincial	Nre. actuacions adjudicades	Import d'adjudicació (amb IVA)	Import executat	Baixa mitjana	Nre. actuacions finalitzades
2018	54	17.983.612	13.251.789	42	11.849.087	9.121.827	9,7%	25
2019	48	25.775.134	17.606.010	4	1.896.348	475.897	7,4%	0

Com s'observa en el quadre anterior, de les 54 obres finançades en el pla de 2018 no s'han adjudicat 12 obres i solament se n'han finalitzat 25, per la qual cosa s'observa un retard significatiu. La Diputació justifica la demora per les incidències pròpies de l'execució de les obres i els tràmits previs a l'aprovació dels projectes d'obres establits per a adaptar-se al TRLCSP.

Respecte al pla 2019, solament s'han adjudicat quatre de les 48 obres finançades i no se n'ha finalitzat cap, per la qual cosa el retard és notable. La Diputació justifica aquest retard en la tramitació d'un acord marc per a la contractació de la redacció de projectes d'obres, juntament amb els inconvenients ocasionats amb motiu de la COVID-19.

Quant a la baixa mitjana, varia del 16,7% i el 25,3% dels plans 2014 i 2015, respectivament, al 9,7% i el 7,4% en els plans 2018 i 2019. Aquesta tendència a obtenir menors baixes d'adjudicació és paral·lela a l'increment de contractacions pel mateix beneficiari de les ajudes.

Els beneficiaris tenen autonomia per a establir els criteris d'adjudicació i el pla 2018 es limita a assenyalar que l'exclusió del criteri preu ha d'estar justificada en l'expedient i que les prestacions addicionals o millores han d'estar directament connectades amb l'objecte de l'actuació.



b) Diputació de Castelló

Les dades d'execució facilitades el 9 de novembre de 2020 per la Diputació del pla 2018 i 2019 són les següents:

Quadre 18. Execució del pla d'obres 2018 i 2019. DIPCAS

Pla d'obres	Nre. actuacions totals finançades	Pressupost d'obra (amb IVA)	Subvenció pla provincial	Nre. actuacions adjudicades	Import d'adjudicació (amb IVA)	Import executat	Baixa mitjana	Nre. actuacions finalitzades
2018	223	12.094.653	9.933.840	220	10.805.352	2.723.384	6,7%	220
2019	210	11.449.002	10.058.382	204	10.374.888	4.031.421	6,6%	169

Com s'observa en el quadre anterior, de les 223 actuacions finançades en el pla d'obres de 2018 s'han finalitzat el 98,7% i en el pla 2019 de les 210 actuacions s'han finalitzat el 80,5%. Cal matisar que l'import executat facilitat per la Diputació es calcula al tancament de 2018 i 2019 respectivament, atés que l'aplicació informàtica utilitzada no permet obtindre l'execució en data posterior, la qual cosa constitueix una limitació important.

Respecte a la baixa mitjana, se situa entre el 6,7% de 2018 i el 6,6% de 2019, que no podem comparar amb les dades del període anterior, atés que no ens van ser facilitades.

La Diputació justifica les causes del retard de la finalització d'obres pels tràmits previs del mateix pla provincial, l'aprovació de projectes d'obra i la remissió a la Diputació, així com per l'existència de licitacions que queden desertes i problemes en l'execució de les obres.

c) Diputació de València

Les dades d'execució facilitades per la Diputació el 30 d'octubre de 2020 relatives al pla 2018-2019 són les següents:

Quadre 19. Execució del pla d'obres 2018-2019. DIPVAL (*)

Nre. actuacions totals finançades	Pressupost d'obra (amb IVA)	Subvenció pla provincial	Nre. actuacions adjudicades	Import d'adjudicació (amb IVA)	Import executat	Baixa mitjana	Nre. actuacions finalitzades
1.270	74.112.402	74.112.402	1.221	77.376.617	71.032.572	6,1%	1.098

(*) El quadre anterior inclou, a més de les actuacions autoritzades inicialment, que ascendeixen a 71.999.228 euros, els imports reinvertits de les baixes d'adjudicació, atés que l'aplicació informàtica utilitzada acumula l'execució d'aquestes actuacions.



