

# TRIBUNAL DE CUENTAS

**Nº 970**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO  
NACIONAL DE CONSUMO**



EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 28 de febrero de 2013, el *Informe de Fiscalización del Instituto Nacional del Consumo*, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.



## ÍNDICE

<b>SECCIÓN I.- CONSIDERACIONES GENERALES</b>	<b>9</b>
<b>1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO</b>	<b>11</b>
<b>2.- CONSIDERACIONES GENERALES</b>	<b>11</b>
<b>3.- EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO</b>	<b>12</b>
<b>3.1.- CONFIGURACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO .....</b>	<b>12</b>
<b>3.2.- ESTRUCTURA Y FUNCIONES.....</b>	<b>14</b>
<b>3.2.1.- Estructura.....</b>	<b>15</b>
<b>3.2.2.- Funciones.....</b>	<b>15</b>
<b>3.3.- SUBVENCIONES Y AYUDAS CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO EN EL EJERCICIO 2010.....</b>	<b>18</b>
<b>3.4.- ÓRGANOS RELACIONADOS CON EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO .....</b>	<b>20</b>
<b>3.4.1.- El Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU) .....</b>	<b>20</b>
<b>3.4.2.- El Centro Europeo del Consumidor.....</b>	<b>21</b>
<b>4.- TRASPASO DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS</b>	<b>22</b>
<b>5.- NORMATIVA APLICABLE EN MATERIA DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS</b>	<b>24</b>
<b>SECCIÓN II.- NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>27</b>
<b>1.- OBJETIVOS Y ALCANCE</b>	<b>29</b>
<b>2.- TRATAMIENTO DE ALEGACIONES</b>	<b>30</b>
<b>3.- CONCLUSIONES</b>	<b>30</b>
<b>3.1.- CONCLUSIONES SOBRE LAS FUNCIONES Y ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO.....</b>	<b>30</b>
<b>3.2.- CONCLUSIONES SOBRE LAS CUENTAS ANUALES DEL EJERCICIO 2010 RENDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO .....</b>	<b>31</b>
<b>3.3.- CONCLUSIONES SOBRE LA CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO .....</b>	<b>37</b>
<b>3.4.- CONCLUSIONES SOBRE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO .....</b>	<b>39</b>
<b>3.5.- CONCLUSIONES SOBRE EL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y CONTROL DE CALIDAD (CICC) .....</b>	<b>40</b>
<b>3.6.- CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN DE SUBVENCIONES REALIZADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO.....</b>	<b>41</b>
<b>3.6.1.- Conclusiones sobre las bases reguladoras y la convocatoria.....</b>	<b>41</b>

3.6.2.- Conclusiones sobre la instrucción del procedimiento de concesión .....	42
3.6.3.- Conclusiones sobre la concesión de las subvenciones .....	44
3.6.4.- Conclusiones sobre la justificación de la subvención.....	44
3.6.5.- Conclusiones sobre las actuaciones de subsanación y reintegros exigidos en fase voluntaria.....	45
3.6.6.- Conclusiones de carácter general sobre el modelo de subvenciones a las asociaciones de consumidores y usuarios.....	46
<b>3.7.- CONCLUSIONES DERIVADAS DE LAS ACTUACIONES DE COMPROBACIÓN SOBRE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS BENEFICIARIAS DE LAS SUBVENCIONES .....</b>	<b>48</b>
3.7.1.- Conclusiones relativas a la Federación de Usuarios Consumidores Independientes.....	48
3.7.2.- Conclusiones relativas a la Asociación Unión de Consumidores de España .....	48
3.7.3.- Conclusiones relativas a la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros de España.....	49
3.7.4.- Conclusiones relativas a la Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios.....	49
3.7.5.- Conclusiones relativas a la Asociación de Consumidores y Usuarios.....	50
3.7.6.- Conclusiones relativas a la Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción.....	50
<b>4.- RECOMENDACIONES</b>	<b>50</b>
4.1.- DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD.....	50
4.2.- DIRIGIDAS AL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO .....	52
<b>SECCIÓN III.- RESULTADO DEL TRABAJO REALIZADO</b>	<b>57</b>
<b>1.- FUNCIONES Y ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO</b>	<b>59</b>
<b>2.- CUENTAS ANUALES DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2010</b>	<b>60</b>
2.1.- RENDICIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES.....	60
2.2.- BALANCE .....	61
2.2.1.- Consideraciones generales.....	61
2.2.2.- Inmovilizado .....	63
2.2.3.- Activo circulante .....	67
2.2.4.- Provisión para riesgos y gastos .....	70
2.2.5.- Acreedores a corto plazo .....	71
2.2.5.1.- ACREEDORES PRESUPUESTARIOS .....	71
2.2.5.2.- ACREEDORES NO PRESUPUESTARIOS.....	73
2.3.- CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL.....	73
2.3.1.- Gastos del ejercicio 2010 .....	75

2.3.1.1.- GASTOS DE PERSONAL.....	75
2.3.1.2.- OTROS GASTOS DE GESTIÓN.....	79
<b>2.3.2.- Ingresos del ejercicio 2010.....</b>	<b>84</b>
2.3.2.1.- INGRESOS POR TRANSFERENCIAS .....	85
2.3.2.2.- INGRESOS POR REINTEGROS DE SUBVENCIONES .....	85
<b>2.4.- LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA .....</b>	<b>85</b>
2.4.1.- Presupuesto de gastos del ejercicio 2010 .....	86
2.4.2.- Presupuesto de ingresos del ejercicio 2010 .....	89
2.4.3.- Resultado presupuestario del ejercicio 2010.....	90
<b>2.5.- AJUSTES AL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL DEL EJERCICIO 2010.....</b>	<b>92</b>
<b>3.- CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>93</b>
<b>3.1.- ACTIVIDAD DE CONTRATACIÓN DESARROLLADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO EN EL EJERCICIO 2010.....</b>	<b>93</b>
<b>3.2.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN TRAMITADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO EN EL EJERCICIO 2010 .....</b>	<b>95</b>
3.2.1.- Contratos de suministro.....	97
3.2.2.- Contratos de servicios .....	98
3.2.3.- Contratos menores .....	101
3.2.4.- Contratos celebrados en ejercicios anteriores, con imputación presupuestaria en el ejercicio 2010 .....	102
<b>4.- CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO .....</b>	<b>103</b>
4.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS .....	103
4.2.- CONVENIOS DE COLABORACIÓN SUSCRITOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO, VIGENTES A 31/12/2010.....	104
4.3.- ANÁLISIS PARTICULAR DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON CONTENIDO ECONÓMICO.....	108
<b>5.- EL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y CONTROL DE CALIDAD (CICC) .....</b>	<b>110</b>
<b>6.- SUBVENCIONES Y AYUDAS CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO A LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS .....</b>	<b>113</b>
<b>6.1.- ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO EN LA GESTIÓN DE LAS SUBVENCIONES .....</b>	<b>115</b>
6.1.1.- Bases reguladoras de la subvención .....	115
6.1.2.- Convocatoria de las subvenciones .....	116
6.1.3.- Instrucción del procedimiento de concesión.....	117
6.1.4.- Concesión de la subvención.....	125
6.1.5.- Justificación de las subvenciones .....	130

<b>6.1.6.- Actuaciones de subsanación y reintegros de las subvenciones en periodo voluntario.....</b>	<b>135</b>
<b>6.2.- ACTUACIONES DE COMPROBACIÓN EFECTUADAS SOBRE ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS BENEFICIARIAS DE LAS SUBVENCIONES.....</b>	<b>138</b>
<b>6.2.1.- Subvenciones concedidas a la Federación de Usuarios Consumidores Independientes (FUCI) .....</b>	<b>138</b>
6.2.1.1.- CONSIDERACIONES GENERALES.....	138
6.2.1.2.- RESULTADO DE LOS TRABAJOS.....	141
6.2.1.3.- CONCLUSIONES.....	144
<b>6.2.2.- Subvenciones concedidas a la Asociación Unión de Consumidores de España (UCE).....</b>	<b>144</b>
6.2.2.1.- CONSIDERACIONES GENERALES.....	144
6.2.2.2.- RESULTADO DE LOS TRABAJOS.....	148
6.2.2.3.- CONCLUSIONES.....	161
<b>6.2.3.- Subvenciones concedidas a la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros de España (ADICAE).....</b>	<b>162</b>
6.2.3.1.- CONSIDERACIONES GENERALES.....	162
6.2.3.2.- RESULTADO DE LOS TRABAJOS.....	165
6.2.3.3.- CONCLUSIONES.....	170
<b>6.2.4.- Subvenciones concedidas a la Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU) .....</b>	<b>170</b>
6.2.4.1.- CONSIDERACIONES GENERALES.....	170
6.2.4.2.- RESULTADO DE LOS TRABAJOS.....	173
6.2.4.3.- CONCLUSIONES.....	175
<b>6.2.5.- Subvenciones concedidas a la Asociación de Consumidores y Usuarios (OCU).....</b>	<b>175</b>
6.2.5.1.- CONSIDERACIONES GENERALES.....	175
6.2.5.2.- RESULTADO DE LOS TRABAJOS.....	177
6.2.5.3.- CONCLUSIONES.....	179
<b>6.2.6.- Subvenciones concedidas a la Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción (FACUA) .....</b>	<b>179</b>
6.2.6.1.- CONSIDERACIONES GENERALES.....	179
6.2.6.2.- RESULTADO DE LOS TRABAJOS.....	182
6.2.6.3.- CONCLUSIONES.....	186



## ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

<b>ACF</b>	Anticipos de Caja Fija.
<b>ADECUA</b>	Alianza para la Defensa de Consumidores y Usuarios Activos.
<b>ADICAE</b>	Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros de España.
<b>AEAT</b>	Agencia Estatal de Administración Tributaria.
<b>AGE</b>	Administración General del Estado.
<b>ASGECO</b>	Asociación General de Consumidores – Confederación.
<b>ASUSALUD</b>	Asociación Nacional de Consumidores y Usuarios de Servicios de Salud.
<b>AUC</b>	Asociación de Usuarios de la Comunicación.
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado.
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas.
<b>CCU</b>	Consejo de Consumidores y Usuarios.
<b>CE</b>	Constitución Española
<b>CEACCU</b>	Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios.
<b>CEC</b>	Centro Europeo del Consumidor.
<b>CECU</b>	Confederación de Consumidores y Usuarios.
<b>CICC</b>	Centro de Investigación y Control de la Calidad.
<b>CIDOC</b>	Bases de Datos del Centro de Información y Documentación de Consumo.
<b>CONSUM</b>	Consum Sociedad Cooperativa Valenciana.
<b>FACUA</b>	Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción.
<b>FED. UNAE</b>	Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España.
<b>FUCI</b>	Federación de Usuarios - Consumidores Independientes.
<b>HISPA COOP</b>	Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios.
<b>IBERCONSU</b>	Asociación de Consumidores y Usuarios Iberconsumidores.
<b>IGAE</b>	Intervención General de la Administración del Estado.
<b>INC Instituto</b>	o Instituto Nacional del Consumo.
<b>IRPF</b>	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
<b>IVA</b>	Impuesto sobre el Valor Añadido.
<b>JAC</b>	Juntas Arbitrales de Consumo
<b>LCSP</b>	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
<b>LCU</b>	Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.
<b>LGP</b>	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
<b>LGS</b>	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
<b>LOFAGE</b>	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

<b>LOTCu</b>	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
<b>LRJAP-PAC</b>	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.
<b>MSPI</b>	Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
<b>MSSI</b>	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
<b>OCU</b>	Organización de Consumidores y Usuarios.
<b>PGCP</b>	Plan General de Contabilidad Pública.
<b>PGE</b>	Presupuestos Generales del Estado.
<b>REACU</b>	Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios.
<b>RGR</b>	Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.
<b>RGS</b>	Real Decreto 887/2006, de 21 julio, Reglamento General de Subvenciones.
<b>RPT</b>	Relación de Puestos de Trabajo.
<b>SAC</b>	Sistema Arbitral de Consumo.
<b>TGSS</b>	Tesorería General de la Seguridad Social.
<b>TRLCSP</b>	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
<b>TRLCU</b>	Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.
<b>UCE</b>	Unión de Consumidores de España.
<b>UE</b>	Unión Europea.
<b>UNAE</b>	Unión Cívica Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España.
<b>UNCCUE</b>	Unión de Cooperativas de Consumidores y Usuarios de España.

## **SECCIÓN I.- CONSIDERACIONES GENERALES**



## 1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones asignadas por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (en adelante LOTCu) y por Acuerdo del Pleno de fecha 26 de enero de 2012, mediante el que se aprobó el “Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2012” remitido a las Cortes Generales, ha realizado, a iniciativa propia, una “Fiscalización del Instituto Nacional del Consumo”.

## 2.- CONSIDERACIONES GENERALES

El artículo 51 de la Constitución Española (en adelante CE) encomienda a los poderes públicos garantizar la defensa de los consumidores y usuarios<sup>1</sup> como uno de los principios rectores de la política social y económica del Estado. Así, los poderes públicos deberán proteger, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los consumidores, y promoverán la información y educación de los mismos, fomentando sus organizaciones y oyendo a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos en los términos que la Ley establezca.

Para dar cumplimiento a este mandato constitucional se aprobó la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (en adelante LCU). Posteriormente, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, aprobó el texto refundido de esta Ley General y otras leyes complementarias (en adelante TRLCU).

Los objetivos fundamentales de la LCU eran, por una parte, el establecimiento de procedimientos eficaces para la defensa de los consumidores y de un marco legal adecuado para favorecer el desarrollo de su movimiento asociativo; y, por otra, la declaración de los principios, criterios, obligaciones y derechos que iban a configurar la defensa de los mismos y que tendrían que ser tenidos en cuenta por los poderes públicos en los desarrollos normativos futuros. Asimismo, en su Disposición final tercera encomendaba al Gobierno la adaptación de la estructura organizativa y las competencias del Instituto Nacional del Consumo (en adelante INC o Instituto) al contenido de esta Ley.

Los derechos básicos de los consumidores definidos en la LCU son los siguientes:

- a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad.
- b) La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales.
- c) La indemnización o reparación de los daños y perjuicios sufridos.
- d) La información correcta sobre los diferentes productos o servicios y la educación y divulgación, para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute.
- e) La audiencia en consulta, la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afectan directamente y la representación de sus intereses, todo ello a través de las asociaciones, agrupaciones o confederaciones de consumidores legalmente constituidas.

---

<sup>1</sup> En adelante, no se repetirá el termino “usuarios”, que debe entenderse comprendido en el de “consumidores”.

- f) La presión jurídica, administrativa y técnica en las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión.

Por su parte, el TRLCU, al regular el derecho de representación, consulta y participación y régimen jurídico de las asociaciones de consumidores, reconoce el derecho de éstas, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el propio texto refundido, a participar en sociedades mercantiles, a colaborar con los operadores del mercado y a suscribir convenios o acuerdos de colaboración con empresas, agrupaciones o asociaciones de empresas, fundaciones o cualquier organización sin ánimo de lucro, con la obligación de depositar en el INC las cuentas anuales, los estatutos, acuerdos o convenios de colaboración.

Asimismo, el TRLCU regula el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios (en adelante REACU), donde deben inscribirse las asociaciones de ámbito estatal o las que no desarrollen sus funciones en el ámbito de una Comunidad Autónoma, cuya gestión se asigna al INC.

Por último, el TRLCU legitima al INC para ejercitar la acción de cesación ante los órganos judiciales correspondientes, frente a las conductas contrarias a lo dispuesto en dicha norma en materia de cláusulas abusivas, venta a distancia, garantías en la venta de productos, etc., tanto en el territorio nacional como en el de otro Estado miembro de la Unión Europea (en adelante UE).

### **3.- EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO**

#### **3.1.- CONFIGURACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO**

El INC fue creado por el Decreto 2950/1975, de 7 de noviembre, por el que se reorganizó el Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores, como servicio público centralizado adscrito al Ministerio de Comercio. En este Decreto se recogían las funciones y la estructura del INC, fijándose como objetivo fundamental la promoción y fomento de los derechos de los consumidores.

Tras la aprobación del Real Decreto 2924/1981, de 4 de diciembre, por el que reestructuraban determinados órganos de la Administración del Estado, en el año 1981 el INC quedó adscrito, a través de la Secretaría de Estado para el Consumo, al Ministerio de Sanidad y Consumo, continuando desde entonces tutelado por este Ministerio.

La estructura orgánica y las funciones asignadas al INC han ido evolucionando para adaptarse a la realidad económica y social imperante en cada momento. Hay que tener en cuenta que desde que se creó y se comenzó a regular el INC han ocurrido hechos trascendentes que han influido en el ámbito de actuación y en las funciones asignadas al INC, con la consiguiente necesidad de adaptación y redefinición de su estructura y objetivos al marco legal y a las exigencias que han ido surgiendo en materia de protección y promoción de los derechos de los consumidores.

Dentro de los acontecimientos que han tenido lugar desde la creación del INC, que han supuesto la necesidad de reformular sus funciones o de asumir nuevas competencias, cabe destacar:

- La entrada en vigor de la CE, que encomienda a los poderes públicos la defensa de los consumidores, lo que conllevó la aprobación de la LCU y, posteriormente, la agrupación en el TRLCU de todas las normas dictadas en relación con esta materia.

- El proceso de traspaso de las funciones y servicios de la Administración General del Estado (en adelante AGE) a las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) en materia de defensa de los consumidores, producido durante el periodo 1981-1999. Este traspaso se plasmó en la aprobación de Leyes autonómicas para la protección y defensa de los consumidores en todas las CCAA, salvo en La Rioja.
- La incorporación de España a la Comunidad Económica Europea en el año 1986, que supuso la necesidad de armonizar la normativa española en materia de protección de los derechos de los consumidores, con la normativa de la actual UE.
- La producción normativa nacional y comunitaria, y en particular:
  - ✓ La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP-PAC).
  - ✓ La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante LOFAGE).
  - ✓ La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS), desarrollada por el Real Decreto 887/2006, de 21 julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Subvenciones (en adelante RGS).
  - ✓ La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP).
  - ✓ El Reglamento CE/2006/2004, de 27 de octubre, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores.
  - ✓ La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público<sup>2</sup> (en adelante LCSP).

La reformulación y adaptación de las funciones del INC a los acontecimientos relacionados anteriormente se ha producido a través de los Reales Decretos por los que se desarrolla la estructura orgánica básica de los Ministerios a los que ha sido adscrito el INC.

Tras la promulgación del Real Decreto 432/1999, de 12 de marzo, de adaptación de diversos organismos autónomos a lo dispuesto en la LOFAGE, el INC se configura como un organismo autónomo de los previstos en el artículo 43.1 de dicha Ley, por lo que le son de aplicación las disposiciones que establece para este tipo de organismos.

Por todo ello, el INC tiene personalidad jurídica propia diferenciada, patrimonio y tesorería propios y su régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero es el establecido por la LGP y demás normas que la desarrollan.

Los ingresos para llevar a cabo la actividad del INC provienen en su práctica totalidad de las transferencias corrientes y de capital consignadas anualmente en los Presupuestos Generales del Estado (en adelante PGE), concretamente en la sección del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Excepcionalmente, percibe ingresos como consecuencia de reintegros de las subvenciones concedidas por el propio Instituto. Además, es beneficiario de otras ayudas

---

<sup>2</sup> Derogada por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

concedidas por la Unión Europea u otros organismos públicos, para desarrollar actividades específicas.

El hecho de que el Decreto de creación del INC fuese anterior a la aprobación de la LOFAGE originó que aquél no contemplase las previsiones recogidas por esta última Ley sobre la necesidad de que este tipo de organismos cuenten con un Estatuto de los previstos en su artículo 62.1.

### 3.2.- ESTRUCTURA Y FUNCIONES

En la actualidad, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (en adelante MSSSI), este Ministerio ostenta la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de la actividad del INC. La vinculación del INC respecto al Ministerio se establece a través de la Secretaría General de Sanidad y Consumo, a la que se adscribe el INC<sup>3</sup>.

El artículo 10 del precitado Real Decreto 200/2012 define a la Secretaría General de Sanidad y Consumo como el órgano del MSSSI al que corresponde la consecución de los siguientes objetivos:

- a) La promoción de la política de consumo mediante la propuesta de regulación, en el ámbito de las competencias estatales, que incida en la protección y la promoción de los derechos de los consumidores y usuarios.
- b) El establecimiento e impulso de procedimientos eficaces para la protección de los consumidores.
- c) La cooperación institucional interterritorial en la materia.
- d) El fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios y el apoyo al Consejo de Consumidores y Usuarios.

Para la consecución de estos objetivos, la Secretaría General de Sanidad y Consumo se sirve del INC, definido en la Disposición final quinta del Real Decreto 200/2012 como *“el organismo que ejerce, en desarrollo de lo establecido en el artículo 51 de la Constitución y en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, las funciones de promoción y fomento de los derechos de los consumidores y usuarios, dentro del ámbito competencial de la Administración General del Estado”*.

---

<sup>3</sup> Durante el periodo fiscalizado, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 1041/2009, de 29 de junio, modificado por el Real Decreto 1258/2010, de 8 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Política Social, el INC se configuraba como un organismo autónomo adscrito a la Dirección General de Consumo, dependiente de la Secretaría General de Política Social y Consumo de dicho Ministerio. Mediante Real Decreto 263/2011, de 28 de febrero, se desarrolló la estructura básica del Ministerio, una vez modificada su denominación por la de Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, mediante Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre.

Tras la aprobación del Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, de reestructuración de los departamentos ministeriales, el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad pasó a denominarse Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y, posteriormente, el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se determina la estructura básica de los departamentos ministeriales, creó la Secretaría General de Sanidad y Consumo, suprimiendo la Secretaría General de Política Social y Consumo y la Dirección General de Consumo.



### 3.2.1.- Estructura

La organización del INC<sup>4</sup> se recoge en la Disposición final quinta del Real Decreto 200/2012. Para el desarrollo de su actividad el Instituto cuenta con un órgano rector, la Presidencia, y dos unidades orgánicas con rango de Subdirección General:

- El órgano rector es el Presidente, cargo que desempeña el titular de la Secretaría General de Sanidad y Consumo.
- Las unidades orgánicas son las siguientes:
  - a) La Subdirección General de Coordinación, Calidad del Consumo y Cooperación Institucional, a la que se adscribe el Centro de Investigación y Control de la Calidad (en adelante CICC).
  - b) La Subdirección General de Arbitraje, Normativa y Asociacionismo de Consumo.

### 3.2.2.- Funciones

Las funciones desarrolladas por el INC para el cumplimiento de los objetivos asignados a la Secretaría General de Sanidad y Consumo son las siguientes:

- Presidente:
  - a) La alta dirección del organismo, así como la aprobación de los planes generales de actividad del Instituto.
  - b) La representación legal del organismo.
  - c) La ejecución y dirección estratégica de los planes generales, su evaluación y el control de sus resultados.
  - d) La disposición del gasto y la ordenación de pagos.
  - e) La celebración de los contratos y convenios con entidades públicas y privadas que sean precisos para el cumplimiento de sus fines.
  - f) La dirección de personal.
  - g) Las relaciones institucionales.
  - h) La coordinación general de las unidades del Instituto.
- Subdirección General de Coordinación, Calidad del Consumo y Cooperación Institucional:

---

<sup>4</sup> Durante el periodo fiscalizado, la estructura orgánica del INC se regulaba en el Real Decreto 1087/2003, de 29 de agosto, por el que se establecía la estructura orgánica del Ministerio de Sanidad y Consumo. El INC se estructuraba en dos órganos rectores, la Presidencia y la Dirección General, cargos que ejercían los titulares de la Secretaría General de Política Social y Consumo y de la Dirección General de Consumo, y en dos unidades orgánicas, la Subdirección General de Calidad del Consumo y la Subdirección General de Normativa y Arbitraje. Asimismo, el Centro de Investigación y Control de la Calidad (CICC) se adscribía a la Dirección del INC.

Las funciones desarrolladas por el INC en su configuración actual son sustancialmente iguales a las que desarrollaba con la regulación en vigor durante el periodo fiscalizado.

- a) La propuesta de ordenación en materia de consumo, el apoyo técnico a los servicios de inspección de consumo de otras administraciones públicas, así como el desarrollo de las funciones relativas al buen funcionamiento del mercado para la protección del consumidor.
- b) La gestión de la red de alerta de los productos de consumo no alimenticios.
- c) El control y la supervisión del CICC en la realización de análisis, pruebas y ensayos sobre la calidad y seguridad de los bienes y servicios de uso y consumo; la formación y asesoramiento de personal técnico, así como la actividad dirigida al fomento de la calidad de aquéllos.

El CICC se configura como un conjunto de laboratorios cuya misión es la realización de análisis y ensayos sobre los productos presentes en el mercado español, con el fin de evaluar su conformidad con las reglamentaciones y las normas de calidad que los regulan. Ostenta la competencia para el análisis de la calidad y de la seguridad de todo tipo de productos de consumo, con la excepción de la seguridad de productos alimenticios y de los medicamentos, cuyo análisis corresponde a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición y a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, respectivamente.

A través del CICC, el INC presta apoyo técnico y científico para la aplicación y desarrollo de las políticas de protección y defensa de los consumidores, implementadas por las Administraciones públicas.

- d) La interlocución con los sectores económicos para la promoción de buenas prácticas y transparencia en su relación con los consumidores.
  - e) La secretaría de los órganos de cooperación con la AGE, con las CCAA, entre ellos la Conferencia Sectorial de Consumo y la Comisión de Cooperación de Consumo, y con los órganos de representación de las corporaciones locales.
  - f) La información, formación y educación de los consumidores.
  - g) La promoción y realización de encuestas y estudios en relación con el consumo.
  - h) La elaboración del Proyecto de presupuesto y el apoyo al Consejo de Consumidores y Usuarios.
- Subdirección General de Arbitraje, Normativa y Asociacionismo de Consumo:
- a) La ordenación y gestión del Sistema Arbitral de Consumo, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.
  - b) El apoyo técnico a las Juntas Arbitrales de Consumo.
  - c) La secretaría de la Junta Arbitral Nacional.
  - d) La preparación de acciones judiciales en defensa de los intereses generales de los consumidores, según lo previsto en la legislación vigente.
  - e) La propuesta y análisis de normas en materia de regulación de consumo.

- f) El fomento y registro de las asociaciones de consumidores y usuarios, así como el apoyo al Consejo de Consumidores y Usuarios.

Además de las funciones anteriores, en virtud del artículo 33 del TRLCU, el INC es el encargado de gestionar el REACU, en el que deberán figurar inscritas todas las asociaciones de consumidores de ámbito estatal y todas aquellas que desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito de más de una CCAA.

El acceso a la inscripción en el REACU de estas asociaciones les permite cumplir lo dispuesto en el artículo 22 de la CE sobre el derecho fundamental de asociación y la necesidad de la inscripción en un registro, a los solos efectos de publicidad. Asimismo, la inscripción les posibilita ser partícipes de otros beneficios recogidos en la normativa (ser declaradas de utilidad pública, percibir ayudas y subvenciones públicas, representar a los consumidores, disfrutar del derecho de asistencia jurídica e integrarse, en su caso, en el Consejo de Consumidores y Usuarios).

El INC tiene atribuidas competencias para comprobar si las asociaciones de consumidores y usuarios que solicitan la inscripción cumplen con los requisitos establecidos en el TRLCU, pudiendo verificar en cualquier momento posterior que continúan atendiendo las obligaciones exigidas para estar inscritas. Asimismo, el INC ostenta la potestad para resolver la exclusión de una asociación del REACU en los supuestos establecidos en la ley, en cuyo caso aquella no podrá volver a solicitar su inscripción hasta que transcurra un plazo mínimo de 5 años.

Respecto a la gestión del REACU, las asociaciones de consumidores están obligadas a facilitar, entre otras cuestiones, información sobre su denominación, sede, nombre de las personas que ocupan sus cargos directivos, número de socios, cuentas anuales, etc. Estos datos son utilizados por el INC para contrastar la información que facilitan las asociaciones en los procesos selectivos para concurrir a las subvenciones que otorga y para proponer nombramientos de miembros del Consejo de Consumidores y Usuarios.

A 31 de diciembre de 2010, las asociaciones de consumidores inscritas en el REACU eran las que figuran en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 1**  
**ASOCIACIONES INSCRITAS EN EL REGISTRO ESTATAL DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (REACU), A 31 DE DICIEMBRE DE 2010**

Nº REACU	SIGLAS	RAZÓN SOCIAL	PROVINCIA
1	ASGECO	Asociación General de Consumidores – Confederación	Madrid
2	FUCI	Federación de Usuarios - Consumidores Independientes	Madrid
3	HISPACOOOP	Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios	Madrid
4	UCE	Unión de Consumidores de España	Madrid
5	ADICAE	Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros de España	Zaragoza
6	FED. UNAE	Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España	Madrid
7	UNAE	Unión Cívica Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España	Madrid
8	CEACCU	Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios	Madrid
9	CECU	Confederación de Consumidores y Usuarios	Madrid
10	OCU	Organización de Consumidores y Usuarios	Madrid
11	AUC	Asociación de Usuarios de la Comunicación	Madrid
12	UNCCUE	Unión de Cooperativas de Consumidores y Usuarios de España	Madrid
13	CONSUM	Consum Sociedad Cooperativa Valenciana	Valencia
15	ASUSALUD	Asociación Nacional de Consumidores y Usuarios de Servicios de Salud	Valencia
16	FACUA	Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción	Sevilla
17	ADECUA	Alianza para la Defensa de Consumidores y Usuarios Activos	Málaga
18	IBERCONSU	Asociación de Consumidores y Usuarios Iberconsumidores	Valencia

### 3.3.- SUBVENCIONES Y AYUDAS CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO EN EL EJERCICIO 2010

En el Plan Estratégico de Subvenciones del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad para los años 2010, 2011 y 2012, aprobado el 23 de diciembre de 2010, se recogen las directrices generales, las líneas de actuación y los objetivos a alcanzar con la política de subvenciones definida por dicho Ministerio.

En lo que respecta a las subvenciones gestionadas por el INC, el objetivo de las mismas, definido en el Plan Estratégico, es coadyuvar al cumplimiento del mandato recogido en el artículo 51 de la CE, relativo a la garantía de los derechos de los consumidores y usuarios y al fomento de sus organizaciones.

La financiación de estas subvenciones y ayudas se contiene en el programa presupuestario 4920 “Protección y promoción de los derechos de los consumidores y usuarios”. Dentro de las líneas de

acción definidas en este programa, cabe destacar las referidas al “*Fomento y potenciación del asociacionismo de consumo*” y a la “*Defensa de los intereses de los consumidores*”.

La Dirección General de Consumo, a través del INC, es el órgano encargado de la ejecución del precitado programa presupuestario. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16.2.c) del Real Decreto 263/2011, el INC tiene encomendadas, entre otras funciones, la realización de actividades para “*fomentar el fortalecimiento de las asociaciones de consumidores de ámbito supraautonómico*” y “*gestionar e impulsar el Sistema Arbitral de Consumo*” como mecanismo de defensa de los intereses de los consumidores.

Con el fin de cumplir esas funciones, el INC, de acuerdo con el Plan Estratégico mencionado anteriormente, ha articulado un sistema de concesión de subvenciones y ayudas, de convocatoria anual, englobadas en las siguientes líneas:

- a) Subvención para las asociaciones de consumidores y usuarios, de ámbito estatal, destinadas a promover el asociacionismo de consumo y a la realización de actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores.

Mediante esta subvención, concedida por el sistema de concurrencia competitiva, se financia tanto la actividad de fomento de las asociaciones de consumidores de ámbito estatal como los programas específicos desarrollados por las mismas, que se encuentren dentro de las prioridades fijadas en la respectiva convocatoria.

- b) Subvención para el fomento de actividades de las Juntas Arbitrales de Consumo, constituidas por acuerdos suscritos entre el INC y las diferentes Administraciones públicas y que se encuentren en vigor en el momento de la convocatoria.

El objetivo de esta subvención es potenciar el Sistema Arbitral de Consumo, mediante la financiación de las Juntas Arbitrales de ámbito local y autonómico, que tengan como fin la gestión, administración, fomento y desarrollo del arbitraje de consumo entre empresarios y consumidores o sus asociaciones.

- c) Becas de formación en materia de investigación y control de calidad de los productos de consumo, dirigidas a postgraduados.

Estas ayudas persiguen la formación teórica y práctica de especialistas en materia de investigación y control de calidad de los productos de consumo mediante un programa de tutorías realizadas en el CICC, consistente en el estudio o realización de actuaciones técnicas, dentro de las áreas específicas de actuación del Centro, incluidos los análisis de muestras, la elaboración de protocolos normalizados de trabajo y la colaboración en la puesta a punto de nuevas técnicas y métodos analíticos para productos industriales y alimentos.

- d) Becas de formación para el programa de trabajo del Consejo de Consumidores y Usuarios, dirigidas a titulados superiores.

Mediante estas ayudas se financia el desarrollo de un programa de tutorías, que incluye formación teórica y práctica en materia de normativa relativa a los intereses de los consumidores y usuarios, así como a su representación institucional a través de sus asociaciones, mediante la colaboración en las actividades del CCU.

Las subvenciones y ayudas, expresadas en euros, convocadas por el INC durante el ejercicio 2010, se contienen en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 2**  
**DETALLE DE LAS SUBVENCIONES Y AYUDAS CONVOCADAS POR EL INC DURANTE EL EJERCICIO 2010**

Subvención para la promoción y el fomento del asociacionismo de consumo.	3.641.140	78,72%
Subvención para la gestión de las Juntas Arbitrales de Consumo.	920.710	19,90%
Becas de formación en materia de investigación y control de calidad en el CICC.	31.830	0,69%
Becas de formación para el programa de trabajo del CCU.	31.830	0,69%
<b>TOTAL</b>	<b>4.625.510</b>	<b>100,00%</b>

Como se observa en el cuadro, la actividad del INC en materia de ayudas y subvenciones se concentra en la línea diseñada para la promoción y fomento del asociacionismo de consumo, que es objeto de análisis en los distintos epígrafes que integran el apartado III.6 de este Informe.

### **3.4.- ÓRGANOS RELACIONADOS CON EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO**

#### **3.4.1.- El Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU)**

La LCU contemplaba la creación de un órgano de representación y consulta a nivel nacional, integrado por representantes de las asociaciones de consumidores: el Consejo de Consumidores y Usuarios (en adelante CCU) que fue definido por el TRLCU, en su artículo 38, como *“el órgano nacional de consulta y representación institucional de los consumidores y usuarios a través de sus organizaciones”*.

El INC tiene encomendada la función de apoyo e impulso del funcionamiento del CCU, ejerce la Secretaría de dicho Órgano y ostenta la potestad para auditar, en la forma que estime competente, el cumplimiento de los requisitos o de la documentación aportada por las asociaciones en el proceso de convocatoria, en el de valoración de la representatividad o posteriormente. En el supuesto de comprobar la falta de veracidad de los datos aportados, el INC debe promover la exclusión del CCU de la asociación en cuestión.

La composición, funciones, normas de elección de los vocales y funcionamiento del CCU se regulan en el Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, modificado por el Real Decreto 487/2009, de 3 de abril. De acuerdo con ésta última norma, el CCU está integrado por su presidente y hasta un máximo de 15 vocales, nombrados por un periodo de cuatro años, en representación de las asociaciones y cooperativas de consumidores y usuarios, siendo requisito imprescindible que éstas se encuentren inscritas en el REACU. Asimismo, el citado Real Decreto 487/2009 atribuye al INC la Secretaría del CCU, que acude a las reuniones con voz pero sin voto.

La Orden SAS/1297/2009, de 19 de mayo, por la que se convoca el proceso selectivo para la designación de los vocales del CCU, determina los baremos de valoración de la representatividad de las entidades. Así, establece que en la valoración de la representatividad de las entidades se tendrán en cuenta criterios como: a) la implantación territorial; b) el número de socios individuales (el Real Decreto 894/2005 determinaba que el número de dichos socios deberá ser superior a 10.000); c) los recursos propios; d) la trayectoria en el ámbito de la protección de los consumidores y usuarios; y e) los programas de actividades a desarrollar que tengan por finalidad la realización de actuaciones concretas de información, defensa y protección de los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios.

Las asociaciones de consumidores que conforman el CCU se detallan en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 3**  
**ASOCIACIONES REPRESENTADAS EN EL ACTUAL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS**

SIGLAS	RAZÓN SOCIAL	PROVINCIA
1. ADICAE	Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros de España	Zaragoza
2. ASGECO	Asociación General de Consumidores - Confederación	Madrid
3. AUC	Asociación de Usuarios de la Comunicación	Madrid
4. CEACCU	Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios	Madrid
5. CECU	Confederación de Consumidores y Usuarios	Madrid
6. FACUA	Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción	Sevilla
7. FED. UNAE	Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España	Madrid
8. FUCI	Federación de Usuarios - Consumidores Independientes	Madrid
9. HISPACOOOP	Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios	Madrid
10. OCU	Organización de Consumidores y Usuarios	Madrid
11. UCE	Unión de Consumidores de España	Madrid

### 3.4.2.- El Centro Europeo del Consumidor

El Centro Europeo del Consumidor (en adelante CEC) es una oficina creada por iniciativa de la Comisión Europea, mediante la Decisión 1926/2006/CE, de 18 de diciembre, por la que se establece un programa de acción comunitaria en el ámbito de la política de los consumidores, para el periodo comprendido entre el 31 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2013. Este programa está desarrollado y cofinanciado en cada Estado miembro de la UE por la institución de ámbito estatal competente en materia de consumo.

El CEC se configura como una Agencia Delegada de la Comisión Europea para informar, atender y apoyar a los consumidores y usuarios europeos, con el fin último de coordinar la defensa de los consumidores de los países de la UE en España, así como de los consumidores españoles en relación con empresas ubicadas en otros países de la UE.

En España, el INC es el Organismo que responde al criterio de institución tutelar descrito por la Comisión Europea, ya que su ámbito competencial en el desarrollo de sus funciones de coordinación, fomento y promoción de los derechos de los consumidores, abarca a todo el territorio nacional.

En el ejercicio 2010, el INC percibió 44.635 euros procedentes de la liquidación del ejercicio 2009 correspondiente a la parte de la UE que se articuló mediante una subvención. Con respecto a la liquidación de los gastos de funcionamiento del CEC correspondientes al ejercicio 2010, el 19 de enero de 2011, el INC ingresó 141.410 euros, quedando pendiente de cobro 87.698 euros.

#### **4.- TRASPASO DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS**

El artículo 51 de la CE consagra los derechos de los consumidores e impone a los poderes públicos la realización de las acciones necesarias para garantizar su protección y promoción.

Por su parte, el apartado 3 del artículo 149 de la CE establece que *“las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado”*.

En este contexto normativo, los Estatutos de todas las CCAA y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla han recogido entre sus competencias la relativa a la defensa del consumidor. La AGE, durante el periodo 1981-1999, ha venido traspasando a las CCAA y Ciudades Autónomas las funciones y servicios, así como los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de las competencias.

El siguiente cuadro recoge la normativa reguladora y la fecha de efectividad de los traspasos de las funciones y servicios de la AGE a las CCAA en materia de defensa de los consumidores:



**CUADRO Nº 4**  
**TRASPASO DE FUNCIONES Y SERVICIOS DE LA AGE A LAS CC AA**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA	FECHA DE EFECTIVIDAD
País Vasco	Real Decreto 1998/1981, de 24 de julio	01/08/1981
Cantabria	Real Decreto 2402/1982, de 24 de julio	01/07/1982
Galicia	Real Decreto 2266/1982, de 24 de julio	01/07/1982
Valenciana	Real Decreto 2388/1982, de 24 de julio	01/07/1982
Principado de Asturias	Real Decreto 2386/1982, de 24 de julio	01/07/1982
Región de Murcia	Real Decreto 4165/1982, de 29 de diciembre	01/01/1983
Cataluña	Real Decreto 2575/1983, de 20 de julio	01/07/1983
Andalucía	Real Decreto 2966/1983, de 19 de octubre	01/07/1983
Canarias	Real Decreto 2916/1983, de 19 de octubre	01/07/1983
Extremadura	Real Decreto 3303/1983, de 23 de noviembre	01/07/1983
La Rioja	Real Decreto 3354/1983, de 23 de noviembre	01/07/1983
Aragón	Real Decreto 3395/1983, de 7 de diciembre	01/07/1983
Castilla-La Mancha	Real Decreto 3412/1983, de 21 de diciembre	01/07/1983
Islas Baleares	Real Decreto 540/1984, de 8 de febrero	01/07/1983
Castilla y León	Real Decreto 689/1984, de 8 de febrero	01/07/1983
Madrid	Real Decreto 2376/1984, de 26 de diciembre	01/07/1984
Foral de Navarra	Real Decreto 1120/1985, de 19 de junio	01/07/1985
C. A. Melilla	Real Decreto 1381/1997, de 29 de agosto	01/10/1997
C. A. Ceuta	Real Decreto 33/1999, de 15 de enero	01/02/1999

A partir de la fecha de efectividad de estos traspasos, son los órganos correspondientes de las CCAA y Ciudades Autónomas los que ejercen, dentro de su ámbito territorial, las funciones y servicios que en materia de defensa de la promoción y de los derechos de los consumidores les han sido traspasadas y que, hasta dicha fecha, había realizado la AGE a través de la Dirección General de Consumo y del INC.

Además, en el ejercicio de sus competencias en la materia, todas las CCAA, salvo La Rioja, han aprobado leyes autonómicas para la protección y defensa de los derechos de los consumidores.

En el siguiente cuadro se recogen las leyes de protección al consumidor de las CCAA:

**CUADRO Nº 5**  
**LEYES DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA	DENOMINACIÓN
Galicia	Ley 2/2012, de 28 de marzo	Ley de Protección General de las Personas Consumidoras y Usuarías
Región de Murcia	Ley 4/1996, de 14 de junio	Estatuto de los Consumidores y Usuarios
Baleares	Ley 1/1998, de 10 de marzo	Estatuto de los Consumidores y Usuarios
Madrid	Ley 11/1998, de 9 de septiembre	Ley de Protección de los Consumidores y Usuarios
Castilla y León	Ley 11/1998, de 5 de diciembre	Defensa de los Consumidores y Usuarios
Extremadura	Ley 6/2001, de 24 de mayo	Estatuto de los Consumidores de Extremadura
Principado de Asturias	Ley 11/2002, de 2 de noviembre	Ley de Consumidores y Usuarios
Canarias	Ley 3/2003, de 12 de febrero	Estatuto de los Consumidores y Usuarios
Andalucía	Ley 13/2003, de 17 de diciembre	Ley de los Consumidores y Usuarios
País Vasco	Ley 6/2003, de 22 de diciembre	Estatuto de las personas Consumidoras y Usuarías
Castilla-La Mancha	Ley 11/2005, de 15 de diciembre	Estatuto del Consumidor
Cantabria	Ley 1/2006, de 7 de marzo	Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios
Foral de Navarra	Ley Foral 7/2006, de 20 de junio	Ley Foral de Defensa de los Consumidores y Usuarios
Aragón	Ley 16/2006, de 28 de diciembre	Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón
Cataluña	Ley 22/2010, de 20 de julio	Código de Consumo
Valenciana	Ley 1/2011, de 22 de marzo	Estatuto de los Consumidores y Usuarios

## 5.- NORMATIVA APLICABLE EN MATERIA DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

El marco normativo regulador en materia de protección de los consumidores, así como del desarrollo de la actividad del INC, está constituido, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

a) Regulación básica en materia de protección de los consumidores:

- Artículo 51 de la Constitución Española.
- Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (TRLUCU).

- Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios, modificado por el Real Decreto 487/2009, de 3 de abril.
- Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo.
- Resolución de 7 de julio de 2011, de la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, por la que se aprueba la carta de servicios del Instituto Nacional del Consumo.

b) Regulación específica de la actividad del INC:

En el desarrollo de su actividad, el INC se rige por la legislación general aplicable a los Organismos autónomos de la Administración del Estado y por su normativa específica, de la que se pueden destacar las siguientes normas:

- Decreto 2950/1975, de 7 de noviembre, por el que se reorganiza el Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores y se crea el Instituto Nacional del Consumo.
- Real Decreto 1943/1986, de 19 de septiembre, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo.
- Real Decreto 432/1999, de 12 de marzo, de adaptación de diversos organismos autónomos a las previsiones de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- Real Decreto 1681/2009, de 13 de noviembre, por el que se otorga al Instituto Nacional del Consumo la condición de medio propio de la Administración General del Estado y de sus organismos dependientes, en los términos regulados por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto 263/2011, de 28 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Orden SCO/1916/2007, de 20 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal, destinadas a promover el asociacionismo de consumo y a la realización de actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores.
- Resolución de 25 de febrero de 2010, del Instituto Nacional del Consumo, por la que se convocan subvenciones para las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal, destinadas a promover el asociacionismo de consumo y a la realización de actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores, para el ejercicio 2010.
- Orden SCO/3703/2005, de 25 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para el fomento de actividades de las Juntas Arbitrales de Consumo, para el ejercicio de 2005, modificada por la Orden SCO/2237/2006, de 26 de junio.
- Resolución de 4 de enero de 2010, del Instituto Nacional del Consumo, por la que se convocan subvenciones para el fomento de actividades de las Juntas Arbitrales de Consumo para el ejercicio 2010.

- 
- Resolución de 21 de julio de 2009, del Instituto Nacional del Consumo, por la que se convocan becas de formación en materia de investigación y control de calidad de los productos de consumo, en el Centro de Investigación y Control de la Calidad, para el ejercicio 2010.
  - Resolución de 6 de octubre de 2011, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se aprueban las tarifas del Instituto Nacional del Consumo para el desarrollo y gestión de actividades relacionadas con el control de los contenidos de los ingredientes de los productos del tabaco.
  - Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.
  - Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

## **SECCIÓN II.- NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**



## 1.- OBJETIVOS Y ALCANCE

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de julio de 2011, los objetivos de esta Fiscalización han sido los siguientes:

- a) Comprobar que las cuentas anuales del Instituto correspondientes al ejercicio 2010 representan adecuadamente su situación financiera y patrimonial, así como el resultado de sus operaciones y la ejecución de su presupuesto, de acuerdo con la normativa vigente y los principios de contabilidad pública.
- b) Evaluar los procedimientos y sistemas de gestión económico-financiera y de control interno aplicados en el desarrollo de su actividad y, en particular, el cumplimiento de la normativa aplicable a los procedimientos de contratación que se hayan adjudicado o hubieran dado lugar al reconocimiento de obligaciones en el ejercicio 2010. Adicionalmente, se han examinado las actuaciones relacionadas con las reclamaciones de responsabilidad patrimonial interpuestas por las asociaciones de consumidores y usuarios contra el Instituto Nacional del Consumo en el ejercicio 2010.
- c) Verificar, desde la perspectiva del cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía, los procedimientos de solicitud, concesión, pago y justificación de las distintas líneas de subvenciones gestionadas por el Instituto. De manera particular se verificarán las subvenciones a diversas asociaciones de consumidores y usuarios en el ejercicio 2010.
- d) Asimismo, se han abordado cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, en caso de que surjan en el curso de los trabajos de fiscalización.