En el pla 2018-2019 s'han finalitzat el 86,5% de les actuacions, per la qual cosa l'execució es troba avançada. A aquesta dada contribueix el fet que es tracta d'una convocatòria biennal. Només queden per finalitzar 172 obres de les 1.270 actuacions finançades. El percentatge de baixa mitjana en l'adjudicació ha sigut del 6,1%, notablement inferior a l'11,2% que es va produir en el pla 2014-2015.

2.3.7. Realització de control financer

a) Diputació d'Alacant

*Manté
situació
adequada*



Hem verificat l'existència de l'informe de control financer permanent de les anualitats 2017-2018, relatiu a la contractació i les subvencions de l'àrea de cooperació, emés per la intervenció. Està en fase d'elaboració l'informe de l'anualitat de 2019, que inclou la revisió d'una mostra d'actuacions finançades amb el pla de 2018.

L'informe corresponent a 2017-2018 reitera el que es va exposar en els informes 2014 i 2015 en relació amb les millores (subobjectiu 2.2.1) i amb els contractes menors de redacció de projectes i assessorament tècnic, que per raó de la quantia hagueren de tramitar-se a través de l'oportú expedient de contractació.

Adicionalment, l'informe realitza recomanacions en relació amb diversos aspectes i fonamentalment destaca el fet que en 2017 i 2018 es van tramitar seixanta-cinc i huitanta-set subvencions nominatives, respectivament, que suposen el 21,4% i 46,8% del total concedit en cada exercici. La intervenció assenyala que el procediment ordinari de concessió d'ajudes ha de ser la concurrència competitiva i recomana que totes les subvencions siguin objecte de convocatòria pública.

b) Diputació de Castelló

*Es manté
situació*



Cal reiterar el que es va exposar en el nostre informe anterior, ja que la intervenció segueix sense exercir el control financer permanent o *a posteriori* de les ajudes concedides a través dels plans provincials.

c) Diputació de València

*Es manté
situació*



La intervenció no ha efectuat el control financer de les ajudes del pla 2018-2019, com ja ocorria en les convocatòries analitzades en el nostre informe anterior. No obstant això, la Diputació ens ha indicat que està previst en el pla anual de control financer 2021 revisar les ajudes concedides a entitats públiques, entre les quals caldria incloure els plans provincials.

2.3.8. Existència d'incompliments i reintegraments

a) Diputació d'Alacant

*Manté
situació
adequada*



La Diputació ens ha informat que no hi ha hagut incompliments ni sol·licitud de reintegrament d'ajudes, igual que succeïa en el període anterior, i que cal tindre en compte que la majoria de la gestió correspon a la mateixa diputació.

b) Diputació de Castelló

El pla 2018, com els anteriors, preveu la incoació d'un expedient sancionador i el reintegrament de les quantitats percebudes en cas d'incompliment de les condicions de la concessió. En aquest pla hi ha hagut tres pèrdues del dret al cobrament de les ajudes en no presentar els beneficiaris el certificat d'adjudicació. En el període anterior, la Diputació va imposar una multa de quantia xicoteta per incompliment del termini de justificació.

*Manté
situació
adequada*



c) Diputació de València

*Manté
situació
adequada*



En la revisió corresponent al període anterior es va tramitar un procediment de reintegrament a conseqüència de la revisió física d'una actuació realitzada. El pla 2018-2019 preveu el reintegrament de les quantitats percebudes, en cas d'incompliment dels terminis fixats per a l'execució de les actuacions, tal com succeïa en el període anterior i a més quan es produeixen informes negatius en la visita de l'obra. La Diputació ens ha indicat que les visites d'inspecció realitzades han posat de manifest incompliments en determinades actuacions que han donat lloc a reintegraments en sis casos (subobjectius 2.1.7 i 2.3.4).



En el quadre següent es resumeix l'evolució del compliment dels diferents objectius, d'acord amb la simbologia utilitzada en els apartats precedents:

Quadre 20. Resum d'objectius i la seua evolució en les tres diputacions

	Diputació d'Alacant	Diputació de Castelló	Diputació de València
Objectiu 1: Ha millorat el grau de compliment de la distribució objectiva i equitativa dels fons?			
1.1: El repartiment de les ajudes ha sigut més objectiu?			
Adjudicació per la Diputació o pel beneficiari	Canvi de model	Es manté model	Es manté model
Distribució de les ajudes per formes de concessió: directes o per concurrència competitiva			
1.2: Els criteris de repartiment inclouen indicadors d'equitat, situació de les infraestructures i cobertura de serveis mínims?			
1.2.1 Existència d'indicadors d'equitat			
1.2.2 Existència d'indicadors per a avaluar la prestació dels serveis mínims per l'entitat local			
1.2.3 La situació de les infraestructures com a criteri de repartiment			
1.3: Ha millorat el grau d'acceptació dels ajuntaments sobre la concessió de les ajudes? Reclamacions i recursos sobre la concessió d'ajudes			
1.4: S'han establert mecanismes per al seguiment de les ajudes concedides? Inventari d'inversions finançades			



Diputació d'Alacant

Diputació de Castelló

Diputació de València

Objectiu 2: Ha millorat la gestió dels plans provincials d'obres i serveis, en la convocatòria de 2018, en relació amb els principis d'economia, eficiència i eficàcia?

2.1: L'elaboració dels plans provincials és adequada per als objectius que persegueixen?

2.1.1 Existeix un pla estratègic d'ajudes acordat prèviament?			
2.1.2 Participació dels municipis en l'elaboració del pla			
2.1.3 Valoració del cost de manteniment i del servei prèviament a la concessió de l'ajuda			
2.1.4 Existència de criteris objectius per a la distribució dels fons	2018-2019	2020	
2.1.5 Justificació de les sol·licituds d'ajudes rebutjades			
2.1.6 Tramitació i documentació dels expedients dels plans provincials	1 observació esmenada i 2 es mantenen	1 observació esmenada i 3 es mantenen	3 observacions esmenades i 1 es manté
2.1.7 Compliment de terminis fixats en les bases			

2.2: Els plans provincials garanteixen el compliment del principi d'economia en la utilització dels fons?

2.2.1 Ponderació del preu i altres criteris objectius	Criteris	Millores		
2.2.2 Fraccionament de l'objecte del contracte i alteració del règim de contractació				
2.2.3 Existència de sobre costos en l'execució				
2.2.4 Possibilitat d'utilitzar les baixes de licitació en altres inversions				
2.2.5 Compliment del termini de pagament pel beneficiari				



	Diputació d'Alacant	Diputació de Castelló	Diputació de València
2.3: Ha millorat la gestió i control per part de les diputacions dels fons atorgats?			
2.3.1 Comprovació dels projectes d'obres			
2.3.2 Control del procediment d'adjudicació	Menor control en adjudicar la Diputació menys actuacions	4 observacions esmenades	2 observacions esmenades i 3 es mantenen
2.3.3 Bestretes als beneficiaris			
2.3.4 Control de la inversió per la Diputació			
2.3.5 Justificació de la subvenció			
2.3.6 Realització de la inversió	Retards en adjudicació i execució	Execució significativa. Baixes sense dades comparatives	Execució avançada
2.3.7 Realització de control financer			
2.3.8 Existència d'incompliments i reintegraments			



APÈNDIX 4

Seguiment de la implantació de les recomanacions formulades en el nostre informe anterior (període 2014-2016)



Quadre 21. Implantació de les recomanacions del nostre informe del període 2014-2016 en el període 2017-2019