El alcance temporal de la fiscalización se refiere al ejercicio 2010, sin perjuicio de que, para determinadas materias y procedimientos, se hayan examinado operaciones o empleado datos de ejercicios anteriores o posteriores que se han considerado oportunos para el cumplimiento de los objetivos.

El Tribunal de Cuentas ha realizado las comprobaciones y verificaciones en las sedes del INC y del CICC, situadas en Madrid, así como en las sedes de la Asociación Unión de Consumidores de España (UCE), Federación de Usuarios Consumidores Independientes (FUCI), Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU), Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) en Madrid, y de la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros de España (ADICAE), y Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción (FACUA), ubicadas en Zaragoza y Sevilla, respectivamente. Las actuaciones en las asociaciones de consumidores y usuarios mencionadas se han realizado por su condición de beneficiarias de subvenciones gestionadas por el INC.

Los procedimientos utilizados en la fiscalización han sido los habituales en la auditoría de las diferentes áreas establecidas, y se han dirigido a la obtención de evidencias de la existencia y aplicación de controles en la gestión y a la comprobación de la realidad, exactitud y conformidad de las transacciones y saldos incluidos en los estados financieros. De igual forma, se han realizado las pruebas necesarias para verificar el sometimiento de la actividad del INC a la normativa que le es de aplicación.

La obtención de los datos, documentos y antecedentes necesarios se ha producido a través de la revisión de la documentación soporte existente al respecto (libros, documentos, informes, registros

contables y extracontables, expedientes, actas, aplicaciones informáticas, bases de datos, etc.), y de entrevistas con los responsables del INC y de las seis asociaciones de consumidores y usuarios en las que se han realizado actuaciones.

## **2.- TRATAMIENTO DE ALEGACIONES**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7 /1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de Fiscalización fue remitido el 2 de julio de 2012 a la titular del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y a la Secretaria General de Sanidad y Consumo y Presidenta del Instituto Nacional del Consumo.

Por otra parte, también se dio traslado del Anteproyecto de Informe a los anteriores titulares del extinto Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, que no formularon alegaciones.

Asimismo, se dio traslado del Anteproyecto de Informe, exclusivamente en la parte que les afecta, a las seis asociaciones de consumidores receptoras de subvenciones procedentes del Instituto Nacional del Consumo, a los que se hace referencia en el epígrafe 6.2 de la Sección III de este Informe.

Dentro del plazo legal fueron recibidas en este Tribunal de Cuentas las alegaciones formuladas por la Secretaria General de Sanidad y Consumo y Presidenta del Instituto Nacional del Consumo.

Respecto de los perceptores de subvenciones a quienes se remitió el Anteproyecto de Informe en la parte que les afectaba, han formulado alegaciones, dentro del plazo legal, todos ellos salvo la Unión de Consumidores de España (UCE), que solicitó una ampliación del plazo inicialmente establecido y que le fue concedido por este Tribunal de Cuentas. No obstante la ampliación del plazo, la mencionada asociación no formuló alegaciones.

La titular del Instituto Nacional del Consumo durante el periodo fiscalizado remitió un escrito en el que se da por enterada pero no formuló alegaciones.

A la vista de las citadas alegaciones, este Tribunal de Cuentas ha efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Informe y, en los casos en que se ha considerado necesario plantear algunas consideraciones respecto al contenido de las alegaciones, aquéllas se reflejan mediante notas al pie de página. En todo caso, la totalidad de las alegaciones formuladas se adjuntan al Informe de Fiscalización.

Asimismo, debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones de los alegantes, en relación con el contenido del Anteproyecto de Informe y que, por tanto, no implican oposición con el contenido del citado Anteproyecto.

## **3.- CONCLUSIONES**

### **3.1.- CONCLUSIONES SOBRE LAS FUNCIONES Y ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO**

1. El Instituto Nacional del Consumo carece de un Estatuto regulador que defina, entre otros aspectos, su régimen jurídico, su organización, funciones, competencias, patrimonio, y régimen



económico-financiero, tal y como prescribe la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado para los organismos autónomos. Hasta la fecha, la regulación del Instituto Nacional del Consumo se ha ido modificando mediante los sucesivos Reales Decretos reguladores de la estructura orgánica de los Ministerios, que han ido adaptando parcialmente su estructura, organización y funciones, sin definir global y adecuadamente su régimen, estructura orgánica y funcionamiento (apartado III.1).

2. La estructura orgánica del Instituto Nacional del Consumo carece de una Unidad administrativa que ejerza las funciones propias de una Secretaría General en relación con la gestión de los servicios comunes. Esas funciones se reparten entre la Dirección y la Subdirección General de Normativa y Arbitraje (en la actualidad Subdirección General de Arbitraje, Normativa y Asociacionismo de Consumo), lo que ocasiona deficiencias de coordinación y de gestión (apartado III.1).

### **3.2.- CONCLUSIONES SOBRE LAS CUENTAS ANUALES DEL EJERCICIO 2010 RENDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO**

#### **A. Conclusiones relativas a la opinión sobre las cuentas anuales**

1. En opinión de este Tribunal de Cuentas, excepto por las salvedades señaladas en los puntos 2 a 5 siguientes, los estados contables rendidos por el Instituto Nacional del Consumo correspondientes al ejercicio 2010 reflejan en sus aspectos más significativos la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, del resultado de sus operaciones y de la ejecución del presupuesto, de conformidad con los principios contables aplicados uniformemente.
2. El Instituto Nacional del Consumo no dispone de un inventario de los elementos de inmovilizado material e inmaterial que se recogen en sus cuentas, que cumpla con los requisitos establecidos en las normas y principios contables públicos, esto es, completo, detallado y actualizado.

En los trabajos de fiscalización se ha constatado que el Instituto carece de registros en los que figuren identificados, individualizados y valorados los bienes que forman parte del inmovilizado material. Esta deficiencia es especialmente relevante si se tiene en cuenta que el 97% del valor del activo del Organismo corresponde a las partidas que componen el inmovilizado material (apartado III.2).

La falta de un inventario de los bienes ya se puso de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en el "*Informe de Fiscalización del Instituto Nacional del Consumo. Ejercicio 1991*", aprobado por el Pleno en sesión celebrada el 31 de mayo de 1994, y supone un incumplimiento del artículo 32 de la Ley 33/2003, de 3 noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Las relaciones de bienes que presenta el Instituto Nacional del Consumo consisten en documentos presupuestarios en los que constan adquisiciones de elementos agrupadas por cada cuenta de inmovilizado prevista en el Plan General de Contabilidad Pública. Estas relaciones se utilizan únicamente para calcular la amortización del inmovilizado, sin que se individualicen los bienes, se describa su naturaleza, ni se proporcione información sobre su ubicación física.

Asimismo, el Organismo elabora relaciones de bajas de bienes agrupados por cada cuenta de inmovilizado, sin desglosar el detalle de los elementos afectados, su ubicación física y sin utilizar un criterio objetivo para determinar los activos que han sido objeto del expediente de baja en contabilidad.

Por tanto, ante la ausencia de un inventario de los elementos de inmovilizado, este Tribunal de Cuentas ha tenido que realizar comprobaciones sustentadas en el análisis de la documentación de carácter presupuestario generada en la adquisición de los bienes para poder soportar la opinión vertida en el apartado 1 de estas conclusiones sobre las Cuentas Anuales.

3. Respecto a la gestión efectuada por el Instituto Nacional del Consumo sobre su inmovilizado material, de acuerdo con lo expuesto en el subepígrafe III.2.2.2 del Informe cabe concluir lo siguiente:

- El Organismo no ha desarrollado ningún seguimiento de las altas y bajas de material, limitándose a registrar las adquisiciones por el importe global facturado por el proveedor. En este sentido, el Instituto no ha reflejado bajas en el inmovilizado que figura en sus registros contables desde el ejercicio 2005, pese a que este Tribunal ha obtenido evidencia de que en el Centro de Investigación y Control de Calidad se han producido bajas por obsolescencia de elementos del inmovilizado.
- El Instituto Nacional del Consumo encargó a una empresa externa la realización de un inventario en el ejercicio 2005, que supuso un coste de 22.237 euros y que, sin embargo, no se utilizó para elaborar un inventario coherente con los registros contables del organismo.
- El Instituto Nacional del Consumo imputó al concepto 630 del capítulo 6 del presupuesto de gastos, *“Inversiones reales. Inversiones de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios”*, y como mayor valor del inmovilizado en su contabilidad financiera la realización de obras de reparación de la fachada del inmueble donde se ubica su sede, por importe de 163.646 euros, que, de acuerdo con su naturaleza, debieron ser imputados al concepto 212 *“Reparaciones, mantenimiento y conservación. Edificios y otras construcciones”*. Como consecuencia de lo anterior, la cuenta de *“Construcciones”* está sobrevalorada en 163.646 euros y debió registrarse un gasto por el neto contable de 162.800 euros, ya que los edificios presentaban una amortización acumulada de 846 euros.
- La cuenta 215 *“Aplicaciones informáticas”* está sobrevalorada en 142.826 euros, debido a la activación como inmovilizado inmaterial de los gastos de la sexta edición de *“Consumópolis”*. Los gastos de diseño de la primera edición pudieron tener encaje como *“aplicaciones informáticas”*, pero los del ejercicio 2010 no pueden admitirse como inversión, ya que las prestaciones tienen naturaleza de gastos de mantenimiento de aplicaciones informática y no permanecen más de un año en uso (de acuerdo con la Norma de Valoración número 3 del Plan General de Contabilidad Pública), por lo que debieron registrarse como gasto del ejercicio y no como inversión.
- El Instituto Nacional del Consumo registra en la cuenta 229 *“Otro inmovilizado material”* el gasto derivado de la adquisición de revistas y periódicos que, a juicio de este Tribunal, no puede admitirse como inmovilizado. El importe registrado por este concepto asciende a 368.638 euros desde 1996, amortizado en 268.928 euros. En consecuencia, el Organismo debió recoger en 2010 un gasto de 99.170 euros por la baja del importe indebidamente activado.

- Las dotaciones a la amortización del inmovilizado se calcularon hasta el ejercicio 2009 utilizando los criterios de sendas Órdenes del Ministerio de Hacienda (de 23 de febrero de 1965, de 21 de diciembre de 1968 y de 31 de mayo de 1991), relativas al Impuesto de Sociedades, que no son de aplicación a entidades sometidas al Plan General de Contabilidad Pública. En el ejercicio 2010, el Organismo comenzó a aplicar la Resolución de 14 diciembre de 1999, de la Intervención General de la Administración del Estado, que regula, entre otras, las dotaciones a la amortización en el ámbito de las entidades sometidas al Plan General de Contabilidad Pública.

Sin embargo, el Instituto no aplicó la precitada Resolución de manera retroactiva, sino que ha comenzado a aplicarla únicamente para aquellos bienes adquiridos en 2010, sin ajustar tampoco los cálculos incorrectamente efectuados hasta el 31 de diciembre de 2009. Ello provoca que las dotaciones de amortización hayan sido más elevadas, ya que los periodos de vida útil son más cortos en el ámbito del Plan General de Contabilidad Pública que en la Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado.

4. En lo referente a los deudores presupuestarios, hay que mencionar que el acuerdo de reintegro de una subvención concedida en 2008, cuyo importe ascendió a 131.023 euros (119.119 euros de principal, más 11.904 de intereses), dictado el 7 de diciembre de 2009, debió registrarse en dicho ejercicio 2009 y no en 2010, ya que los requisitos para su registro como ingreso en el presupuesto se cumplieron en 2009, por lo que el resultado del ejercicio 2010 está infravalorado en el importe referido (subepígrafe III.2.2.3).

A juicio de este Tribunal de Cuentas, una vez que el Instituto tiene conocimiento de los acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento concedidos por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, debería haber dado de baja los deudores presupuestarios y haber reconocido derechos de carácter no presupuestario en la cuenta de deudores por aplazamiento y fraccionamiento, por aquellos derechos cuyo vencimiento se traslada a ejercicios posteriores al corriente. El importe de estas operaciones asciende a 349.958 euros de principal<sup>5</sup>.

5. El Instituto Nacional del Consumo debe proceder a provisionar aquellos derechos presupuestarios y no presupuestarios de elevada antigüedad que, presumiblemente, no podrán ser cobrados, como es el caso de los derechos frente a la Sociedad Estatal Paradores de Turismo, detallados en el epígrafe III.4.3 de este Informe por importe de 48.000 euros, y por venta de publicaciones, por 27.323 euros.
6. En cuanto a los deudores no presupuestarios, el importe que debe darse de baja asciende a 13.687 euros, provenientes de una garantía no ejecutada depositada por el adjudicatario de un contrato de obra (subepígrafe III.2.2.3).

#### **B. Otras conclusiones sobre las Cuentas Anuales del Instituto Nacional del Consumo**

7. Las cuentas anuales del ejercicio 2010 fueron rendidas a este Tribunal con fecha 30 de Septiembre de 2011, con un retraso de 30 días sobre el límite que permite el artículo 139 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (epígrafe III.2.1).

---

<sup>5</sup> El INC manifiesta en su escrito de alegaciones que se consideró que la fecha de reconocimiento de la deuda era la del acuse de recibo de la notificación de la resolución de reintegro, que finalmente se realizó con fecha 3 de febrero de 2010.

Sin embargo, tanto el Plan General de Contabilidad Pública como el documento de Principios y Normas Contables Públicos, señalan que los derechos han de reconocerse cuando se liquidan, esto es, en el momento en el que se identifican deudor y cuantía y se dicta el acto de liquidación, requisitos que se cumplían a 30 de diciembre de 2009.

8. El resumen de las cuentas anuales del Instituto Nacional del Consumo del ejercicio 2010 ha sido publicado en el Boletín Oficial del Estado el 12 de enero de 2012, fuera del plazo de un mes desde la rendición al Tribunal de Cuentas, establecido en la Orden EHA 777/2005 de 21 marzo, que desarrolla lo establecido en el artículo 136.4 de la precitada Ley General Presupuestaria.
9. Este Tribunal de Cuentas considera necesario hacer una mención específica a la responsabilidad patrimonial de 763.443 euros pagada en 2010 con cargo a la partida “Otros Gastos de Gestión” del resultado económico-patrimonial, y al capítulo 2 del presupuesto del Instituto Nacional del Consumo. El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial por parte del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad trae causa de la anulación parcial por el Tribunal Supremo del Real Decreto 613/2006, por el que se implementaba una línea de subvenciones para las asociaciones de consumidores para sufragar gastos judiciales de los afectados por el caso Forum-Afinsa. Las asociaciones reclamaron que les fuera indemnizado el importe que debieron reintegrar, reconociendo el Ministerio, a instancias del Consejo de Estado, una responsabilidad patrimonial por el 50% de dicho importe. En los trabajos de fiscalización se han puesto de manifiesto las siguientes cuestiones en relación con la indemnización por responsabilidad patrimonial reconocida:
- a) Este Tribunal de Cuentas no puede entrar a valorar el reconocimiento de la existencia de responsabilidad patrimonial, cuestión que, en el momento de aprobación del presente Informe, se encuentra pendiente de resolución por la jurisdicción contencioso-administrativa. Dicha responsabilidad patrimonial se regula en el artículo 139.2 de la Ley 30/1992, que señala que *“en todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”*.
  - b) A pesar de que la convocatoria de esta subvención establecía la justificación de la actividad mediante la presentación de las bases de datos de afectados, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, que al regular las obligaciones de los beneficiarios de subvenciones establece, en su apartado g), que deberán *“Conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos recibidos, incluidos los documentos electrónicos, en tanto puedan ser objeto de las actuaciones de comprobación y control”*, por lo que el Instituto Nacional del Consumo podría haber solicitado a las asociaciones el detalle justificativo de los gastos incurridos en la aplicación de los fondos concedidos a través de la subvención, lo que no hizo.
  - c) Este Tribunal de Cuentas, una vez analizada la documentación que consta en el expediente de responsabilidad patrimonial obrante en el Instituto Nacional del Consumo, no ha podido acreditar el cumplimiento del precitado artículo 139.2 en todos sus términos, en la medida en que no se especifica ni la naturaleza (contratación de abogados y personal de apoyo, arrendar locales, equipos informáticos, etc.) ni el importe de los gastos soportados por las asociaciones por sus actuaciones encaminadas al apoyo, asesoramiento, representación y defensa judicial de los intereses de los afectados. Por ello, no es posible cuantificar el importe del perjuicio económico real sufrido por las asociaciones ni, por tanto, la indemnización por la responsabilidad patrimonial, ni pronunciarse sobre si este daño representa el 100% u otro porcentaje menor de lo reintegrado por las asociaciones a consecuencia de la anulación parcial del Real Decreto 613/2006.
  - d) En los registros contables de una asociación fiscalizada por este Tribunal se detectó la contabilización de ingresos por saldos pendientes de imputar a gastos correspondientes a esta subvención. Este hecho revela la posibilidad de que el daño efectivo, que debía tomarse como referencia para el cálculo de la indemnización por responsabilidad

patrimonial del Estado, no alcanzara en todos los casos el importe íntegro de la subvención reintegrada.

En tales casos pudiera haber tenido lugar un enriquecimiento injusto para el perceptor de la indemnización, al exceder el importe de su base de cálculo el valor del daño realmente causado, lo que es incompatible con el carácter puramente reparador de la responsabilidad patrimonial.

- e) Es, por tanto, sobre el valor del daño, debidamente acreditado, y no sobre el importe total de la subvención reintegrado, sobre el que debió aplicarse la imputación del 50% de culpa correspondiente, para deducir la indemnización que en cada caso correspondía. Sin embargo, la base de cálculo tomada por el Instituto Nacional del Consumo para determinar el importe de la indemnización (sobre el que posteriormente se aplicó el 50% por la concurrencia de culpa en la producción del daño) fue el 100% de la subvención reintegrada, sin tener en cuenta que el daño real pudo no alcanzar en todos los casos la cantidad reintegrada.
  - f) Por último, ante la falta de la justificación de los gastos originados por el asesoramiento, representación y defensa judicial de los afectados, no se han podido realizar las pruebas pertinentes para descartar la posibilidad de que esos gastos hubieran sido financiados con otras líneas de subvenciones concedidas a las asociaciones.
10. El saldo de los *Acreedores a corto plazo* a 31 de diciembre de 2010, que ascendía a 702.552 euros, ha experimentado un acusado descenso con respecto a los 7.572.642 euros del ejercicio anterior. Ello se justifica por un pago anual al Instituto de Crédito Oficial, que en 2010 se efectuó antes del cierre de ejercicio, a diferencia del ejercicio anterior.

Este pago proviene de la indemnización del Instituto Nacional del Consumo al Instituto de Crédito Oficial por los costes de intermediación y el quebranto generado por los fondos anticipados sin intereses, por dicha entidad a los afectados por el asunto Forum-Afinsa, en virtud del Acuerdo del Consejo de Ministros 27 de abril de 2007, modificado por otros dos, de 28 de diciembre de 2007 y 17 de enero de 2008 (subepígrafe III.2.2.5).

En dicho Acuerdo también se establece que el Instituto Nacional del Consumo es garante de los impagos en el reintegro de los anticipos, que comenzarán en el ejercicio 2012. En 2010, el Instituto Nacional del Consumo abonó al Instituto de Crédito Oficial 5.116.623 euros de acuerdo con la liquidación anual. A 31 de diciembre de 2010, el Instituto de Crédito Oficial había anticipado un total de 170.417.437 euros, habiendo abonado hasta la fecha el Instituto Nacional del Consumo 15.747.086 en concepto de margen de intermediación y coste financiero.

Este Tribunal de Cuentas estima que el Instituto Nacional del Consumo puede verse sometido a graves riesgos en el futuro, ya que con los niveles de morosidad actuales podría estar obligado a indemnizar por valor de una cifra aproximada de 10.000.000 de euros, lo que aconseja la dotación de una provisión.

Por otro lado, es reseñable el hecho de que el Instituto Nacional del Consumo, en esta materia, ni gestiona la concesión de los anticipos ni es el financiador final de la medida, ya que el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad transfiere al presupuesto del Instituto los recursos necesarios para afrontar esta indemnización, y, sin embargo, ha de asumir, en virtud de lo establecido en los Acuerdos de Consejos de Ministros antes señalados, los posibles fallidos en el reembolso de unos préstamos sobre los que no tiene ninguna potestad ni posibilidad de participación en su tramitación, lo que no parece razonable.

11. En lo que respecta a su gestión de personal, es preciso señalar que durante el periodo fiscalizado el Instituto Nacional del Consumo disponía de un número relevante de funcionarios (17) cuyo puesto había sido provisto mediante procedimientos de adscripción provisional o comisión de servicios, nombramientos de interinos u otras modalidades. Pese a que esta situación se ha ido corrigiendo, en buena parte con carácter posterior a la finalización del periodo fiscalizado, debe remarcarse que dichos procedimientos deben utilizarse de manera excepcional, debiendo recurrir preferentemente a los previstos de manera ordinaria, de acuerdo con la normativa de aplicación.
12. El Instituto Nacional del Consumo obtuvo un resultado económico-patrimonial positivo (ahorro) de 3.660.022 euros, frente a un resultado negativo del ejercicio anterior de 8.056.424 euros. Ello se debe a una reducción del 13,56% de los gastos presupuestarios y a un incremento de un 53,48% en los ingresos presupuestarios, justificándose el incremento de los ingresos por mayores reintegros de subvenciones y mayores transferencias del Ministerio de adscripción, tal y como se detalla en el epígrafe III.2.3 del presente Informe.
13. A 31 de diciembre de 2010, de acuerdo con los ajustes propuestos por este Tribunal de Cuentas en el epígrafe III.2.5, el resultado económico-patrimonial del ejercicio 2010 del Instituto Nacional del Consumo hubiese sido de 3.347.492 euros de ahorro (ganancias). De estos ajustes destacan los siguientes:
- Derechos indebidamente anulados por 57.643 euros.
  - Financiación de la Unión Europea del Centro Europeo del Consumidor no recogida como ingreso por 229.108 euros<sup>6</sup>.
  - Reintegros a ingresar en el Instituto Nacional de Administración Pública por programas de formación no ejecutados por valor de 62.763 euros.
  - Facturas del ejercicio 2010, abonadas por el sistema de anticipos de caja fija en 2011, que implican un mayor gasto devengado por 80.043 euros.
  - Reclasificación como gastos de reparación de importes indebidamente activados, que ascienden a 162.801 euros.
  - Gastos en actualización de aplicaciones informáticas por 142.826 euros, que fueron incorrectamente activados como inmovilizado inmaterial.
  - Partidas indebidamente activadas en la cuenta de “Otro inmovilizado material”, que deben ser reclasificadas como gastos del ejercicio por importe de 99.710 euros.
14. El Instituto Nacional del Consumo obtuvo en el ejercicio 2010 un resultado presupuestario positivo por operaciones no financieras de 4.044.053 euros, consecuencia de un mayor volumen de derechos reconocidos netos (24.320.459 euros) que de obligaciones reconocidas

---

<sup>6</sup> El Instituto Nacional del Consumo alega la aplicación del principio de prudencia para la contabilización de los ingresos.

Según la Norma número 18 de Reconocimiento y Valoración del Plan General de Contabilidad Pública, las transferencias y subvenciones recibidas se reconocerán como ingresos por el ente beneficiario cuando exista un acuerdo individualizado de concesión de la transferencia o subvención a favor de dicho ente y se hayan cumplido las condiciones asociadas a su disfrute y no existan dudas razonables sobre su percepción. A los exclusivos efectos de su registro contable deberán imputarse a los resultados del mismo ejercicio en el que se devenguen los gastos que estén financiando, en este caso el año 2010.

netas (20.276.406 euros). Esto supuso una significativa mejora con respecto al resultado negativo de operaciones no financieras del ejercicio 2009, que fue de 7.738.405 euros, como se señala en el subepígrafe III.2.4.3.

15. Como se expone en el subepígrafe III.2.4.3, el Instituto Nacional del Consumo no ha contabilizado obligaciones por importe de 308.193 euros, correspondientes al capítulo 1 “*Gastos de personal*”, por importe de 99.318 euros, y al capítulo 2 “*Gastos en bienes corrientes y servicios*”, por importe de 208.875 euros, de los que 80.043 euros han sido pagados mediante el sistema de anticipos de caja fija en el ejercicio 2011.

Por el contrario, se han imputado al resultado presupuestario de 2010 gastos que no son de este ejercicio, sino que deberían haberse contabilizado en el anterior, por un importe de 255.845 euros, de los que 103.982 euros corresponden al capítulo 1 “*Gastos de personal*” y al capítulo 2 “*Gastos en bienes corrientes y servicios*” 151.863 euros, de los que 40.532 euros han sido pagados mediante anticipos de caja fija en 2010.

16. Una vez tenidos en cuenta los ajustes propuestos por este Tribunal de Cuentas en dicho subepígrafe III.2.4.3, el resultado presupuestario del ejercicio 2010 asciende a 4.031.695 euros.
17. Por otra parte, una vez incluidos los ajustes propuestos por el Tribunal de Cuentas referidos en el mismo subepígrafe III.2.4.3 a 31 de diciembre de 2010, el remanente de tesorería asciende a 6.978.390 euros, considerado en su totalidad como no afectado, frente a los 7.116.732 euros recogidos en sus cuentas anuales.

### **3.3.- CONCLUSIONES SOBRE LA CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO**

1. El Instituto Nacional del consumo remitió al Tribunal de Cuentas la relación de contratos celebrados durante el ejercicio 2010, el 20 de abril de 2011, incumpliendo el plazo establecido en la Instrucción General sobre remisión de relaciones de convenios y contratos y extractos de expedientes de contratación, aprobado por Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 26 de marzo de 2009, que fija como límite el último día de febrero del año siguiente al que se refiera dicha relación.

Además, un contrato de servicios adjudicado el 11 de junio de 2010, por importe de 20.475 euros, no fue incluido en la relación remitida al Tribunal de Cuentas referida anteriormente. Ambas incidencias se describen en el epígrafe III.3.1 del presente Informe.

2. Tal y como se señala en el apartado III.3 del presente Informe, las memorias justificativas y económicas que se incorporan a los expedientes de contratación, en ocasiones, presentan ciertas deficiencias, tales como no detallar las prestaciones ni la evaluación de los criterios para valorar las propuestas (expediente número 100044), la ausencia del detalle de los costes de los servicios que incluye la prestación objeto del contrato (expediente número 090090) o la falta de la descripción completa del alcance y extensión de los trabajos a realizar (expediente número 090092).
3. Como se indica en el subepígrafe III.3.2.2, “*Consumópolis*” es un proyecto que tiene por objeto el desarrollo de una plataforma virtual que constituya una eficaz herramienta educativa e informativa sobre consumo responsable. En 2010 se celebró su sexta edición,

instrumentándose los servicios de esta edición mediante el expediente número 100044, cuyo importe de adjudicación fue de 22.685 euros.

Este contrato debió imputarse como gasto corriente y no como inversión, de acuerdo con la naturaleza de la prestación. Además, debe recalcarse que debe darse mayor peso a la oferta económica, puesto que un 35% de la puntuación de las ofertas procede de criterios que, al no encontrarse definidos con precisión en los pliegos, pueden ser objeto de valoración discrecional. Por último, debe estudiarse la posibilidad de ampliar la duración de este contrato a más de una edición, dado el carácter recurrente de su celebración.

4. Como se explica en subepígrafe III.3.2.2 de este Informe, para desarrollar las actividades del Centro Europeo del Consumidor se tramitó el expediente de contrato de servicios, con un precio de 346.656 euros en el año 2010, que se fijó de acuerdo con el cálculo efectuado en la memoria económica, siendo los costes de personal de la entidad por la prestación del servicio la partida más relevante, sin tener en cuenta el efectivo volumen de servicios atendido. Por otra parte, la forma de pago establecida en este contrato es la facturación mensual a la empresa adjudicataria.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, resultaría más eficiente que el Instituto Nacional del Consumo incluyese en los pliegos de cláusulas administrativas de este contrato un sistema de fijación del precio de carácter mixto, de tal suerte que vinculase el volumen de actuaciones realizadas por el adjudicatario con el coste que éstas representan para el Instituto. De este modo, en caso de infrautilización de este servicio, el Instituto podría lograr un ahorro en los recursos empleados.

Por otra parte, el Centro Europeo del Consumidor se encuentra emplazado en el mismo inmueble que la sede principal del Instituto Nacional del Consumo y el personal de la empresa adjudicataria que presta este servicio no se identifica como externo al Instituto, por lo que éste debería adoptar las actuaciones necesarias para minimizar los riesgos de que los trabajadores de empresas de servicios contratadas por la Administración, por las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada, se conviertan en personal laboral de la Administración, en virtud de sentencias judiciales, en el sentido ya enunciado en la Moción aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas de 26 de febrero de 2009.

5. Como se detalla en el mencionado subepígrafe III.3.2.2, para la organización de un Seminario de Expertos en Consumo en Palma de Mallorca en junio de 2010, el Instituto Nacional del Consumo celebró dos contratos. La prestación principal fue articulada mediante un expediente de contrato de servicios, cuyo contratista fue seleccionado mediante el procedimiento abierto y siendo el importe de adjudicación 96.480 euros. Este expediente fue objeto de una modificación por importe de 17.790 euros, con la finalidad de ampliar las prestaciones. También se tramitó un contrato menor por 9.038 euros, justificado por la necesidad de ampliar la cobertura de prensa.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, el Instituto Nacional del Consumo debió tramitar un contrato de servicios complementarios, en los términos previstos en el artículo 158 d) de la Ley de Contratos del Sector Público, ya que eran servicios no incluidos en el proyecto original, necesarios para la correcta ejecución de la prestación y encomendados todos ellos al mismo empresario.

6. En la realización de obras de mantenimiento en la sede principal (contrato de obras analizado en el subepígrafe III.3.2.4), el Instituto Nacional del Consumo imputó indebidamente como



gastos de inversión los correspondientes a la reparación de la fachada, por importe de 194.508 euros, que debieron considerarse gastos en bienes y servicios corrientes.

7. En los trabajos de fiscalización se ha puesto de manifiesto una falta de racionalidad en la gestión de los stocks de suministros del laboratorio del Centro de Investigación y Control de Calidad, tal y como se indica en los subepígrafes III.2.3.1 y III.3.2.3 y en el apartado III.5. En este sentido, en el análisis de la contratación se ha apreciado la utilización intensiva de contratos menores para la adquisición de todo tipo de materiales fungibles. Del mismo modo se han detecto riesgos en el manejo de materiales que pueden resultar peligrosos. Parte de estas deficiencias traen causa en la ausencia de personal adecuado y suficiente dedicado a la planificación, gestión, custodia, manipulación y suministro del material del laboratorio.

### **3.4.- CONCLUSIONES SOBRE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO**

1. El Instituto Nacional del Consumo utiliza diversas denominaciones para identificar similares instrumentos jurídicos de colaboración que emplea en sus relaciones con otras entidades públicas y privadas, como se pone de manifiesto en el apartado III.4 del presente Informe.
2. Como se señala en el epígrafe III.4.2, el Instituto Nacional del Consumo no dispone de instrucciones internas que, de acuerdo con la normativa de aplicación, establezcan los requisitos y criterios que se deben seguir en la preparación, contenido, documentación, firma, ejecución y seguimiento de los convenios de colaboración. Por tanto, se estima que el Instituto debería aprobar una Instrucción en la que consten indicaciones sobre normas de celebración de convenios de colaboración.
3. El Instituto Nacional del Consumo celebró un convenio en 2008 con la Sociedad Estatal Paradores de Turismo, S.A. (que es objeto de análisis en el epígrafe III.4.3), en virtud del cual, el laboratorio del CICC realizaría análisis sobre alimentos y enseres de los establecimientos hosteleros, a cambio de una retribución. A juicio de este Tribunal de Cuentas, la figura del convenio no se acomoda al negocio jurídico celebrado por las dos entidades, ya que de las prestaciones previstas se deduce que el Instituto Nacional del Consumo ocuparía la posición de un adjudicatario de un contrato de servicios.

Adicionalmente, el Instituto Nacional del Consumo no desarrollaba, en sentido estricto, actividad en el ejercicio de sus competencias, ya que no supervisaba productos en el ámbito del mercado de consumo, sino por encargo de la otra entidad. El 25 de septiembre de 2008, el Instituto Nacional del Consumo emitió una factura a Paradores por 48.000 euros, debidamente registrada en su contabilidad financiera y presupuestaria, que no ha sido satisfecha.

A pesar de que el propio convenio fijaba como causas de extinción *“el incumplimiento por cualquiera de las partes de alguna de las estipulaciones, siempre que existiera denuncia por una de las partes”*, en la documentación existente en el Instituto Nacional del Consumo no consta ni la denuncia ni la extinción del convenio por ninguna de las partes ni tampoco el ingreso que Paradores se había comprometido a abonar al Instituto Nacional del Consumo.

Por tanto, el Instituto debe exigir el cobro de estos derechos.

### 3.5- CONCLUSIONES SOBRE EL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y CONTROL DE CALIDAD (CICC)

1. El Centro de Investigación y Control de Calidad utiliza una aplicación informática de gestión y seguimiento de los trabajos de análisis que no responde a los estándares de seguridad, compatibilidad y funcionalidad actuales, como se describe en el apartado III.5 del presente Informe. Durante el ejercicio 2007 se contrató con una consultoría el análisis de los sistemas informáticos del Centro de Investigación y Control de Calidad, que concluyó declarando que la aplicación informática utilizada para dicha gestión y seguimiento de los trabajos estaba obsoleta. A consecuencia de ello, se contrató una asistencia técnica para el diseño y desarrollo de una nueva aplicación. Sin embargo, pese a que estos trabajos se completaron, dicho sistema informático nunca fue puesto en funcionamiento.

Estos hechos han provocado que los recursos utilizados para estos trabajos se hayan malogrado, toda vez que las deficiencias informáticas no han sido resueltas (e incluso pueden haberse agravado con el transcurso del tiempo), y que los contratos financiados por el Instituto Nacional del Consumo no hayan tenido utilidad alguna.

Dicho proyecto supuso un gasto total de 192.720 euros, distribuido en los ejercicios 2007 (38.500 euros) y 2008 (154.220 euros).

2. Como se detalla en el apartado III.5 del presente Informe, el Instituto Nacional del Consumo, en virtud del Real Decreto 1681/2009, de 13 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 2950/1975, de 7 de noviembre, tiene la consideración de medio propio y servicio técnico de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, lo que implica que no podrá concurrir a licitaciones promovidas por la Administración General del Estado y sus organismos públicos y que está obligado a realizar los trabajos que ésta le encomiende en materias como la elaboración y difusión de información para facilitar la elección de los consumidores, la defensa de las prácticas comerciales abusivas y la promoción y realización de ensayos y exámenes de laboratorio, entre otras actuaciones.

El Real Decreto 1681/2009 prevé la existencia de unas tarifas de los servicios prestados por el Instituto Nacional del Consumo en su condición de medio propio instrumental, que debían aprobarse por resolución de la Secretaría General de Política Social y Consumo, previa autorización del titular del Ministerio de Sanidad y Política Social, y que habrían de publicarse en el Boletín Oficial del Estado.

Sin embargo, en el periodo a que se refiere esta fiscalización no había sido aprobada ninguna tarifa a aplicar por los servicios que presta el Instituto Nacional del Consumo.

Posteriormente, mediante resolución de 6 de octubre de 2011, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, se aprobó la tarifa del Instituto Nacional del Consumo para el desarrollo y gestión de actividades relacionadas exclusivamente con el control de los contenidos de los ingredientes de los productos del tabaco.

3. Como se indica en el apartado III.5 del presente Informe, aproximadamente el 40% del gasto del Instituto Nacional del Consumo corresponde a gastos de personal, así como de los aprovisionamientos y maquinaria del Centro de Investigación y Control de Calidad. El carácter técnico de este Centro, la especialidad de sus funciones, así como sus necesidades, hacen aconsejable que se dote al Instituto Nacional del Consumo de autonomía en la gestión de los recursos asignados. Para ello, este Tribunal de Cuentas estima que puede ser aconsejable la implementación de un programa presupuestario propio del Centro de Investigación y Control de

Calidad, dentro del presupuesto del Instituto Nacional del Consumo. Ello permitiría mejorar la planificación económica de la gestión del Centro de Investigación y Control de Calidad, toda vez que sus necesidades de inversión y suministro son muy distintas de las de un centro eminentemente administrativo, como son los servicios centrales del Instituto Nacional del Consumo.

A su vez, debiera valorarse la posibilidad de redistribuir las competencias de análisis de productos entre los distintos laboratorios de los organismos y entidades dependientes del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, especialmente en materia de productos alimentarios.

### **3.6.- CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN DE SUBVENCIONES REALIZADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO**

El Instituto Nacional del Consumo concedió en 2010 subvenciones a 11 entidades por un importe global de 3.641.140 euros.

#### **3.6.1.- Conclusiones sobre las bases reguladoras y la convocatoria**

La Orden SCO/1916/2007, de 20 de junio, aprobó las bases reguladoras de la concesión por el Instituto Nacional del Consumo de subvenciones a asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal, destinadas a promover el asociacionismo de consumo y a la realización de actividades. Estas subvenciones se concretan en una línea de fomento de estructura que financia gastos generales de la entidad, y una línea de programas específicos que financia actuaciones concretas de las entidades. Sobre el contenido de las bases reguladoras cabe realizar las siguientes consideraciones:

1. Las bases reguladoras no determinan con claridad si está permitido compensar gastos entre distintas partidas en la justificación del programa de fomento, con respecto a las cantidades presupuestadas en las solicitudes, tal y como se refleja en el subepígrafe III.6.1.1 de este Informe. Convendría modificar la redacción de las bases reguladoras indicando el nivel de vinculación de dichas partidas.
2. Se han apreciado divergencias temporales importantes en las fechas en que tienen lugar los trámites de convocatoria, concesión y pago de las subvenciones entre unos ejercicios y otros, tal y como se indica en el subepígrafe III.6.1.2. Ello ocasiona perjuicios graves a los beneficiarios, que, en ocasiones, se ven obligados a ejecutar los trabajos subvencionados en un lapso de tiempo muy breve. Debe procurarse que exista un calendario previsible de tramitación de la subvenciones.
3. Como se pone de manifiesto en el subepígrafe III.6.1.2, el Instituto Nacional del Consumo no remitió a la Base de Datos Nacional de Subvenciones de la Intervención General de la Administración del Estado los datos exigidos por el artículo 20 de la Ley General de Subvenciones, relativos a las subvenciones gestionadas por dicho Instituto.

### 3.6.2.- Conclusiones sobre la instrucción del procedimiento de concesión

1. La efectiva valoración de las solicitudes tiene lugar en la fase de preevaluación realizada por los servicios administrativos del Instituto Nacional del Consumo y no por parte de la Comisión de Valoración, que únicamente formaliza la propuesta de resolución al Presidente del Instituto Nacional del Consumo, tal y como se analiza en el subepígrafe III.6.1.3.
2. La convocatoria establece que para poder solicitar estas subvenciones es necesario el cumplimiento de unos requisitos, entre los que se encuentra la acreditación de un número mínimo de 10.000 socios por parte de las asociaciones, además de estar presentes en los órganos de representación de los consumidores del ámbito correspondiente. Adicionalmente, el número de socios es uno de los criterios de valoración establecidos para puntuar a las asociaciones solicitantes de la línea de programas de fomento del asociacionismo.

De los trabajos realizados por este Tribunal de Cuentas en las dependencias de seis asociaciones de consumidores, cuyo detalle se presenta en el epígrafe III.6.1.3, se concluye que la cifra de socios no está debidamente soportada, puesto que las asociaciones únicamente aportan un certificado expedido por su presidente y, en el caso de las federaciones o confederaciones, la cifra proviene de la agregación de la cifra de socios de cada una de las entidades que las integran; no adjuntando listados, bases de datos o información alguna distinta de dicho certificado. El Instituto Nacional del Consumo ha dado validez a este número de socios individuales recurrentemente, sin realizar comprobaciones sobre la veracidad del mismo o la posible sobrevaloración.

3. Otros dos de los criterios valorados para el otorgamiento de las subvenciones de los programas de fomento son: a) el número de acciones judiciales ejercidas en defensa de los intereses generales de los consumidores, y b) el volumen de consultas y reclamaciones de los consumidores, gestionadas en el ejercicio precedente por la entidad.

Sin embargo, la veracidad de los datos aportados al respecto por las asociaciones solicitantes no ha sido objeto de ninguna comprobación por parte del Instituto Nacional del Consumo, tal y como se expone en el subepígrafe III.6.1.3. Así, de acuerdo con el análisis realizado por este Tribunal, en muchos casos las acciones judiciales valoradas no resultaban admisibles por no cumplir los requisitos de la convocatoria, o bien de la información aportada no podía concluirse si resultaban admisibles o no.

Del mismo modo, en lo que respecta al número de reclamaciones y consultas gestionadas por las asociaciones en el ejercicio precedente, la convocatoria no especifica si son acciones gestionadas por la entidad federal o sus asociadas, si estas reclamaciones son meras atenciones telefónicas de personas o requieren la presentación de reclamaciones formales (por escrito o a través de medios telemáticos) ante las empresas o ante la Administración correspondiente. En cualquier caso, el Instituto Nacional del Consumo tampoco realiza comprobación alguna acerca de los datos aportados acerca de este parámetro de valoración.

En consecuencia, debe definirse con exactitud por el Instituto Nacional del Consumo qué se entiende por consulta o reclamación, debiendo desarrollar el Instituto algún tipo de comprobación sobre los datos aportados.

4. Respecto a la línea de programas específicos es preciso señalar que, tal y como se detalla en el epígrafe III.6.1.4, en general se aprecia un elevado grado de indefinición en los criterios de valoración de dichos programas. Además, la ausencia de documentación que soporte el criterio utilizado para la valoración de determinados aspectos, como la repercusión e impacto social de

los programas, podría ocasionar arbitrariedad en la evaluación de los mismos y, por ende, en la asignación económica percibida por las asociaciones<sup>7</sup>.

5. En el proceso de valoración de las solicitudes presentadas por las asociaciones las puntuaciones asignadas según los criterios fijados en la convocatoria de la subvención no siempre guardan relación con el ulterior reparto de los fondos, tanto para la línea de la subvención destinada a los programas de fomento como para los programas específicos, sin que conste la motivación de esta circunstancia. Asimismo, han sido verificadas incidencias relacionadas con dicha valoración de las solicitudes, entre las que, del contenido del epígrafe III.6.1.3, cabe destacar:

- a) No hay baremos que detallen cómo deben concederse los puntos con respecto a cada criterio de valoración.
- b) Un programa cuya puntuación no alcanzaba el mínimo indicado por la propia Comisión de Valoración para ser objeto de financiación es finalmente subvencionado por el Instituto Nacional del Consumo. Por el contrario, otro programa que superaba dicha puntuación mínima no fue subvencionado.
- c) Hay programas que, obteniendo la máxima puntuación posible, no recibieron el 100% del importe solicitado. Al contrario, existen programas que habiendo obtenido una puntuación menor y quedando, por tanto, por debajo en el orden de prelación, han recibido la totalidad del importe solicitado. De hecho, varios programas que no se encontraban entre los quince primeros en orden de puntuación, recibieron el 100% de financiación. Asimismo, se ha otorgado el 100% de financiación a programas que no cumplían los requisitos para considerarse prioritarios.
- d) Han sido verificados errores aritméticos en la valoración de las solicitudes que, pese a alterar el orden de prelación entre las distintas asociaciones, no impidieron obtener el 100% de las cuantías solicitadas.
- e) Determinados documentos y memorias exigidos por la convocatoria no han sido requeridos por el Instituto Nacional del Consumo, pese a que las asociaciones no los adjuntaron a sus solicitudes.
- f) La asignación económica de los programas específicos y para fomento del asociacionismo, no guarda relación con las puntuaciones de las solicitudes, de acuerdo con la valoración de los criterios determinados por la convocatoria.

Todo ello permite concluir que los procedimientos de revisión del cumplimiento de los requisitos de los solicitantes y de valoración de las solicitudes no son sistemáticos y carecen de instrumentos, como aplicaciones informáticas y manuales de procedimiento, que proporcionen homogeneidad, integridad, seguridad y uniformidad a dicho proceso.

---

<sup>7</sup> El Instituto Nacional del Consumo, en la tramitación del procedimiento de las subvenciones que nos ocupan, también ha sido consciente de esta debilidad del citado procedimiento por lo que recoge la Conclusión y Recomendación de ese Tribunal advirtiendo que la misma ya se está llevando a la práctica en la elaboración de las nuevas bases reguladoras.

### 3.6.3.- Conclusiones sobre la concesión de las subvenciones

1. Durante los trabajos de fiscalización ha quedado patente la existencia de deficiencias en la coordinación entre el Instituto Nacional del Consumo y Agencia Estatal de Administración Tributaria. En este sentido, las obligaciones impuestas a las Administraciones Públicas en relación con la debida cooperación, colaboración y eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados, son incompatibles con algunas de las prácticas observadas en los trabajos de fiscalización, como se detalla en el subepígrafe III.6.1.4.

El Instituto Nacional del Consumo no compensó de oficio el pago de subvenciones concedidas, aun cuando los acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento que obraban en su poder, de acuerdo con el artículo 58.1<sup>8</sup> del Reglamento General de Recaudación, establecían, refiriéndose al deudor, que *“si durante la vigencia de este acuerdo, resultase acreedor de la Hacienda Pública, sus créditos se compensarán con las deudas aplazadas o fraccionadas”*<sup>9</sup>.

2. Como se detalla en el subepígrafe III.6.1.4, el Instituto Nacional del Consumo no notificó a las entidades solicitantes la propuesta de resolución de la subvención ni el resultado de la propuesta de valoración de las solicitudes y reparto de fondos efectuado por la Comisión de Valoración, tras su reunión de 27 de mayo de 2010. Como consecuencia de ello, las entidades beneficiarias no tuvieron la posibilidad de alegar lo que considerasen oportuno a dicha propuesta, o la de presentar una solicitud de reformulación, trámite previsto en el artículo 27 de la Ley General de Subvenciones y en las bases reguladoras.

Las entidades beneficiarias, una vez les fue notificado el acuerdo de concesión (de 8 de septiembre de 2010), solicitaron la reformulación de sus solicitudes. A la vista de la imposibilidad de tramitar una reformulación de solicitudes con carácter posterior a la concesión de una subvención, dicha solicitud fue tramitada como una solicitud de modificación del acuerdo de concesión, adoptándose una resolución de modificación del acuerdo de concesión el 16 de noviembre de 2010.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, el retraso en la concesión y pago de la subvención tiene difícil encaje en el artículo 12.1 de las bases reguladoras, en el que se prevén las posibles circunstancias que facultan al órgano concedente para modificar el acuerdo de concesión.