Recomanacions	Diputació d'Alacant			Diputació de Castelló			Diputació de València		
	2014-2016	2017-2019	Comentari	2014-2016	2017-2019	Comentari	2014-2016	2017-2019	Comentari
Una adequada planificació de totes les subvencions és el primer pas per a aconseguir una gestió econòmica, eficient i eficaç. El pla estratègic de subvencions és l'instrument per a fixar uns objectius concrets i els efectes que es pretenen, el cost que suposen, el termini per a obtindre'ls i disposar d'uns indicadors per a analitzar la gestió realitzada.	✓	Es manté	El pla estratègic s'aprova amb retard i no inclou indicadors concrets i mesurables	✓	Es manté	El pla estratègic s'aprova amb retard i no inclou indicadors concrets i mesurables	✓	Es manté	No s'aprova pla estratègic 2017-2019, a diferència del trienni anterior
Els criteris de repartiment de les ajudes han de tindre en compte el cost de manteniment de les inversions i el cost efectiu dels serveis (a fi d'assegurar la seua viabilitat futura).	✓	Es manté	El pla 2020-2023 preveu que la sol·licitud incloga les despeses de manteniment de la inversió	✓	Es manté		✓	Esmenat parcialment	El cost efectiu dels serveis s'inclou com a criteri de repartiment
Resulta convenient regular el procediment de participació dels municipis en l'elaboració dels plans provincials.	✓	Es manté	La Diputació considera que la seua participació consisteix a triar l'objecte subvencionat	✓	Es manté	Pendent de regular les "assemblees d'alcaldes"	✓	Es manté	
La sol·licitud d'ajudes dels beneficiaris ha d'incloure un informe justificatiu de la necessitat de la inversió, detallant la naturalesa i extensió de les necessitats a cobrir per mitjà de l'actuació projectada, així com la idoneïtat del seu objecte i contingut per a satisfer-les.	✓	Es manté	La Diputació estima que preval l'autonomia dels municipis beneficiaris	✓	Es manté		✓	Es manté	
Els beneficiaris haurien de presentar una memòria prèvia al projecte de l'actuació juntament amb la sol·licitud, amb el cost estimat de les inversions.	N/A	N/A	N/A	✓	Es manté		✓	Es manté	
Les bases dels plans provincials haurien d'exigir el justificant de pagament als beneficiaris, abans del pagament de la totalitat de les ajudes.	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		✓	Es manté	Exigència optativa per la Diputació
Els terminis d'execució previstos en les bases han de ser realistes, atés l'elevat índex de pròrrogues.	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	✓	Esmenat parcialment	Davant la pandèmia de COVID-19, el Ple acorda l'ampliació dels terminis
Es recomana incloure les millores oferides pel contractista com a annex al contracte, com a garantia del seu compliment, especialment quan no estiguen recollides en l'annex al projecte d'obra.	✓	Es manté	Només figuren en els projectes i certificacions d'obra	✓	Es manté		✓	Es manté	
Entre la documentació justificativa, ha d'exigir-se un certificat de l'ajuntament sobre l'execució efectiva de les millores oferides pels contractistes o, alternativament, considerar-les baixes d'adjudicació en les bases i reduir les ajudes en aquest import.	N/A	N/A	N/A	✓	Esmenat	Les millores minoren l'import de les ajudes concedides	✓	Es manté	
Les bases del pla provincial haurien d'establir un criteri d'assignació de la bossa de romanents resultants de les baixes d'adjudicació, per a atendre sol·licituds inicialment rebutjades. Així mateix, hauria d'establir un termini per a justificar l'aplicació dels fons.	✓	Esmenat	En el pla 2018 s'estableix una bossa, amb preferència per a municipis de menor població	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A



TRÀMIT D'AL·LEGACIONS

Prèviament al tràmit d'al·legacions i segons el que preveuen les seccions 1220 i 3200 del *Manual de fiscalització* de la Sindicatura, es va remetre, el 16 de març de 2021, al cap del Servei de Comptabilitat de la Diputació d'Alacant, al cap del Servei de Cooperació de la Diputació de Castelló i a la cap d'Unitat de Control Financer de la Diputació de València el document de treball que recollia els principals aspectes de la fiscalització realitzada (objectiu i abast de l'auditoria, conclusions, recomanacions, observacions i evidències obtingudes), una vegada finalitzada la fase del treball de camp per a l'anàlisi i perquè ens enviaren els seus comentaris i observacions.

En l'esborrany de l'informe elaborat a partir del document de treball esmentat es van recollir, si era el cas, les observacions i es van efectuar les modificacions que la Sindicatura considerava oportunes, derivades de la fase a què s'ha fet referència adés.

Posteriorment, 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, aquest es va remetre el 30 d'abril de 2021 als presidents de les diputacions provincials d'Alacant, Castelló i València, per tal que hi formularen les al·legacions que estimaren convenients, amb un termini que va finalitzar el 14 de maig de 2021.

Dins del termini concedit, no es van presentar al·legacions.



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, d'acord amb la redacció que en fa la Llei de la Generalitat Valenciana 16/2017, de 10 de novembre, i de l'article 55.1.h del seu Reglament de Règim Interior i del programa anual d'actuació de 2020 d'aquesta institució, el Consell de la Sindicatura de Comptes, en la reunió del dia 24 de maig de 2021, va aprovar aquest informe de fiscalització.