### 3.6.4.- Conclusiones sobre la justificación de la subvención

1. Se han observado salarios imputados a la subvención en la línea de fomento, que superan ampliamente los mínimos establecidos en el III Convenio Colectivo Único del Personal Laboral al servicio de la Administración General del Estado y en el Convenio Colectivo de despachos y oficinas de la Comunidad de Madrid. Sin perjuicio de la mención concreta del artículo 31.2 de

---

<sup>8</sup> El artículo 58.1 del Reglamento General de Recaudación señala que si *“el deudor a la Hacienda Pública sea, a su vez, acreedor de aquélla por un crédito reconocido, una vez transcurrido el periodo voluntario, se compensará de oficio la deuda y los recargos del periodo ejecutivo que procedan con el crédito”*.

<sup>9</sup> El Instituto Nacional del Consumo manifiesta en su documento de alegaciones que contaba con los certificados emitidos por la Agencia Estatal de Administración Tributaria de que las entidades se encontraban al corriente sus obligaciones tributarias. A este respecto cabe señalar que dichos certificados no incluyen los reintegros de subvenciones entre las deudas certificadas, de acuerdo con el artículo 18 del Reglamento General de Subvenciones. En todo caso, el Instituto Nacional del Consumo, habiendo enviado deudas en gestión al cobro en ejecutiva a la Agencia Estatal de Administración Tributaria en ese mismo ejercicio y en otros anteriores, debió efectuar un seguimiento de las mismas a través de las herramientas de información que la Agencia dispone al efecto.

la Ley General de Subvenciones en lo referente a la obligación de que los justificantes no deben superar los costes de mercado, es preciso señalar que las bases reguladoras deben reflejar un límite cuantitativo de los salarios subvencionables con cargo a fondos públicos (subepígrafe III.6.1.5, así como los apartados relativos a aquellas entidades en las que ha sido apreciada esta incidencia).

2. Algunas entidades han contratado personal para ejecutar programas, cuya formación o titulación no está relacionada con las funciones encomendadas ni con materias relacionadas con el consumo (epígrafe III.6.2 del presente Informe).
3. Ha sido recurrente la falta de control de los asistentes a las actividades previstas en los programas formativos desarrollados por las asociaciones de consumidores, lo que es especialmente relevante en los casos en que se financian actividades formativas destinadas a los consumidores o a personas vinculadas con las asociaciones de consumidores.
4. No consta, en ningún caso, la preceptiva autorización del Instituto Nacional del Consumo para que las asociaciones puedan subcontratar la realización de la actividad subvencionada, incumpliendo lo establecido en el artículo 29 de la Ley General de Subvenciones y el 15 de las bases reguladoras (epígrafe III.6.2).

Además, las asociaciones de consumidores encomiendan trabajos a directivos o asociados de las entidades que integran su federación o, incluso, a allegados de dichos asociados, ya sea en concepto de subcontratación o contratación. Con independencia de las limitaciones establecidas en la Ley General de Subvenciones y en su Reglamento para subcontratar actividades con personas vinculadas, este tipo de conductas son contrarias al espíritu de la Ley General de Subvenciones (análogo al de la Ley de Contratos del Sector Público) y a los principios que la inspiran: concurrencia, objetividad y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, ya que las asociaciones se sirven de su peculiar configuración (federación, confederación) para seleccionar a los terceros sin tener en cuenta las reglas y principios de la normativa de subvenciones.

5. Los programas que desarrollan las asociaciones de consumidores consisten, frecuentemente, en la producción de trípticos y folletos. En los trabajos de fiscalización se ha verificado que las asociaciones no efectúan controles sobre las cantidades reales producidas o la entrega a sus destinatarios finales. Este Tribunal de Cuentas estima que la factura, por sí sola, no resulta suficiente para acreditar fehacientemente la existencia de un contrato, de una producción y una entrega final, debiendo arbitrarse algún tipo de mecanismo que permita un efectivo control de estas cuestiones (subepígrafe III.6.1.5 y epígrafe III.6.2).
6. Como se indica en el subepígrafe III.6.1.5, el Instituto Nacional del Consumo no tiene desarrollado un plan de control de las subvenciones que concede en los términos previstos en el artículo 85 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones.

### **3.6.5.- Conclusiones sobre las actuaciones de subsanación y reintegros exigidos en fase voluntaria**

1. Entre la finalización del plazo para subsanar las deficiencias halladas en las comprobaciones de la justificación de las subvenciones y el inicio de los procedimientos de reintegro transcurrieron 4 meses. Todos los acuerdos de reintegro de subvenciones del ejercicio 2010 se adoptaron en julio de 2011, excepto el de la Unión de Consumidores de España, que se

resolvió el 7 de diciembre de 2011, una vez abonada la subvención concedida en este ejercicio (subepígrafe III.6.1.6).

2. El Instituto Nacional del Consumo ha utilizado incorrectamente la facultad de modular los reintegros de subvenciones, prevista en el artículo 37.2 de la Ley General de Subvenciones, si bien con un efecto cuantitativo escaso. Dicha posibilidad no está prevista para aquellos reintegros que se motivan por una falta de aplicación o justificación de fondos, en cuanto supondría un daño patrimonial para los caudales públicos, sobre los que el órgano concedente no puede transigir, sino para causas de reintegro relacionadas con el incumplimiento de obligaciones de contenido formal<sup>10</sup>.

### **3.6.6.- Conclusiones de carácter general sobre el modelo de subvenciones a las asociaciones de consumidores y usuarios**

Del análisis efectuado por este Tribunal de Cuentas sobre las bases reguladoras, la convocatoria y la actuación del Instituto Nacional del Consumo en la totalidad de los estadios en los que transcurre la tramitación de la subvención, y que se detalla a lo largo de la sección III, apartado 6, conviene destacar que:

1. El Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, en su artículo 23.3, relativo al concepto y fines de las asociaciones de consumidores, establece que *“deben actuar para el cumplimiento de sus fines con independencia frente a los operadores del mercado y a los poderes públicos, sin que la obtención de subvenciones u otros recursos públicos concedidos en base a criterios de objetividad puedan mermar tal independencia”*.

Lo anterior supone, entre otros aspectos, que las asociaciones de consumidores deben contar con autonomía financiera y recursos económicos propios para desarrollar su actividad en defensa de los consumidores, siendo la subvención un recurso complementario en su patrimonio.

Este Tribunal de Cuentas ha podido comprobar que en la convocatoria del ejercicio 2010, de las 10 asociaciones beneficiarias de la línea de la subvención relativa a programas de fomento destinados a financiar la estructura y el funcionamiento habitual de las mismas, en 7

---

<sup>10</sup> En su escrito de alegaciones, el Instituto Nacional del Consumo defiende la posibilidad de aplicación del artículo 37.2 de la Ley General de Subvenciones interpretando que cabe la modulación del reintegro de la subvención en aquellos casos en los que no existe suficiente justificación económica de la misma.

Sin embargo, el Tribunal, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia al respecto, considera que es preciso distinguir aquellos reintegros que provienen de una incorrecta ejecución de la subvención, de lo que es la inaplicación de los fondos. La Ley General de Subvenciones establece de manera clara y precisa que los fondos públicos no aplicados deben reintegrarse, ya que el artículo 19.3 determina que *“el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada.”*

Es diferente modular un reintegro en caso de no cumplir requisitos sustantivos o formales (publicidad, subcontratación, requisitos accesorios, objetivos a lograr...), que hacerlo por no haber justificado completa o debidamente la aplicación de la totalidad de los fondos recibidos. En el segundo caso se entiende que es perfectamente cuantificable el importe (la parte no aplicada o sobrefinanciada), y que por tanto no procede modulación alguna. Por el contrario, en el momento en que se incumplen obligaciones o condiciones no cuantificables directamente, entran en juego los criterios de proporcionalidad a la hora de estimar el importe a reintegrar por el incumplimiento de las obligaciones.



asociaciones la subvención representa más del 70% de sus ingresos, llegando a superar el 80% en 2 de ellas. Para la convocatoria del ejercicio 2009, la proporción era muy similar.

A la vista de lo anterior se puede concluir que la capacidad económica y la autonomía financiera de la mayoría de esas asociaciones de consumidores queda en entredicho, ya que presenta una relación directamente proporcional con la percepción de la subvención anual, hasta el punto de que algunas de estas entidades no serían viables sin dicha aportación.

Cabe plantearse, por tanto, si la dependencia económico-financiera de la mayoría de las asociaciones de consumidores respecto a la subvención del Instituto Nacional del Consumo podría llegar a mermar su independencia respecto a los poderes públicos y, por consiguiente, su capacidad de acción en su función de defensa de los consumidores.

2. Las bases reguladoras y la convocatoria fijan, dentro de los requisitos para ser beneficiario de la subvención, el de representatividad (tener un número mínimo de 10.000 socios individuales) e implantación territorial (al menos en cinco Comunidades Autónomas).

De acuerdo con sus estatutos, las asociaciones pueden integrarse en uniones, federaciones o confederaciones, que se componen de asociaciones de consumidores de ámbito autonómico, provincial o local. Así, algunas asociaciones de ámbito estatal carecen de socios individuales propios, nutriéndose de los socios que aportan las asociaciones territoriales que conforman la federación o confederación, y así poder conseguir el número mínimo de socios y la representatividad territorial para poder concurrir a las subvenciones del Instituto Nacional del Consumo. Estos socios individuales se afilian y abonan sus cuotas a las asociaciones territoriales que son las que, de hecho, efectúan las labores de defensa a los consumidores.

Debido a esta configuración, se produce un agravio comparativo con las asociaciones de consumidores que por sí mismas, a través de sus socios individuales, tienen presencia en todo el territorio nacional, contando con una estructura y medios propios y con la posibilidad de concurrir únicamente a la subvención del Instituto Nacional del Consumo, ya que las asociaciones de carácter nacional no pueden, por sí mismas, ser beneficiarias de subvenciones autonómicas, al no figurar inscritas en los correspondientes registros autonómicos.

3. Con carácter general, para el conjunto de las subvenciones concedidas por cualquier entidad pública en España y, de manera particular, en el ámbito de las subvenciones a las asociaciones de consumidores, resultaría de gran utilidad que se cumpliese lo preceptuado en el artículo 20 de la Ley General de Subvenciones sobre la obligación por parte de los entes que gestionan subvenciones públicas de facilitar a la Intervención General de la Administración del Estado información sobre las mismas, para así conformar una base de datos de subvenciones a nivel nacional.

En el desarrollo de la presente fiscalización, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que, dada la organización territorial de la Administración en España, se están concediendo subvenciones por los distintos niveles administrativos territoriales para la consecución de objetivos y realizaciones de actividades muy similares.

Además, debido a la especial configuración de la mayoría de estas entidades más representativas, en las que la organización nacional está conformada, a su vez, por federaciones, confederaciones y otras asociaciones de consumidores de ámbito regional, provincial o local, se favorece que se estén subvencionando programas muy similares por

distintas Administraciones públicas a las entidades que conforman una misma asociación a nivel nacional.

### **3.7.- CONCLUSIONES DERIVADAS DE LAS ACTUACIONES DE COMPROBACIÓN SOBRE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS BENEFICIARIAS DE LAS SUBVENCIONES**

#### **3.7.1.- Conclusiones relativas a la Federación de Usuarios Consumidores Independientes**

De los trabajos de fiscalización efectuados sobre los fondos concedidos por el Instituto Nacional del Consumo a la Federación de Usuarios Consumidores Independientes en 2010, cuyo detalle se contiene en el subepígrafe III.6.2.1, se puede deducir lo siguiente:

1. Tras el análisis de la documentación soporte de la justificación de las actividades subvencionadas se ha observado la no acreditación de la actividad subvencionada por un importe total de 11.000 euros.
2. La entidad podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por las siguientes causas:
  - a) Infracciones en materia de subcontratación, al haber contratado a personas vinculadas sin que conste la acreditación de que se no se supera el coste de mercado.
  - b) No conservación del resultado de las actividades subvencionadas relativas a la creación de una página web.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, sería conveniente que el Instituto Nacional del Consumo analizase las anteriores conclusiones a los efectos de la imposición de las sanciones que, en su caso, procediesen.

#### **3.7.2.- Conclusiones relativas a la Asociación Unión de Consumidores de España**

De los trabajos de fiscalización efectuados sobre los fondos concedidos por el Instituto Nacional del Consumo a la Asociación Unión de Consumidores de España, cuyo detalle se contiene en el subepígrafe III.6.2.2, se puede deducir lo siguiente:

1. Tras el análisis de la documentación soporte de la justificación de las actividades subvencionadas, se han observado supuestos de concurrencia, ausencia de justificantes del pago y no acreditación de la actividad subvencionada, por un importe total de 57.766 euros.
2. La entidad podría haber incurrido en algún tipo de sanción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por las siguientes causas:
  - a) Obtención de la subvención del ejercicio 2009 y 2010 sin cumplir los requisitos establecidos en el artículo 13.2 de la Ley General de Subvenciones, relativos a estar al corriente de pago de las obligaciones tributarias y con la seguridad social.

- b) Superar los límites establecidos en el artículo 29 de la Ley General de Subvenciones en materia de subcontratación, así como el haber contratado a personas vinculadas sin que conste la acreditación de que no se supera el coste de mercado ni la preceptiva autorización del órgano concedente.
- c) No conservación del resultado de las actividades subvencionadas relativa a la creación de una página web.
- d) Deficiencias en materia de registro contable de las actividades subvencionadas.
- e) Posible falsedad documental en la presentación de certificados acreditativos de que la entidad está al corriente de sus deudas por reintegro de subvenciones.
- f) Presentación de cuentas justificativas inexactas o incompletas.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, sería conveniente que el Instituto Nacional del Consumo analizase las anteriores conclusiones a los efectos de la imposición de las sanciones que, en su caso, procediesen. Además, de determinadas actuaciones realizadas por los representantes de esta entidad pudieran derivarse responsabilidades penales por falsedad documental.

### **3.7.3.- Conclusiones relativas a la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros de España**

De los trabajos de fiscalización efectuados sobre los fondos concedidos en 2010 por el Instituto Nacional del Consumo a la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros, se puede deducir que tras el análisis de la documentación soporte de la justificación de las actividades subvencionadas, se han observado supuestos de gastos no elegibles por un importe total de 26.362 euros, tal y como se describe en el subepígrafe III.6.2.3.3 de este Informe.

### **3.7.4.- Conclusiones relativas a la Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios**

De los trabajos de fiscalización efectuados sobre los fondos concedidos por el Instituto Nacional del Consumo a la Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios en 2010, cuyo detalle se contiene en el subepígrafe III.6.2.4, se puede deducir lo siguiente:

1. Tras el análisis de la documentación soporte de la justificación de las actividades subvencionadas, se han observado supuestos de gastos no elegibles por un importe total de 3.752 euros.
2. La entidad podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por superar los límites establecidos en materia de subcontratación en la ejecución de un programa de acuerdo con en el artículo 29 de la Ley General de Subvenciones y el 15 de las bases reguladoras.

### **3.7.5.- Conclusiones relativas a la Asociación de Consumidores y Usuarios**

De los trabajos de fiscalización efectuados sobre los fondos concedidos por el Instituto Nacional del Consumo a la Organización de Consumidores y Usuarios en 2010, cuyo detalle se contiene en el subepígrafe III.6.2.5, se puede deducir que la entidad podría haber incurrido en algún tipo de sanción administrativa en materia de subvenciones de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por las siguientes causas:

- a) Tras el análisis de la documentación soporte de la justificación de las actividades subvencionadas, se han observado supuestos de gastos no elegibles por un importe total de 3.557 euros.
- b) Vulnerar lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley General de Subvenciones en materia de subcontratación, al haber contratado a personas vinculadas sin que conste la acreditación de que se no se supera el coste de mercado ni la preceptiva autorización del órgano concedente.

### **3.7.6.- Conclusiones relativas a la Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción**

De los trabajos de fiscalización efectuados sobre los fondos concedidos por el Instituto Nacional del Consumo a la Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción en 2010, se puede deducir que, tras el análisis de la documentación soporte de la justificación de las actividades subvencionadas, se han observado supuestos de gastos no elegibles por un importe total de 7.457 euros, tal y como se describe en el subepígrafe 6.2.6.3 de este Informe.

## **4.- RECOMENDACIONES<sup>11</sup>**

### **4.1.- DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD**

1. El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad debe promover la aprobación de un Estatuto del Instituto Nacional del Consumo que venga a sustituir al Decreto 2950/1975, de 7 de noviembre.

En dicho Estatuto se deberá adaptar la regulación del Instituto Nacional del Consumo a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y a su configuración y funciones actuales, debiendo detallarse los recursos económicos para el cumplimiento de sus funciones. Además, el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional del Consumo debería regular con detalle los ingresos del Instituto y, en particular, el régimen de sus actividades por encargo de otras entidades pertenecientes al sector público.

Asimismo debe valorar la creación de una Secretaría General u órgano similar que coordine los servicios administrativos del Instituto Nacional del Consumo.

2. El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad debería coordinarse con el Ministerio de Economía y Competitividad, para que el Instituto Nacional del Consumo, que asume los

---

<sup>11</sup> Respecto de las recomendaciones expuestas en este apartado del Informe, el Instituto en su escrito de alegaciones, ha manifestado su intención de proceder a implementar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las mismas.

gastos financieros y de intermediación, así como los posibles impagos de los reintegros de los anticipos de la línea de crédito habilitada por el Instituto de Crédito Oficial para los afectados del asunto Forum-Afinsa, pueda tener acceso a la información de que dispone el Instituto de Crédito Oficial sobre los préstamos y prestatarios.

Asimismo deben adoptarse las medidas oportunas para evitar que los fallidos en el reintegro de los anticipos del Instituto de Crédito Oficial comprometan la situación económico-patrimonial del Instituto Nacional del Consumo.

3. Teniendo en cuenta que algunas Comunidades Autónomas disponen de laboratorios propios, debería estudiarse la posibilidad de exigir algún tipo de tarifa o precio público por los análisis y trabajos que efectúe el Instituto Nacional del Consumo por encargo de otras Administraciones públicas, con el objetivo de que el Centro de Investigación y Control de Calidad dispusiese de recursos para financiar sus suministros, así como, en su caso, las inversiones que debiera acometer.
4. El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad debe estudiar la posibilidad de crear un programa presupuestario específico para el Centro de Investigación y Control de Calidad, dentro del presupuesto del Instituto Nacional del Consumo, con objeto de mejorar la planificación de inversiones y gastos corrientes del Centro de Investigación y Control de Calidad, ya que las necesidades y funcionamiento de un laboratorio técnico son radicalmente distintas a las de un centro administrativo.
5. El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad debe proceder a la aprobación de las tarifas por los servicios que presta el Instituto Nacional del Consumo, y en particular el Centro de Investigación y Control de Calidad, en su condición de medio propio de la Administración General del Estado y sus organismos, de acuerdo con el Real Decreto 1681/2009.
6. El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad debe promover el desarrollo reglamentario del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, en aquellos aspectos relativos a las asociaciones de consumidores que aun no han sido objeto de regulación. Particularmente, deben establecerse normas específicas reguladoras de los convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado.
7. Los poderes públicos deberían adoptar las medidas para que las asociaciones de consumidores dispongan de autonomía financiera y puedan desarrollar sus funciones de modo efectivo, de tal suerte que la atomización de las mismas no redunde en una escasa influencia sobre los operadores de mercado. En este sentido, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad debe promover el endurecimiento de los requisitos para considerar a estas entidades como representativas a nivel nacional.
8. Resulta conveniente que el texto de las bases reguladoras de las subvenciones concedidas a las asociaciones de consumidores contemple los siguientes aspectos:
  - a) Una adecuada definición del nivel de vinculación de los presupuestos presentados en las solicitudes de subvención, de tal forma que se pueda conocer con claridad si existe posibilidad de compensación en la justificación de los gastos, con respecto a las cuantías de cada partida del presupuesto que fundamenta la concesión de la subvención.

- b) Las bases reguladoras deben establecer qué se entiende por subcontratación, determinando que aquellos trabajos que las asociaciones puedan realizar por sus propios medios, o bien estén vinculados con su actividad habitual, sean considerados subcontratación.

A su vez, debe rebajarse el límite para encomendar a terceros trabajos financiados por el Instituto Nacional del Consumo, de tal modo que las asociaciones no acudan íntegramente a medios externos para ejecutar los trabajos subvencionados, convirtiéndose en la práctica en meros intermediarios en la gestión de fondos públicos. En este sentido, el porcentaje de subcontratación que permiten las bases reguladoras de las subvenciones concedidas a asociaciones de consumidores debería ser inferior al 75%, actualmente previsto.

9. Sería oportuno que los responsables del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, estudien la posibilidad de efectuar un estudio sobre las competencias atribuidas a los distintos laboratorios que dependen de dicho Ministerio (Centro de Investigación y Control de Calidad y a los laboratorios de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición y de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios), para evaluar las sinergias que podría suponer una posible fusión de los mismos.

#### **4.2.- DIRIGIDAS AL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO**

1. El Instituto Nacional del Consumo debería acometer a la mayor brevedad un proceso de elaboración de un inventario completo y actualizado de todos los bienes que integran su inmovilizado material, con el fin de que los registros contables estén soportados y se logre un adecuado control de los bienes del Instituto Nacional del Consumo, de acuerdo con las exigencias de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, y de la normativa contable de aplicación.

El Instituto Nacional del Consumo debe aplicar para todos las partidas que integren su inmovilizado, a efectos de calcular la amortización, la Resolución de 14 diciembre de 1999, de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre operaciones a realizar a fin de ejercicio. Adicionalmente, el Instituto debería recalcular las cuotas de amortización de los elementos que integran su inmovilizado material partiendo del valor neto contable a 31 de diciembre de 2010, de acuerdo con la fecha de adquisición y el periodo de vida útil establecido en la Resolución precitada.

2. El Instituto Nacional del Consumo debe dar de baja como derechos presupuestarios y recoger deudores por aplazamiento y fraccionamiento, cuando existan acuerdos en este sentido, ya se dicten en fase voluntaria o ejecutiva.

Asimismo, convendría que el Instituto depurase sus registros contables, de acuerdo con lo señalado en el epígrafe II.3.2 de las conclusiones y III.2 de los resultados de la fiscalización.

3. En relación con la gestión del personal, el Instituto Nacional del Consumo debe limitar la utilización de las comisiones de servicios y las adscripciones provisionales para proveer puestos de trabajo a aquellos supuestos en los que estrictamente se contemple la utilización de estos procedimientos.
4. El Instituto Nacional del Consumo deberá restringir la utilización del procedimiento negociado sin publicidad, ya que su utilización recurrente supone un incumplimiento de los principios

inspiradores de la legislación, tanto comunitaria como nacional, en materia de contratación, especialmente en lo que se refiere a la publicidad, concurrencia y transparencia.

En relación con estas cuestiones, este Tribunal estima que el Instituto Nacional del Consumo debe racionalizar la contratación en materia de suministros y mantenimiento de la maquinaria del laboratorio Centro de Investigación y Control de Calidad. En este sentido debe mejorarse la planificación de las necesidades, concertándose contratos de suministros de mayor alcance, evitándose la contratación menor recurrente y la utilización intensiva del procedimiento negociado sin publicidad para la selección de los contratistas, o bien prever prórrogas en los contratos de suministros que concierte.

Asimismo, el Instituto Nacional del Consumo debería explorar la utilización de figuras como el *"leasing"* o el *"renting"* para la adquisición de determinados equipos del laboratorio del Centro de Investigación y Control de Calidad, ya que de esta forma mantendría actualizado el equipamiento, pudiendo renovarse periódicamente, siendo posible una óptima planificación y distribución de los desembolsos necesarios para inversiones.

Además, podría integrar los gastos de mantenimiento, sin necesidad de tramitar nuevos expedientes de contratación para hacer frente a los mismos.

5. El Instituto Nacional del Consumo debería, en la medida de lo posible, completar y sistematizar el marco legal de los convenios de colaboración que celebra, en los términos recomendados en la *"Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas"*, aprobada por este Tribunal de Cuentas.
6. El Instituto Nacional del Consumo debería homogeneizar la denominación de los convenios de colaboración que formalice, con el fin de evitar el riesgo de interpretar que se trata de figuras jurídicas distintas. Se considera conveniente que el Instituto implemente un protocolo interno sobre el procedimiento para concluir convenios, así como su contenido y denominación.
7. El Instituto Nacional del Consumo debe ser diligente en la gestión de sus derechos presupuestarios. En este sentido, debe utilizar los mecanismos que la Agencia Estatal de Administración Tributaria pone a su disposición para la remisión y seguimiento de aquellos derechos que la precitada agencia recaude en fase ejecutiva.
8. El Instituto Nacional del Consumo debería remitir a la Intervención General de la Administración del Estado la información relativa a las subvenciones que gestiona con el fin de mantener actualizada la Base de Datos Nacional de Subvenciones. En este mismo sentido, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, como órgano de dirección, evaluación y control de los resultados de la actividad del Instituto Nacional del Consumo, debería adoptar las medidas oportunas para garantizar el cumplimiento de la obligación de remitir la mencionada información.
9. El Instituto Nacional del Consumo debería poner en marcha una aplicación informática y unas instrucciones internas, así como unas instrucciones de justificación para los beneficiarios con el objetivo de mejorar la gestión de subvenciones. En dichas instrucciones deberían detallarse aspectos tales como los siguientes:
  - a) Se considera conveniente que se incluya un desarrollo detallado de los requisitos exigibles para admitir reclamaciones y acciones judiciales como computables a efectos de los criterios de valoración de la línea de fomento del asociacionismo de consumo. En este

sentido debe indicarse, en el caso de las reclamaciones, si es suficiente con la atención de un consumidor por vía telefónica o presencial o se requiere la presentación de reclamaciones ante los órganos de defensa del consumidor.

- b) Es preciso detallar en dichas instrucciones internas los criterios para la baremación de las puntuaciones asignadas a cada solicitud, en función de los criterios de valoración.
- c) Resulta conveniente introducir en las instrucciones de justificación la exigencia de personal con titulación y/o experiencia adecuada para desarrollar programas subvencionados, así como limitaciones de salario subvencionables, referidos al Convenio Colectivo de Personal Laboral de la Administración General del Estado, o al que resulte aplicable.
- d) Se considera pertinente prever, en dichas instrucciones, que la justificación de los programas subvencionados que consistan principalmente en la elaboración de trípticos y folletos, incluyan la presentación de albaranes o justificantes de entrega y producción de las cantidades previstas.

Asimismo, dichas instrucciones deben exigir partes o controles de asistencia para aquellas actuaciones de los programas que incluyan acciones formativas, tales como cursos. Este sistema de puntuación debe incluirse también en las instrucciones dirigidas a las entidades solicitantes, para que la concurrencia competitiva tenga lugar en condiciones de igualdad.

- 10. El Instituto Nacional del Consumo debería definir con mayor grado de detalle el área de actuación de los programas específicos subvencionados. Además, debe diseñarse un criterio objetivo para evaluar el impacto social de estos programas específicos.
- 11. Convendría que el Instituto Nacional del Consumo definiese con claridad el concepto de socio de una asociación de consumidores, delimitando que sean personas físicas, mayores de edad y estableciendo como requisito para ser considerado socio que esté al corriente de los pagos o cualesquiera otras obligaciones con la propia asociación de consumidores.

Este Tribunal de Cuentas recomienda al Instituto Nacional del Consumo que establezca procedimientos de control del número de asociados, mediante la exigencia de listados o bases de datos, y que efectúe controles recurrentes sobre éstos, tanto en las convocatorias de subvenciones como para los procesos de selección de vocales del Consejo de Consumidores y Usuarios. También convendría que se definan con precisión los criterios de valoración de las subvenciones, tales como las reclamaciones o los procesos judiciales instados por las asociaciones de consumidores, estableciendo con claridad los parámetros para computarlos. Asimismo, y al igual que el número de socios, las cifras alegadas por los solicitantes deben ser objeto de examen y comprobación por parte del Instituto Nacional del Consumo.

- 12. El Instituto Nacional del Consumo debería iniciar procedimientos de reintegro por aquellas cuantías incorrectamente justificadas, de acuerdo con el detalle descrito en el epígrafe III.6.2 de este Informe, siempre y cuando no se hubiesen exigido ya en los trabajos de revisión de justificación del Instituto Nacional del Consumo.

Asimismo, debe estudiar las conclusiones expuestas en el presente Informe sobre la actividad desarrollada por los beneficiarios e incoar, en su caso, los procedimientos sancionadores en materia de subvenciones que procedan.

- 13. Sería conveniente que el Instituto Nacional del Consumo revisase los pagos realizados en concepto de responsabilidad patrimonial, en cumplimiento de la sentencia de 7 de febrero de



2008, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, mediante la solicitud a las asociaciones de consumidores receptoras de la indemnización de la documentación que acredite el perjuicio que les fue ocasionado por la anulación parcial del Real Decreto 613/2006, que sirvió de base para la concesión de las ayudas y, en su caso, les requiera el reintegro a la Hacienda Pública de los fondos indebidamente percibidos.



### **SECCIÓN III.- RESULTADO DEL TRABAJO REALIZADO**



## **1.- FUNCIONES Y ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO**

### **1. Carencia de un Estatuto Orgánico propio:**

Tal y como se ha descrito en el epígrafe I.3.2 de este Informe, la organización del INC se ha ido adaptado a la regulación y a las competencias que ha asumido a lo largo del tiempo. La fórmula utilizada para definir la estructura orgánica vigente en cada momento ha sido, al igual que para la definición de sus funciones, a través de los Reales Decretos que establecen la estructura orgánica del Ministerio al que se adscribe.

Lo anterior, unido al hecho de que el Decreto 2950/1975, de 7 de noviembre, de creación del INC, fuese anterior a la aprobación de la LOFAGE, hace que dicho Decreto 2950/1975 no contemple las previsiones recogidas por esta Ley, careciendo, por tanto, de un Estatuto regulador propio.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, la necesidad de que el INC cuente con un Estatuto propio viene justificada por el desfase temporal que existe desde su creación y la profusa secuencia de normas, principalmente Reales Decretos reguladores de la estructura orgánica de los Ministerios, que han ido modificando su estructura y competencias para adaptarlas a la situación jurídica imperante en cada momento en materia de protección y defensa de los derechos de los consumidores.

Por tanto, se considera conveniente que al INC se le dote de un Estatuto regulador que defina su régimen jurídico y que responda a su configuración actual, definiendo su organización, funciones, competencias, patrimonio, régimen económico-financiero, entre otros aspectos, tal y como prescribe la LOFAGE para los Organismos autónomos que regula, entre los que se encuentra el INC.

En este sentido, el estatuto orgánico debería recoger los ingresos que pueda generar el INC para financiar su funcionamiento, más allá de las transferencias consignadas en los PGE en la sección correspondiente al MSSI. En particular, debe prever la posibilidad de que el INC perciba precios públicos y tarifas por los trabajos que desarrolle el Centro de Investigación y Control de la Calidad (CICC), vinculado al INC, tal y como se detalla en el apartado III.5 de este Informe.

### **2. Ausencia de una Unidad administrativa que ejerza las funciones propias de una Secretaría General:**

El análisis de la estructura orgánica del INC pone de manifiesto que adolece de la falta de una Unidad administrativa que ejerza las funciones propias de una Secretaría, tales como servir de apoyo técnico y administrativo a la Dirección del INC, la jefatura administrativa de régimen interior y de personal, la gestión, tramitación, documentación, registro y archivo derivados del desarrollo de su actividad, la coordinación administrativa con las Subdirecciones Generales en materia de inspección y funcionamiento de los servicios, compras, adquisiciones de bienes y demás competencias que le asigne la Dirección del INC.

De acuerdo con el organigrama del INC, la Subdirección General de Normativa y Arbitraje (en la actualidad Subdirección General de Arbitraje, Normativa y Asociacionismo de Consumo), a través de la Jefatura del Área de Administración, era la responsable de los servicios comunes y de régimen interior, y de los servicios de personal, de contratación y de contabilidad.

La ausencia de una Secretaría General u órgano equivalente ocasiona deficiencias en el funcionamiento ordinario del INC, ya que provoca que la dirección, coordinación y gestión de los

asuntos generales se reparta entre el personal de la propia Dirección General y de la Subdirección de Normativa y Arbitraje.

Esta organización genera interferencias y disfunciones en la medida en que estas dos Unidades, además de dedicarse al cumplimiento de los cometidos de preparación, desarrollo y ejecución de sus competencias, se ocupan de la resolución de cuestiones generales, careciendo de especialización para ello, con la consiguiente sobrecarga de trabajo, produciéndose de hecho situaciones de descoordinación entre las distintas Unidades.

En definitiva, sería conveniente que se dotase al INC de una Secretaría General, con rango de Subdirección General, ya sea mediante la transformación de alguno de los puestos existentes o a través de la creación de una nueva Unidad.

## **2.- CUENTAS ANUALES DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2010**

Al INC, como Organismo autónomo de los previstos en el artículo 43.1 de la LOFAGE, le son de aplicación las disposiciones previstas en dicha Ley para este tipo de entes. A su vez, los artículos 45 a 52 de la citada LOFAGE regulan, entre otros, aspectos relativos a sus funciones, personal, patrimonio, contratación y régimen presupuestario de los Organismos autónomos. Así, el artículo 50 remite a la LGP la regulación sobre el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero de estos Organismos.

El régimen jurídico patrimonial del INC se encuentra regulado en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Adicionalmente, en materia financiera y presupuestaria, al INC le es de aplicación, durante el ejercicio 2010, lo dispuesto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (en adelante LPGE) para ese año.

### **2.1.- RENDICIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES**

El INC formuló sus cuentas anuales de 2010 con fecha 29 de marzo de 2011, siendo puestas ese mismo día a disposición de la Intervención Delegada en el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (en adelante MSPÍ). Las cuentas anuales fueron modificadas por el INC el 5 de julio, remitiéndose nuevamente a la Intervención Delegada en la misma fecha.

Con fecha 5 de septiembre de 2011, la Intervención Delegada emitió el *“Informe Definitivo de Auditoría de Cuentas del Organismo Autónomo Instituto Nacional del Consumo correspondiente al ejercicio 2010”*, donde pone de manifiesto la existencia de una limitación al alcance debida a la inexistencia de un inventario completo y actualizado de los bienes de inmovilizado. No obstante, la Intervención expresa que, excepto por la mencionada salvedad, las cuentas anuales representaban en todos los aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la Entidad, y contenían la información necesaria para su interpretación y comprensión adecuada, de conformidad con las normas y principios contables y presupuestarios que le son de aplicación, habiéndose cumplido razonablemente las reglas y normas presupuestarias contenidas en la LGP o en su normativa presupuestaria específica.

El INC, a través del Registro Digital de Cuentas Públicas, remitió sus cuentas a la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante IGAE) con fecha 5 de julio de 2011, dentro de los siete meses siguientes a la terminación del ejercicio, cumpliendo el plazo legal determinado en el artículo 139 de la LGP y en la Orden EHA 777/2005, de 21 de marzo, por la que se regula el procedimiento de obtención, formulación, aprobación y rendición de las cuentas anuales para las Entidades estatales de derecho público a las que les resulta de aplicación la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado.

Sin embargo, dado que el artículo 139 de la LGP establece que, junto con las cuentas anuales, los cuentadantes deben remitir a la IGAE el informe de auditoría, el INC no rindió sus cuentas a la Intervención hasta el 27 de septiembre de 2011, con posterioridad a los siete meses siguientes a la terminación del ejercicio económico y, por ende, se incumplió en 30 días el plazo máximo previsto en dicho artículo para que la IGAE remita las cuentas anuales al Tribunal de Cuentas, fijado en el 31 de agosto, al haberse remitido las cuentas a este Tribunal el 30 de septiembre de 2011.

Por este motivo, el INC tampoco ha cumplido lo establecido en la mencionada Orden EHA/777/2005, que desarrolla el artículo 136.4 de la LGP, relativo a la publicación anual en el Boletín Oficial del Estado (en adelante BOE) de un resumen de las cuentas anuales. El plazo para realizar dicha publicación se fija, en la citada Orden, en un mes, contado desde la fecha en que la IGAE presenta las respectivas cuentas anuales ante el Tribunal de Cuentas. La publicación del resumen de las cuentas anuales del INC en el BOE ha tenido lugar el 12 de enero de 2012, por tanto fuera del plazo legal.

De los análisis efectuados sobre la regularidad formal y la consistencia interna e interanual de las cuentas anuales de 2010 del INC se puede concluir que los estados financieros son coherentes entre sí y con la documentación aportada, y que las cuentas rendidas resultan aritméticamente correctas.

## **2.2.- BALANCE**

### **2.2.1.- Consideraciones generales**

La estructura del balance del INC a 31/12/2010, en función de las masas patrimoniales que lo conforman, se recoge en el cuadro siguiente (cifras en euros):

**CUADRO Nº 6**  
**BALANCE DEL INC A 31 DE DICIEMBRE DE 2010 (en euros)**

ACTIVO	2010	%	PASIVO	2010	%
<b>A) Inmovilizado</b>	<b>8.606.089</b>	<b>53,06</b>	<b>A) Fondos propios</b>	<b>15.517.967</b>	<b>95,67</b>
I. Inmovilizaciones inmateriales	227.309	1,40	I. Patrimonio	11.857.945	73,11
II. Inmovilizaciones materiales	8.378.780	51,66	IV. Resultados del ejercicio	3.660.022	22,56
<b>C) Activo circulante</b>	<b>7.614.430</b>	<b>46,94</b>	<b>D) Acreedores a corto plazo</b>	<b>702.552</b>	<b>4,33</b>
II. Deudores	6.937.589	42,76	III. Acreedores	702.552	4,33
III. Inversiones financieras temporales	13.961	0,09			
V. Tesorería	650.546	4,01			
VI. Ajustes por periodificación	12.334	0,08			
<b>TOTAL ACTIVO (A+C)</b>	<b>16.220.519</b>	<b>100</b>	<b>TOTAL PASIVO (A+D)</b>	<b>16.220.519</b>	<b>100</b>

Como se observa en el cuadro anterior, las masas patrimoniales más representativas dentro del activo son las inmovilizaciones materiales y los deudores, que representan el 51,66% y el 42,76%, respectivamente, del total.

Respecto al pasivo del balance, los fondos propios representan el 95,67% del total, correspondiendo a la partida de patrimonio un 73,11%. El INC no tenía deudas con acreedores a largo plazo.

Del análisis de las masas patrimoniales se desprende que si se calcula el ratio de solvencia, obtenido de la proporción entre el activo circulante y el pasivo circulante, el resultado que se obtiene es muy elevado y carece de representatividad. La razón radica en que, dentro del epígrafe de deudores, se registran ingresos pendientes de cobro por transferencias del MSPI correspondientes a 2010, que fueron ingresadas en 2011, destacando la transferencia de 5.116.623 euros destinada a compensar al Instituto de Crédito Oficial por los gastos derivados de los costes del margen de intermediación de las entidades de crédito y el quebranto en la cesión de los fondos derivados de la línea de mediación de anticipos a cuenta a los afectados por el asunto Forum-Afinsa, en el periodo de diciembre de 2009 a noviembre de 2010, cuestión que se analiza en el subepígrafe III.2.2.3 de este Informe.

Las ratios de liquidez a 31 de diciembre se ven, asimismo, afectados por la falta de ingreso por parte del MSPI de la transferencia corriente correspondiente al mes de diciembre, por importe de 1.332.031 euros, que fue ingresada el 20 de enero de 2011. Debido a lo anterior, carece de representatividad el dato de liquidez inmediata, que informa de la capacidad del INC para atender a corto plazo sus obligaciones pendientes de pago.

Por lo que respecta a la ratio de endeudamiento, es decir, la relación entre los pasivos y los recursos propios, fue de tan sólo 0,045, presentando una solvencia prácticamente total.

Por consiguiente, teniendo en cuenta el retraso del MSPI en ingresar las transferencias citadas, se puede concluir que la situación financiera y patrimonial del INC es correcta.



### 2.2.2.- Inmovilizado

Los bienes registrados en las cuentas de inmovilizado alcanzan un saldo total de 8.606.089 euros, lo que representa un 53,06% del activo total. Respecto al ejercicio anterior, el inmovilizado ha disminuido en 375.213 euros, lo que supuso un decremento en términos relativos del 4,18%.

La práctica totalidad del inmovilizado (97%) está constituida por bienes de inmovilizado material, mientras que el inmovilizado inmaterial representa el 3%. Dentro de los elementos del inmovilizado material destacan los registrados en la cuenta de *Maquinaria*, que recoge todos los aparatos y mecanismos utilizados en el laboratorio del CICC para la práctica de los análisis y estudios que conforman su actuación.

El detalle de la composición del inmovilizado, distinguiendo entre material e inmaterial, en función de la naturaleza de los bienes registrados, así como su variación interanual, se representa en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 7**  
**INMOVILIZADO. EJERCICIOS 2009-2010 (en euros)**

DESCRIPCIÓN	31-12-10	31-12-09	VARIACIÓN	%
<b>INMOVILIZADO INMATERIAL</b>	<b>227.309</b>	<b>420.895</b>	<b>-193.586</b>	<b>-45,99</b>
Aplicaciones informáticas	1.387.930	1.386.356	1.574	0,11
Amortización acumulada inmovilizado inmaterial	-1.160.621	-965.461	-195.160	20,21
<b>INMOVILIZADO MATERIAL</b>	<b>8.378.780</b>	<b>8.560.407</b>	<b>-181.627</b>	<b>-2,12</b>
Terrenos y bienes naturales	3.228.442	3.228.442	0	0,00
Construcciones	4.909.488	4.745.842	163.646	3,45
Instalaciones técnicas	217.096	217.096	0	0,00
Maquinaria	4.136.398	3.974.844	161.554	4,06
Uillaje	18.648	18.648	0	0,00
Mobiliario	825.208	820.448	4.760	0,58
Equipos para procesos de información	810.548	796.347	14.201	1,78
Elementos de transporte	21.493	21.493	0	0,00
Otro inmovilizado material	368.414	368.414	0	0,00
Amortización acumulada inmovilizado material	-6.156.954	-5.631.167	-525.787	9,34
<b>TOTAL INMOVILIZADO</b>	<b>8.606.089</b>	<b>8.981.302</b>	<b>-375.213</b>	<b>-4,18</b>

La principal conclusión obtenida tras analizar el inmovilizado es la ausencia de un inventario valorado a 31 de diciembre de 2010, en el que figuren identificados, individualizados y valorados, los bienes de esta naturaleza. Por tanto, el INC no observa lo establecido en el artículo 32 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que establece que: *“Las Administraciones públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados”*.

Esta falta de un inventario de los bienes en el INC ya fue puesta de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en el *“Informe de Fiscalización del Instituto Nacional del Consumo. Ejercicio 1991”*,

aprobado por el Pleno en sesión celebrada el 31 de mayo de 1994. Asimismo, los informes de auditoría de la Intervención Delegada del MSPI recogen, recurrentemente, esta ausencia de inventario.

La información de que dispone el INC de los bienes, que hace las veces de “*inventario*”, consiste en unos archivos informáticos donde se recoge una relación de documentos presupuestarios OP (reconocimiento de la obligación y realización del pago), generados según se va produciendo la compra de los bienes. En dichos documentos presupuestarios, los bienes no están identificados individualmente, no consta la ubicación física ni el valor de adquisición individual de cada bien, ya que el importe que figura es por el total de la compra (incluya uno o varios elementos). Estos documentos son utilizados para determinar el cálculo de la dotación a la amortización anual.

El INC encargó, en el ejercicio 2005, a una empresa de consultoría especializada, la confección de un inventario de sus bienes a 31 de diciembre de 2005. El importe del contrato de servicios ascendió a 22.237 euros. A la finalización de los trabajos, la consultora confeccionó una relación de todos los elementos individualizados y localizados, pero sin valorar, al carecer de datos para soportar la valoración. El INC debería haber utilizado esa relación y haber procedido a valorar todos y cada uno de sus bienes, y conformar un inventario.

En consecuencia, el desembolso efectuado en la contratación de la consultoría resultó parcialmente estéril, debido, además, a la falta de valoración de los elementos y a que el INC no ha efectuado ninguna labor de mantenimiento y actualización de la relación de bienes, mediante la incorporación de las altas, bajas y traspasos que se han ido produciendo con el paso del tiempo.

Del análisis efectuado por este Tribunal de Cuentas sobre los bienes de inmovilizado del INC se derivan otras conclusiones que se señalan a continuación:

1. Por lo que respecta a las bajas de bienes de inmovilizado, el INC, desde el año 2005, no ha registrado en su contabilidad ningún expediente de baja. No obstante, este Tribunal ha podido comprobar que, tanto en la sede central como, principalmente, en el CICC, se han producido numerosas bajas de bienes que siguen figurando en contabilidad.

El CICC dispone de una aplicación informática en la que se realiza un seguimiento individualizado de los equipos e instrumental, ya que como laboratorio técnico ha de cumplir una serie de exigencias establecidas por las normas de calidad. En los trabajos de fiscalización se ha verificado que esta aplicación carece de cualquier información de contenido económico y, además, en ella se registran bajas efectivas que no tienen ningún reflejo en la contabilidad del INC.

2. El INC imputó al concepto 630 del capítulo 6 del presupuesto de gastos “*Inversiones reales. Inversiones de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios*”, y como mayor valor del inmovilizado en su contabilidad financiera, la realización de unas obras de reparación de la fachada del inmueble donde se ubica su sede.

A juicio de este Tribunal de cuentas, dada la naturaleza del gasto, debió imputarse al concepto 212 del capítulo 2 del presupuesto de gastos, “*Gastos corrientes en bienes y servicios. Reparaciones, mantenimiento y conservación. Edificios y otras construcciones*”, y financieramente a la cuenta de gasto 622 “*Reparaciones y conservación*”.

En efecto, de acuerdo con la Resolución de la Dirección General de Presupuestos de 19 de enero de 2009, “*sólo se puede imputar como gastos de inversión los proyectos de inversión destinados al funcionamiento interno de la Administración, con la finalidad de mantener o*

*reponer los bienes deteriorados o prorrogar la vida útil del bien*". Por el contrario, de acuerdo con dicha Resolución, se imputarán al concepto 212 del presupuesto de gastos, *"los gastos de mantenimiento, reparaciones y conservación de edificios y locales"*.

En el mismo sentido, el PGCP, en la norma de valoración 3ª letra f), establece que los costes de renovación se imputarán como mayor valor del inmovilizado si incrementan su capacidad, productividad o suponen un alargamiento de la vida útil y siempre que sea posible estimar el valor de los elementos sustituidos, que deben darse de baja, requisitos que no se observan en este coste (a modo de ejemplo, la partida más elevada del presupuesto de obra, en lo que se refiere a elementos materiales, es la pintura, que ascendió a 37.916 euros).

Por tanto, la cuenta de *"Construcciones"* está sobrevalorada en 163.646 euros y, consecuentemente, también está afectada la cuenta de resultados, al no recoger un gasto por importe de 162.800 euros (esta obra presenta una amortización de 846 euros).

3. Dentro de la actividad relativa a la divulgación en el ámbito del consumo, el INC constituyó una plataforma informática virtual denominada *"Consumópolis"*, que se configuró como una herramienta educativa e informativa sobre el consumo responsable.

El coste de esta plataforma se registró en la cuenta 215 *"Aplicaciones informáticas"*, tanto en su primera edición, que data del ejercicio 2005, como los posteriores trabajos de actualización y mantenimiento.

Si bien en su edición inicial este proyecto pudo tener naturaleza de inversión, en la medida en que suponía un desarrollo de aplicaciones informáticas por encargo, las ediciones posteriores, hasta el ejercicio 2010, carecen de la naturaleza de inversión, debido fundamentalmente a tres razones:

- Se trata de bienes que no permanecen más de un año en uso, por lo que no cumplen lo indicado en la norma de valoración 3. c) del PGCP.
- La naturaleza de las prestaciones se encuadra en un gasto de mantenimiento más que una inversión. Así, las propias prescripciones técnicas recogidas en los pliegos del contrato enuncian en todos sus apartados como prestación el *"mantenimiento"* del concurso, de los enlaces, accesos, etc.
- Los gastos de mantenimiento son excluidos expresamente por el PGCP como gasto activable en aplicaciones informáticas, por lo que no procede su imputación al capítulo de gastos de inversión ni al inmovilizado inmaterial. De hecho, el activar los gastos de actualización implicaría la baja de los módulos que se sustituyen, y el INC no ha procedido a registrar contablemente dicha sustitución.

El saldo de la cuenta de *"Aplicaciones informáticas"*, a 31 de diciembre de 2010, asciende a 457.201 euros, siendo el fondo de amortización acumulada de 314.375 euros. Por tanto, esta cuenta estaría sobrevalorada en 142.826 euros, quedando, asimismo, afectada en ese importe la cuenta de resultados del ejercicio.

4. El INC registra en la cuenta 229 *"Otro inmovilizado material"* el gasto derivado de la adquisición de revistas y periódicos que, dada la naturaleza de los elementos adquiridos, debería haberse contabilizado como gasto del ejercicio. El importe activado por este concepto asciende a 368.638 euros desde 1996, estando amortizado por 268.928 euros. Por tanto, el activo del INC

se encuentra sobrevalorado en ese importe, mientras que la cuenta del resultado económico-patrimonial no recogió un gasto por 99.710 euros.

5. En lo que respecta a los cálculos de amortización del inmovilizado, el INC certifica que las cuotas del ejercicio se determinan utilizando el método lineal, tomando como referencia de la vida útil el periodo establecido por la normativa del Impuesto de Sociedades (órdenes de 23 de febrero de 1965, de 21 de diciembre de 1968 y de 31 de mayo de 1991). Estas normas fueron la referencia para el cálculo de la cuota de amortización hasta el ejercicio 2009, inclusive.

En el ejercicio 2010, el INC comenzó a aplicar la Resolución de la IGAE 14 diciembre de 1999, por la que se regulan determinadas operaciones contables a realizar a fin de ejercicio: amortizaciones del inmovilizado, provisiones y periodificación de gastos e ingresos, pero únicamente para los bienes que adquirió en 2010. Para el resto de los bienes, continuó aplicando la normativa del Impuesto de Sociedades.

Este Tribunal estima que la normativa del Impuesto de Sociedades no es aplicable en esta materia, por lo que el INC debería haber aplicado la Resolución de 14 de diciembre de 1999 desde el momento de su entrada en vigor. Además, el INC debería terminar con la dualidad de aplicar una u otra normativa en función de la fecha de adquisición de los bienes de inmovilizado y aplicar exclusivamente lo establecido en la Resolución.

La consecuencia de la aplicación errónea de las normas que el INC ha utilizado para el cálculo de la cuota de amortización es que, siendo los periodos de vida útil previstos en la normativa del Impuesto de Sociedades menores que los recogidos en la Resolución de 1999, las cuotas de amortización han sido superiores a las que hubiesen correspondido si se aplicase la precitada Resolución de 14 de diciembre. Esta circunstancia afecta a las siguientes cuentas de inmovilizado:

**CUADRO Nº 8**  
**INMOVILIZADO. EJERCICIOS 2009-2010**

DENOMINACIÓN	AÑOS DE VIDA ÚTIL APLICADOS HASTA 2009	AÑOS DE VIDA ÚTIL APLICADOS EN 2010
Aplicaciones informáticas	4	6
Construcciones	50	100
Maquinaria	10	14
Utillaje	5	8
Mobiliario	10	20
Equipos proceso de información	4	8
Elementos de transporte	7	14
Otro inmovilizado material	10	10

En el caso de las cuentas de “*Utillaje*” y “*Elementos de transporte*”, los bienes que las integran se encontraban amortizados en su totalidad al inicio del ejercicio 2010, por lo cual no se han aplicado los nuevos porcentajes de amortización.

Por tanto, sería conveniente que el INC, partiendo del valor neto contable de los bienes a 31 de diciembre de 2010, recalculase las cuotas de amortización de los bienes de inmovilizado en función de la diferencia entre los años de vida útil establecidos en la Resolución de 1999 y la fecha de adquisición de los bienes.

**2.2.3.- Activo circulante****DEUDORES**

Tal y como se refleja en el cuadro siguiente, la partida más importante del activo circulante son los "Deudores", que presentan un saldo de 6.937.589 euros (91% de importe total del activo circulante).

El detalle de los grupos de cuentas que conforman los deudores, así como su variación interanual, se recogen en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 9  
DEUDORES. EJERCICIOS 2009-2010**

DESCRIPCIÓN	2010	2009	DIFERENCIA	%
<b>II. Deudores</b>	<b>6.937.589</b>	<b>3.180.540</b>	<b>3.757.049</b>	<b>118,13</b>
1. Deudores presupuestarios	6.994.050	3.239.859	3.754.191	115,88
2. Deudores no presupuestarios	13.687	13.687	0,00	0,00
5. Otros deudores	600	-2.503	3.103	-123,97
8. Provisiones	-70.748	-70.503	-245	0,35

**A. Deudores presupuestarios:**

En el análisis de las partidas que conforman el saldo de los deudores presupuestarios conviene destacar los siguientes aspectos:

- Como se observa en el cuadro anterior, la práctica totalidad de los deudores corresponde a derechos de carácter presupuestario, que experimentaron un fuerte incremento respecto al ejercicio anterior, debido, en su mayor parte, a transferencias correspondientes al ejercicio 2010 que el MSPI no había hecho efectivas. El detalle de estas transferencias es el siguiente: a) la transferencia corriente del mes de diciembre, por importe 1.332.031 euros, que fue ingresada el 20 de enero de 2011; b) la transferencia para la compensación de los pagos al ICO derivados de los costes del margen de intermediación de las entidades de crédito y el quebranto en la cesión de los fondos, derivados de la línea de mediación de anticipos a cuenta a los afectados de Forum-Afinsa, cuyo contenido se describe en el subepígrafe III.2.2.3 de este Informe, por 5.116.623 euros, que fue ingresada en el INC el 10 de marzo de 2011; y c) la transferencia de capital del mes de diciembre de 2010, por importe de 66.116 euros que, a la fecha de redacción de este Informe, continúa sin ingresarse.
- El resto del saldo de deudores presupuestarios del ejercicio corriente se corresponde con dos reintegros de subvenciones provenientes de las convocatorias de los años 2005 y 2008, que se formularon a raíz de un control financiero de subvenciones realizado por la IGAE y de la revisión de la justificación efectuada por el INC, respectivamente. Dichos reintegros corresponden a la Unión de Consumidores de España (UCE), y los importes ascienden a 242.659 euros (195.839 de principal, más 46.820 de intereses) de la subvención de 2005, y 131.023 euros (119.119 de principal, más 11.904 de intereses) de la de 2008.

En relación con dichas cuantías hay que señalar que si bien los expedientes de reintegro se iniciaron a comienzos de 2009, las resoluciones no se dictaron hasta el 7 de diciembre de 2009, para la subvención de 2008, y hasta el 21 de enero de 2010, respecto a la de 2005.

Agotado el periodo de ingreso de la deuda en vía voluntaria, con fecha 17 de marzo de 2010 se comunicó la deuda a la AEAT para que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1.b) del Reglamento General de Recaudación (en adelante RGR), procediese al cobro de la misma en vía ejecutiva, momento este en el que se contabilizó la deuda por parte del INC, si bien el reintegro de la subvención de 2008 debía haberse contabilizado en el ejercicio 2009.

Estas deudas en vía ejecutiva fueron objeto de sendos acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento sin garantía, suscritos entre la AEAT y UCE, en los meses de mayo y diciembre, este último como consecuencia del incumplimiento del primero.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, una vez firmados los acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento, el INC debería haber dado de baja los deudores presupuestarios y reconocido un derecho de carácter no presupuestario en la cuenta de deudores por aplazamiento y fraccionamiento.

Además, este Tribunal considera que el INC debería dotar una provisión por insolvencias por importe de 314.958 euros, correspondiente al principal de esos derechos. Las provisiones por insolvencias de los derechos en fase ejecutiva deben registrarse utilizando, bien un criterio individual, bien un criterio global para el conjunto de los créditos, de acuerdo con la Resolución de la IGAE de 14 de noviembre de 1999, modificada por Resolución de 23 de noviembre de 2003, por la que se regulan determinadas operaciones contables a realizar a fin de ejercicio. En el caso del INC, sería conveniente emplear un criterio individualizado, ya que se trata de un único deudor, debiendo dotar las provisiones de acuerdo con los coeficientes establecidos en la Disposición transitoria tercera de la Resolución de la IGAE de 14 de noviembre de 1999.

- Por último, el INC no registró en el epígrafe de “*Deudores presupuestarios*” el importe correspondiente a la cofinanciación del 50% por parte de la Unión Europea de los gastos generados por el Centro Europeo del Consumidor, tal y como se describe en el subepígrafe I.3.4.2 de este Informe.

En el ejercicio 2010, el INC debería haber contabilizado un derecho de cobro frente a la Unión Europea por importe de 229.108 euros. Posteriormente, el 19 de enero de 2011, el INC recibió un ingreso a cuenta de 141.410 euros, quedando pendiente de cobro la liquidación final del ejercicio 2010 por 87.698 euros.

#### B. Derechos a cobrar de presupuestos cerrados:

El porcentaje de cobro de los derechos pendientes a 31/12/2009 (3.239.858 euros) ha sido prácticamente del 100%, quedando pendiente, al finalizar el ejercicio 2010, un importe de 105.598 euros.

El saldo de los derechos a cobrar de presupuestos cerrados estaba conformado por:

- Derechos por ventas de publicaciones efectuadas hasta el ejercicio 2009, por importe de 27.373 euros. Dada la antigüedad de estas deudas (algunas anteriores al año 2001), el INC debería dar de baja en contabilidad estos derechos a través de la aplicación de la provisión que tienen dotada.

- Derechos derivados de un convenio suscrito el 10 de abril de 2008 con la Sociedad Estatal Paradores de Turismo, S.A., por 48.000 euros. El contenido de este convenio se describe en el epígrafe III.4.3 del presente Informe, indicándose que Paradores no abonó al INC una serie de trabajos realizados en ejecución de dicho convenio.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, el INC debería proceder a reclamar a dicha Sociedad Estatal el importe del convenio, así como registrar en su contabilidad una provisión por insolvencia.

- Derechos derivados de deudas muy antiguas por reintegros de subvenciones de las asociaciones de consumidores UCE y UNAE. Respecto a UCE, los reintegros se remontan a los ejercicios 1992, por 5.153 euros, y 1995, por 21.325 de principal y 3.410 de intereses. Estas deudas por reintegro, que el INC tenía debidamente provisionadas, fueron objeto de compensación en el pago de la subvención que UCE recibió de la convocatoria del año 2011, según Resolución de AEAT de fecha 21 de noviembre de 2011.

Respecto al reintegro de la asociación UNAE, data del ejercicio 1997 y su importe asciende a 336 euros en concepto de intereses. Este importe se mantiene debidamente provisionado por el INC.

- En el ejercicio 2009, el Instituto registró anulaciones de derechos de presupuestos cerrados por importe de 69.415 euros. Este Tribunal estima que de ese importe, 57.643 euros no tendrían que haberse anulado, ya que los créditos fueron cobrados por la AEAT por cuenta del INC, pero que por un error en su tramitación fueron ingresados en el Tesoro Público.

Por lo tanto, el INC debería mantener los derechos en su activo e iniciar un procedimiento de reclamación de esas cantidades.

### C. Deudores no presupuestarios:

Los deudores no presupuestarios, registrados en la cuenta 449 “*Otros deudores no presupuestarios*”, ascienden a 13.687 euros, permaneciendo su saldo invariable respecto al ejercicio anterior. Los aspectos más significativos tras el análisis de esta cuenta son los siguientes:

- Su saldo recoge un anticipo por la licencia de obras a cargo de un adjudicatario para la reforma de unas dependencias del Instituto, por importe de 13.149 euros. Estas obras no fueron efectuadas de acuerdo con las exigencias establecidas en los pliegos, por lo que no se abonaron las últimas certificaciones de los trabajos. Posteriormente, la empresa adjudicataria quebró.

Dada la antigüedad de este derecho (que se remonta al ejercicio 1999), este Tribunal estima que el INC debería darlo de baja en contabilidad, aplicando la provisión que está dotada para el mismo.

Además, según informa el INC, con fecha 23 de noviembre de 1990, la empresa depositó un aval bancario en la Caja General de Depósitos por importe de 18.584 euros, como garantía del contrato de obras. Este aval no fue ejecutado por el INC en el momento en que finalizó la relación contractual con dicha empresa.

Sin embargo, según informa la Caja General de Depósitos, dicho aval figura cancelado según mandamiento de pago nº 622/99, en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 4 de la

Disposición transitoria única del Real Decreto 161/1997, de 7 de febrero (BOE de 25 de febrero), que señala que “en el caso de garantías constituidas con anterioridad al 1 de enero de 1992, la Caja se dirigirá al órgano administrativo, el organismo autónomo o el ente público a cuya disposición se constituyó la garantía, para que constate la vigencia o no de la misma. Una vez constatada la vigencia o, en su caso, transcurrido un mes sin que se haya recibido la comunicación de referencia, la Caja dará de baja en sus registros dichas garantías”.

Por tanto, la falta de diligencia por parte del INC en la ejecución del aval le ha ocasionado un perjuicio económico por la cuantía del aval cancelado (18.584 euros).

- Asimismo, esta cuenta recoge pagos duplicados o excesivos a una empresa por los gastos de un anuncio en el BOE por un concurso de material fungible de laboratorio por 538 euros, que, dada su antigüedad (1999), el INC debería proceder a dar de baja en contabilidad.

#### 2.2.4.- Provisión para riesgos y gastos

El INC no ha dotado en el ejercicio 2010, ni en ejercicios anteriores, la *Provisión para responsabilidades* con el fin de hacer frente a responsabilidades probables o litigios en curso.

De las actuaciones realizadas por este Tribunal se han apreciado los siguientes expedientes que se encuentran pendientes de resolución por los Juzgados y Tribunales de lo Contencioso Administrativo contra el INC:

**CUADRO Nº 10**  
**EXPEDIENTES CONTRA EL INC PENDIENTES DE RESOLUCIÓN POR JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LO**  
**CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, A 31 DE DICIEMBRE DE 2010**

DESCRIPCIÓN DEL RIESGO	CUANTIFICACIÓN (en euros)
Recurso interpuesto por la asociación AUSBANC CONSUMO contra la resolución de la Subdirectora General de Normativa y Arbitraje de Consumo, de 22 de agosto de 2007, por la que se declara la obligación de la citada asociación de reintegrar las subvenciones percibidas por la misma en el año 2003 (paga y recurre).	102.665
Recurso interpuesto por Asociación General de Consumidores -Confederación (ASGECO), contra la resolución del INC de 1 de febrero de 2010, por la que se establece la obligación de reintegrar parcialmente la subvención concedida por resolución de 7 de octubre de 2001 (abona y recurre).	73.826
Sentencia 227/2009, del Juzgado de lo Social número 6 de Madrid, por la que se condena al INC a indemnizar a un trabajador en 1.045 euros, al considerar al Instituto responsable solidario de los salarios no abonados en su día por la contrata al trabajador. Con carácter previo, la sentencia 490/2008, del Juzgado de lo Social número 22 de Madrid, declaró que había existido una cesión ilegal de mano de obra por parte de una contrata al INC en fraude de ley, por lo que condenó a dicho Instituto a incorporar a su plantilla como trabajador no fijo al demandante. El INC ha recurrido la sentencia.	1.045
Recurso interpuesto por la Asociación FACUA contra la resolución del INC de 19 de enero de 2010, por la que se declara la obligación de FACUA de reintegrar 60.402 euros de principal más intereses de demora por importe de 14.498 euros, por el supuesto incumplimiento de las condiciones establecidas en la resolución de 7 de octubre de 2005, que convocó subvenciones para asociaciones de consumidores, y en la resolución de 7 de diciembre de 2005 que acordó la concesión de dicha subvención.	74.900
<b>TOTAL</b>	<b>252.436</b>



Este Tribunal de Cuentas efectuará un seguimiento de la evolución de estos contenciosos, por si procediese recomendar la dotación de las oportunas provisiones para responsabilidades.

Además de los litigios relacionados en el cuadro, existen tres recursos, por un importe total de 763.443 euros, interpuestos por las asociaciones de consumidores contra la Resolución del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, de 22 de diciembre de 2010, que resolvió la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por las asociaciones recurrentes, y que estimaba en parte dicha reclamación, reconociendo su derecho a percibir el 50% de la cuantía reclamada. El proceso que dio lugar a estos recursos se describe en el subepígrafe III.2.3.1.2 de este Informe.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, una vez que la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, mediante Sentencia de 25 de enero de 2012, ha desestimado dos de los recursos interpuestos por las asociaciones, no se considera que exista probabilidad de condena para justificar la dotación por parte del INC de una provisión por responsabilidades por este contencioso.

### 2.2.5.- Acreedores a corto plazo

El saldo de los *Acreedores a corto plazo* a 31 de diciembre de 2010 asciende a 702.552 euros, lo que supone un descenso muy importante respecto al ejercicio anterior, cuyo saldo era de 7.572.642 euros.

El detalle de los acreedores a corto plazo figura en el cuadro siguiente:

**CUADRO Nº 11**  
**COMPOSICIÓN DE LA PARTIDA DE ACREEDORES DEL INC, A 31 DE DICIEMBRE DE 2010 (en euros)**

CUENTA	DESCRIPCIÓN	2010	2009	DIFERENCIA	%
	<b>III. Acreedores</b>	<b>702.552</b>	<b>7.572.642</b>	<b>-6.870.090</b>	<b>-90,72%</b>
40	1. Acreedores presupuestarios	311.773	7.167.226	-6.855.453	-95,65%
41	2. Acreedores no presupuestarios	226.149	216.263	9.886	4,57%
475, 476	4. Administraciones Públicas	164.630	189.153	-24.523	-12,96%

#### 2.2.5.1.- ACREEDORES PRESUPUESTARIOS

El descenso tan significativo en el saldo de esta cuenta se justifica porque a través de ella se articula el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2007, modificado posteriormente por los Acuerdos de 28 de diciembre de 2007 y 17 de enero de 2008, que recoge el convenio suscrito entre los Ministerios de Economía y Hacienda y Sanidad y Consumo en 2008, por el que se creaba una línea de mediación de anticipos a cuenta de los reembolsos que en su día determine la Administración de Justicia, para los afectados por la intervención judicial de las empresas Afinsa Bienes Tangibles, S.A. y Forum Filatélico, S.A., para contribuir a superar especiales circunstancias de precariedad económica, de manera transitoria hasta que finalizase el procedimiento judicial.

El Acuerdo del Consejo de Ministros establecía que, 5 años después de la puesta en marcha de la línea de mediación (15 de junio de 2007), comenzarían las amortizaciones por parte de los beneficiarios al ICO. Por tanto, el inicio del reembolso de los beneficiarios debe comenzar el 15 de junio de 2012.

El Acuerdo mencionado establecía que el MSPI fuese el encargado de soportar en sus presupuestos el importe que suponía el quebranto para el ICO del diferencial entre el coste de los recursos y el tipo de cesión (0% TAE), junto con el porcentaje de gastos de intermediación de los bancos participantes en la línea de crédito y los fallidos que se pudiesen producir. A su vez, el MSPI encargó al INC la realización del abono de los mencionados importes al ICO, para lo cual el Ministerio transfería al presupuesto del INC los recursos necesarios.

Según se establecía en el punto 4º del Acuerdo, la compensación del INC al ICO se produciría por anualidades vencidas.

A 30 de noviembre de 2010, fecha de la última liquidación, los datos acumulados eran los siguientes:

**CUADRO Nº 12**  
**DATOS ECONÓMICOS AGREGADOS DE LOS ANTICIPOS DEL ICO (en euros)**

<b>IMPORTE DISPUESTO</b>	<b>170.417.437</b>
Margen de intermediación	943.413
Coste financiero	14.803.673
<b>TOTAL COSTE</b>	<b>15.747.086</b>
Liquidado hasta 30/11/2009	10.630.462,49
Liquidación periodo 1/12/2009 a 30/11/2010	5.116.623,17

A 31 de diciembre de 2010 quedaban acreedores a corto plazo pendientes de pago por importe de 311.772 euros, reduciéndose en un 95,65% respecto a las obligaciones pendientes a fin del ejercicio 2009 (7.167.226 euros). La disminución que se produjo fue consecuencia de que a 31 de diciembre de 2010 se había pagado al ICO la anualidad correspondiente a las ayudas a los afectados por el asunto Forum-Afinsa por las operaciones producidas en el periodo 15 de noviembre de 2009 a 15 de noviembre de 2010, por importe de 5.116.623 euros, a diferencia de lo sucedido el ejercicio 2009, en el que quedaron pendientes de pago obligaciones por 6.835.731 euros.

Durante el año 2011 se han pagado todas las obligaciones que quedaron pendientes de pago del ejercicio anterior.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, conviene resaltar el hecho de que, en relación con los préstamos concedidos a los afectados del asunto Forum-Afinsa, existe un riesgo evidente de impago por parte de los perceptores y que, según se establece en el Acuerdo del Consejo de Ministros, el INC debe resarcir al ICO el importe del principal del anticipo que no se reintegre por los beneficiarios, lo cual implica que los fallidos que se pudiesen producir serían soportados por el INC.

Además, teniendo en cuenta las dificultades existentes para concluir los procesos concursales y penales en vigor del asunto Forum-Afinsa y la actual coyuntura económica, no es descabellado pensar que al vencimiento de los préstamos se puedan producir impagados y estos se imputarán por parte del ICO al INC, motivo este que podría aconsejar dotar una provisión. En este sentido, teniendo en cuenta que a 30 de noviembre de 2010 el importe prestado ascendía 170.417.437 euros, y que la morosidad media en diciembre de 2010 se situaba en el 5,8% según datos del Banco de España, se podría estimar una provisión por responsabilidad de, al menos, 10.000.000 de euros, que debería dotar el INC.

Por último, cabe hacer una reflexión sobre el papel que desempeña el INC en esta materia, en la que ni es el financiador final de la medida, porque lo es el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad a través de los recursos que transfiere al presupuesto del INC, ni gestiona la concesión de los préstamos, porque esa función la realiza el ICO; y, sin embargo, ha de asumir los posibles fallidos del reembolso de unos préstamos sobre los que no tiene ninguna potestad ni posibilidad de participación en su tramitación, lo que no parece coherente.

#### **2.2.5.2.- ACREEDORES NO PRESUPUESTARIOS**

El saldo de esta cuenta al cierre del ejercicio 2010 (226.149 euros) ha experimentado un incremento de 9.886 euros respecto a los 216.263 euros al final de 2009. Dichos saldos se corresponden con acreedores por periodificación de gastos, que el Organismo tiene contabilizados financieramente pero que no han sido registrados en su contabilidad presupuestaria.

### **2.3.- CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL**

La cuenta del resultado económico patrimonial del INC correspondiente al ejercicio 2010, expresada en euros, presenta el siguiente detalle:

**CUADRO Nº 13**  
**CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL. EJERCICIO 2010 (en euros)**

DESCRIPCIÓN	2010	DESCRIPCIÓN	2010
<b>A) Gastos</b>	<b>20.660.437</b>	<b>B) Ingresos</b>	<b>24.320.459</b>
<b>3. Gastos de funcionamiento de los servicios y Prestaciones sociales</b>	<b>10.941.735</b>	<b>4. Otros ingresos de gestión ordinaria</b>	<b>2.080.662</b>
a) Gastos de personal	6.768.036	a) Reintegros	1.773.669
c) Dotaciones a la amortización del Inmovilizado	720.947	c) Otros ingresos de gestión	59.833
d) Variación de provisiones	245	f) Otros intereses	247.160
e) Otros gastos de gestión	3.452.507	<b>5. Transferencias y subvenciones</b>	<b>22.239.797</b>
<b>4. Transferencias y subvenciones</b>	<b>9.718.702</b>	a) Transferencias corrientes	21.100.993
b) Subvenciones corrientes	9.718.702	b) Subvenciones corrientes	345.414
		c) Transferencias de capital	793.390
<b>AHORRO</b>	<b>3.660.022</b>	<b>DESAHORRO</b>	

Como se observa en el cuadro, el INC obtuvo un resultado positivo de 3.660.022 euros, lo que supone un incremento muy elevado respecto al ejercicio 2009, en el que obtuvo un resultado negativo (desahorro) por importe de 8.056.424 euros, con lo que el resultado se ha visto incrementado en 11.716.446 euros (145,2%).

La justificación del paso de pérdidas significativas en el ejercicio 2009 a beneficios en 2010 radica en que los gastos se han reducido, respecto al ejercicio anterior, en 3.242.125 euros (13,56%), mientras que los ingresos han aumentado en 8.474.321 euros (53,48%).

El incremento en los ingresos del ejercicio 2010 se produjo, fundamentalmente, en los epígrafes de *Transferencias corrientes* recibidas del MSPI y de *Ingresos de gestión ordinaria*, como consecuencia del aumento en la partida de *Reintegros*, derivado de la ejecución de la sentencia de 7 de febrero de 2008, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, cuyo efecto fue el reintegro de la subvención otorgada a las asociaciones de consumidores para financiar los gastos de apoyo a la representación y de defensa de los intereses y derechos de los afectados del asunto Forum-Afinsa. En el subepígrafe III.2.3.1.2 de este Informe se describe el reintegro de dicha subvención.

Desde el punto de vista de los gastos, se ha reducido el epígrafe de *Subvenciones corrientes*, debido, fundamentalmente, a la disminución en la compensación al ICO de los gastos derivados de las ayudas concedidas a los afectados del asunto Forum-Afinsa, que ha pasado de 8.358.924 euros en el ejercicio 2009 a 5.116.623 en 2010.

### 2.3.1.- Gastos del ejercicio 2010

Los gastos del ejercicio fueron de 20.660.437 euros, lo que supuso una disminución respecto al ejercicio 2009 de 3.242.125 euros (13,56%). El detalle de las partidas de gastos y su evolución interanual, expresados en euros, se contiene en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 14**  
**GASTOS DEL INC. EJERCICIOS 2009-2010 (en euros)**

DEBE	2010	2009	DIFERENCIA	%
<b>A) GASTOS</b>	<b>20.660.437</b>	<b>23.902.562</b>	<b>-3.242.125</b>	<b>-13,56</b>
<b>3. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales</b>	<b>10.941.735</b>	<b>10.853.547</b>	<b>88.188</b>	<b>0,81</b>
a) Gastos de personal	6.768.036	7.195.478	-427.442	-5,94
c) Dotaciones para amortizaciones de inmovilizado	720.947	769.064	-48.117	-6,26
d) Variaciones de provisiones de tráfico	245	-27	272	-1.007,41
e) Otros gastos de gestión	3.452.507	2.889.032	563.475	19,50
<b>4. Transferencias y subvenciones</b>	<b>9.718.702</b>	<b>12.979.600</b>	<b>-3.260.898</b>	<b>-25,12</b>
b) Subvenciones corrientes	9.718.702	12.979.600	-3.260.898	-25,12

Como se observa en el cuadro, las partidas más importantes son los gastos de personal (32,75%) y las subvenciones corrientes, aunque estas últimas descendieron significativamente, debido a la disminución de los costes derivados de la línea de crédito del ICO, habilitada para los afectados por el asunto Forum-Afinsa.

A lo largo del subepígrafe III.2.2.2 de este Informe se han puesto de manifiesto operaciones consideradas por el INC como inversiones que, en virtud de su naturaleza, tenían que haberse registrado como gasto, así como operaciones pendientes de contabilizar correspondientes a gastos del ejercicio 2010 o, en sentido contrario, gastos que deberían haberse imputado al ejercicio anterior.

En el epígrafe III.2.5 se recoge un cuadro resumen con los ajustes propuestos por este Tribunal de Cuentas sobre los gastos del ejercicio 2010 contabilizados por el INC.

#### 2.3.1.1.- GASTOS DE PERSONAL

El personal que presta sus servicios en el INC se distribuye entre sus dos sedes: la principal, donde se ubican los servicios centrales, y el CICC.

El número de efectivos en el INC a 31 de diciembre de 2010 ascendía, de acuerdo con los datos obrantes en la memoria, a 167, de los que 121 eran funcionarios y 46 personal laboral, lo que representa el 72% y el 28%, respectivamente, del total.

La Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del INC a 31 de diciembre de 2010 ofrece los siguientes datos sobre la distribución en las Unidades y la ubicación física de sus trabajadores:

**CUADRO Nº 15**  
**EMPLEADOS PÚBLICOS DEL INC POR UNIDAD Y VÍNCULO JURÍDICO**

UNIDADES	FUNCIONARIOS	PERSONAL LABORAL	TOTAL
S.G. de Calidad	27	39	66
S.G. de Normativa y Arbitraje	32	7	39
CICC	62	0	62
<b>TOTAL INC</b>	<b>121</b>	<b>46</b>	<b>167</b>

En cuanto a la composición del personal del INC en clave de género, 116 trabajadores son mujeres y 51 hombres, lo que representa una proporción en términos relativos del 69% y 31%, respectivamente, por lo que se puede concluir que no existe evidencia de discriminación por razón de género.

La composición de los efectivos del INC en función del género y de los distintos grupos de funcionarios y categorías profesionales del personal laboral presenta, a 31 de diciembre de 2010, el siguiente detalle:

**CUADRO Nº 16**  
**COMPOSICIÓN DEL PERSONAL DE INC EN FUNCIÓN DEL GÉNERO Y POR GRUPOS Y CATEGORÍAS PROFESIONALES, A 31 DE DICIEMBRE DE 2010**

PERSONAL FUNCIONARIO			PERSONAL LABORAL		
GRUPO	PORCENTAJE HOMBRES	PORCENTAJE MUJERES	GRUPO LABORAL	PORCENTAJE HOMBRES	PORCENTAJE MUJERES
A1	30,77	69,23	1	40,00	60,00
A2	20,00	80,00	2	42,86	57,14
C1	38,46	61,54	3	37,50	62,50
C2	5,26	94,74	4	20,00	80,00
E	100,00	0,00	5	37,50	62,50

Evolución de los recursos humanos:

En relación a la evolución de los efectivos del INC, se ha producido un descenso en el personal en el periodo 2006-2010. El detalle de la evolución de la plantilla se recoge en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 17**  
**EVOLUCIÓN DE LA PLANTILLA DE PERSONAL DEL INC, EN EL PERIODO 2006-2010**

	<b>AÑO 2010</b>	<b>AÑO 2006</b>	<b>DIFERENCIA</b>	<b>% VARIACIÓN 2010-2006</b>
FUNCIONARIOS	122	136	-14	-10%
PERSONAL LABORAL	46	59	-13	-22%
<b>TOTAL</b>	<b>168</b>	<b>195</b>	<b>-27</b>	<b>-14%</b>

La disminución de personal experimentada por el INC se acentúa si se amplía el ámbito temporal de análisis. En efecto, de acuerdo con las cuentas anuales del ejercicio 2000, el número de efectivos era de 222 empleados, lo que supone que en el ejercicio 2010 se ha producido un descenso del 32% respecto a 2000.

La partida para gastos de personal ha ascendido en 2010 a 6.768.036 euros, disminuyendo en 427.442 euros (5,94%) en relación con el ejercicio 2009. Respecto al total de gastos en que incurrió el INC en el ejercicio 2010, los gastos de personal supusieron el 32,75% de los mismos.

Como se ha indicado anteriormente, el número de efectivos al servicio del INC ha sufrido una disminución progresiva en los últimos años. Esta disminución ha afectado, principalmente, al personal laboral, que dispone de 30 efectivos menos que una década antes, mientras que sus competencias y el número de ensayos y análisis a realizar se han ido incrementando.

Las principales incidencias observadas en el análisis de la gestión de personal del INC son las siguientes:

- a. La RPT del INC presenta errores relativos a las siguientes cuestiones:
- Un total de 27 efectivos de personal laboral del INC presta sus servicios en el CICC, sin que la RPT refleje adecuadamente esta adscripción real, lo que supone una infracción de lo dispuesto en el III Convenio Colectivo Único del personal laboral al servicio de la AGE, que señala que las Relaciones de Puestos de Trabajo de personal deben indicar la ubicación física de los trabajadores relacionados en las mismas.
  - Un funcionario de subgrupo C2 presta servicios en una plaza de nivel 18 reservada en la RPT para funcionarios de subgrupo C1 o A2. Aunque el nivel 18 es el nivel máximo permitido para los funcionarios del subgrupo C2, esta circunstancia debe estar prevista en la RPT del INC. Del mismo modo, existe una plaza de nivel 24 reservada para funcionarios de subgrupo A2, que está provista por un funcionario de subgrupo A1.
  - Por último, el funcionario responsable de la seguridad y salud y de la gestión de cuestiones relativas a recursos humanos del CICC figura en la RPT adscrito a la Subdirección de Normativa y Arbitraje, pese a prestar sus servicios y estar integrado plenamente en el CICC.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, el INC debería proceder a la actualización de su RPT con el fin de reflejar la distribución efectiva de sus trabajadores entre las distintas Unidades que lo conforman, y el efectivo desempeño de los puestos de trabajo por funcionarios pertenecientes a los Grupos definidos en la RPT.

- b. Durante el periodo fiscalizado, el CICC ha carecido de un responsable del almacén, lo que ha propiciado incidencias en el aprovisionamiento del laboratorio e ineficiencias en la gestión de

las existencias. Debido a esta ausencia, el CICC ha tenido que modificar el mecanismo de contratación del suministro del material, pasando de tramitar un contrato de suministro en el que el proveedor efectuaba las entregas a solicitud del CICC según sus necesidades, a tramitar contratos menores con el mismo objeto y proveedor, pero con un volumen de adquisiciones reducido, para poder gestionar los elementos adquiridos.

Con independencia de las deficiencias en la contratación, puestas de manifiesto en el subepígrafe III.3.2.3 del presente Informe, la ausencia de un responsable de almacén implica riesgos de una gestión inadecuada de los suministros: planificación, almacenamiento, distribución, manipulación y manejo, etc., ya que estas tareas están encomendadas a trabajadores entre cuyas funciones no se encuentra la gestión del almacén de un laboratorio especializado.

- c. El complemento de productividad incluido en las nóminas del personal funcionario del INC se soporta en una propuesta redactada de acuerdo con la Instrucción de 14 de febrero de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo, que se somete a la firma de la Directora del INC.

La dotación presupuestaria para el complemento de productividad se calcula en función del número de funcionarios del INC, de tal forma que se fija una cantidad para cada funcionario en plantilla en función de su nivel de complemento de destino. Los criterios utilizados por el INC para la asignación individual de la productividad, ordenados de mayor a menor importancia a la hora de decidir el reparto, son la realización de jornada partida superior a 37,5 horas, el cumplimiento de los objetivos, la falta de absentismo, la puntualidad y el especial rendimiento.

No obstante lo anterior, en la práctica, las retribuciones en concepto de productividad en el INC son, salvo circunstancias excepcionales, prácticamente constantes, primando la permanencia en el centro de trabajo como criterio de mayor peso a la hora de su determinación, con la excepción de las productividades adicionales de junio y diciembre. Ello no es acorde con la esencia de ese complemento retributivo, que, según el artículo 24.c) de Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, establece que *“la productividad debe premiar el grado de interés, iniciativa o especial esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultado obtenido”*.

En términos parecidos se expresa la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de PGE para 2010, que, en su artículo 28, determina que *“la productividad retribuirá el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias y el interés o iniciativas con que se desempeñen los puestos de trabajo”*.

Por tanto, sería conveniente que el INC sobreponderase criterios vinculados a la especial dedicación y obtención de resultados, para la asignación del complemento de productividad a sus funcionarios.

- d. Provisión de puestos de trabajo:

A 31 de diciembre de 2010, de los 121 funcionarios destinados en el INC, 17 no tenían destino definitivo en su puesto de trabajo, lo que supone que el 14% de su plantilla de funcionarios prestaba sus servicios en el INC con carácter provisional o temporal (6 correspondían a adscripciones provisionales, 5 a comisiones de servicios, 4 eran funcionarios interinos, 1 presentaba un nombramiento provisional de interino en ejecución de sentencia y 1 desempeñaba un puesto de trabajo creado con carácter excepcional para adscribir provisionalmente a un funcionario que carecía de destino en el momento de su cese).



Conviene recordar que estos procedimientos de provisión de servicios, en especial la adscripción provisional, tienen la especialidad de la excepcionalidad, no pudiéndose utilizar discrecionalmente para la provisión ordinaria de puestos de trabajo.

Con posterioridad al periodo fiscalizado, mediante la Orden SPI/2476/2011, de 26 de julio, tuvo lugar la convocatoria de un concurso de méritos de personal funcionario para la provisión de puestos de trabajo en el MSPI, que incluía 7 puestos en el ámbito del INC. Dicho concurso fue resuelto por Orden SPI/3440/2011, de 25 de noviembre, y supuso que se regularizara la situación de 6 funcionarios cuyo destino se había provisto con carácter provisional, tal y como se ha indicado anteriormente. No obstante, 11 funcionarios continúan en destino provisional.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, de cara al futuro el INC debe restringir la utilización de estos procedimientos (comisión de servicios y adscripción provisional) a aquellos supuestos en los que esté absolutamente justificado. En caso contrario, la gestión no será acorde con los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben presidir, no sólo el acceso a la función pública, sino también la elección de funcionarios para un determinado puesto de trabajo, especialmente en el caso de que la provisión de estos puestos, de acuerdo con la RPT, deba efectuarse por concurso.

Del mismo modo, convendría que el INC promoviese la convocatoria de un concurso de méritos para la regularización de los 11 funcionarios que continúan en situación de destino provisional y que evitase, en la medida de lo posible, que aquéllos permanezcan largos periodos de tiempo en esa situación.

### 2.3.1.2.- OTROS GASTOS DE GESTIÓN

En el análisis de los gastos es necesario hacer una mención específica a un gasto que figura imputado al epígrafe III. e) "*Otros gastos de gestión*", correspondiente con un abono efectuado en el ejercicio 2010 por el INC, derivado de una reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por 10 asociaciones de consumidores, que fue parcialmente estimada mediante Resolución de la Ministra de Sanidad, Política Social e Igualdad de 22 de diciembre de 2010.

En efecto, en el año 2010 el INC abonó, imputado al subconcepto presupuestario 226.03 "*Jurídicos y contenciosos*", 763.443 euros en concepto de indemnización por responsabilidad patrimonial a favor de 10 asociaciones de consumidores.

El origen de la responsabilidad patrimonial se remonta al ejercicio 2006, cuando se aprobó el Real Decreto 613/2006, de 19 de mayo, de concesión de subvenciones a asociaciones de consumidores para el apoyo y asesoramiento de los afectados por la situación de las empresas Afinsa Bienes Tangibles, S.A. y Forum Filatélico, S.A., que en el apartado 2 letra b) del artículo 3 disponía que las subvenciones se destinaban a "*contribuir a la financiación de los gastos originados por el apoyo a la representación y defensa de los intereses y derechos de los afectados, en un importe máximo de 1.300.000 euros que se distribuirá en función del número de afectados sobre los que las organizaciones asuman su representación y defensa judicial*". Por su parte, el apartado 4 establecía que la justificación de esta actividad se realizaría mediante la presentación de bases de datos de los perjudicados cuyas reclamaciones se gestionasen, junto con la correspondiente demanda o demandas judiciales. La subvención fue satisfecha a los beneficiarios el 12 de enero de 2007.

Este Real Decreto fue objeto del recurso contencioso-administrativo número 34/2006 interpuesto por la Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (AUSBANC), en el que solicitaba la

declaración de nulidad del mismo, siendo el motivo fundamental de la impugnación la vulneración del artículo 31.7.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que dispone que *“en ningún caso serán gastos subvencionables los gastos de procedimientos judiciales”*. La Sala Tercera del Tribunal Supremo, en sentencia de 7 de febrero de 2008, estimó parcialmente el recurso de AUSBANC y declaró la nulidad de pleno derecho del artículo 3.2.b) y 3.4 del citado Real Decreto. Este pronunciamiento suponía el inicio del procedimiento de reintegro de esa subvención.

Con carácter previo a la ejecución de la sentencia, el INC solicitó al Abogado General del Estado que emitiese un dictamen sobre los efectos de la misma. El 28 de marzo de 2008 se emitió el dictamen que consideraba que el Real Decreto 613/2006 tenía naturaleza jurídica de disposición general y no de acto administrativo, por lo que los actos de concesión de las ayudas percibidas eran firmes, no procediendo, por tanto, la exigencia de su reintegro.

No obstante, también señalaba la posibilidad de que el Real Decreto se considerase como un acto administrativo, en cuyo caso sus efectos serían nulos de pleno derecho y procedería la exigencia de reintegro de la subvención, si bien existiría fundamento jurídico suficiente para que prosperase una reclamación por responsabilidad patrimonial de las asociaciones afectadas contra el INC.

A instancias de AUSBANC, el 5 de mayo de 2010 el Tribunal Supremo dictó un auto de ejecución de la sentencia anterior, confirmando, en contra del criterio de la Abogacía General del Estado, que el Real Decreto 613/2006 tenía naturaleza de acto administrativo, por lo que su anulación conllevaba dejar sin efectos las actuaciones posteriores, debiendo iniciarse el procedimiento necesario para obtener de los beneficiarios la devolución de las ayudas que recibieron en virtud del precepto anulado.

El INC inició expedientes de reintegro dirigidos a todas las asociaciones receptoras de las subvenciones dictando las resoluciones el 15 de junio de 2010. Para determinar la cuantía del reintegro se calcularon los intereses devengados desde el momento del pago de la subvención (12 de enero de 2007) aplicándose el interés legal del dinero de cada ejercicio. El detalle de los reintegros abonados por las asociaciones, expresados en euros, se recoge en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 18**  
**REINTEGROS ABONADOS POR LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES (en euros)**

	SUBVENCIÓN PERCIBIDA	INTERESES DEVENGADOS	TOTAL REINTEGRADO	FECHA PAGO REINTEGRO
ADICAE	526.205	87.588	613.793	02/08/2010
ASGECO	82.537	13.648	96.185	05/08/2010
CEACCU	64.404	10.650	75.054	25/06/2010
CECU	69.834	11.547	81.381	24/06/2010
FUCI	121.895	20.156	142.051	31/08/2010
			0	08/10/2010
OCU	237.190	39.403	276.593	25/06/2010
UCE	153.552	25.391	178.943	31/08/2010
			0	08/10/2010
UNAE	44.383	7.339	51.722	16/06/2010
<b>TOTAL</b>	<b>1.300.000</b>	<b>215.722</b>	<b>1.515.722</b>	

Las asociaciones UCE y FUCI solicitaron un aplazamiento y fraccionamiento de la deuda resultante del procedimiento de reintegro, que les fue concedido sin exigencia de garantías. Tras abonar un primer plazo del reintegro, el 8 de octubre de 2010 el INC declaró compensadas las deudas que estas dos asociaciones tenían por los reintegros pendientes de abono, con los créditos de las subvenciones de estructura que les fueron otorgadas en virtud de la convocatoria de 25 de febrero de 2010, concedidas y pagadas, respectivamente, el 10 de septiembre y el 22 de octubre de 2010.

Posteriormente, las asociaciones citadas presentaron ante el INC una reclamación de responsabilidad patrimonial por el importe total reintegrado.

Tras la formación y tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 139 y siguientes de la LRJAP-PAC, desarrollados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, el 24 de agosto de 2010, el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad emitió una propuesta de resolución reconociendo la responsabilidad patrimonial por la totalidad de lo reintegrado por las asociaciones.

No obstante lo anterior, en cumplimiento de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, del artículo 142.3 de la LRJAP-PAC y del artículo 12 del Real Decreto 429/1993, se remitió el expediente al Consejo de Estado para que evacuase informe preceptivo y no vinculante en el que se pronunciase sobre las tres reclamaciones de responsabilidad.

El Consejo emitió los dictámenes con fecha 18 de noviembre de 2010, en los que propuso reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración por la totalidad de lo reintegrado por la subvención anulada más los intereses devengados y la reducción de dicha cuantía en un 50%, basando su decisión en la existencia de concurrencia de culpa por la conducta de las reclamantes en la producción del daño, ya que las asociaciones de consumidores beneficiarias de las

subvenciones habían sido copartícipes en el diseño de las ayudas, argumentando que “...la decisión fue tomada en el seno del Consejo de Consumidores y Usuarios y que del mismo forman parte las distintas asociaciones reclamantes”, y que la infracción de la Ley 38/2003 que supone la subvención de gastos de procedimientos judiciales debía ser conocida “...en entidades en las que la defensa judicial forma parte ordinaria de su quehacer en defensa de los consumidores y usuarios”.

Finalmente, el 1 de diciembre de 2010, la Ministra de Sanidad, Política Social e Igualdad resolvió, de acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado, estimar en parte las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, reconociendo a cada una de las asociaciones reclamantes el derecho al percibir una indemnización por el 50% de la cantidad que reintegraron (principal e intereses de demora), incrementada en el Índice de Precios al Consumo (IPC) desde la fecha en que se hizo efectivo el reintegro. El abono de las cantidades a las asociaciones se produjo en el mes de diciembre de 2010, una vez aplicado el 50% y actualizadas con el IPC correspondiente, cuyo detalle se recoge en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 19**  
**INDEMNIZACIÓN ABONADA A LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES (en euros)**

ASOCIACIÓN	REINTEGRO ACTUALIZADO
ADICAE	309.966
ASGECO	48.573
CEACCU	37.827
CECU	41.016
FUCI	71.097
OCU	139.403
UCE	89.493
UNAE	26.068
<b>TOTAL</b>	<b>763.443</b>

La Asociación ADICAE recurrió en vía administrativa la resolución de la reclamación de responsabilidad patrimonial mediante recurso de reposición, que fue desestimado.

A la fecha de redacción del presente Informe, todas las asociaciones han recurrido la resolución de 1 de diciembre de 2010, que resolvió la reclamación de responsabilidad patrimonial que reconocía su derecho al percibo del 50% de la cuantía reclamada y solicitan que se les reconozca en sede judicial el 50% restante, estando abiertos los siguientes procedimientos contenciosos en la Audiencia Nacional: procedimiento ordinario 6/2011 (CECU, FUCI, ASGECO, UNAE, UCE y OCU); 26/2011 (CEACCU) ) y 54/2011 (ADICAE).

El 25 de Enero de 2012, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional desestimó los recursos tramitados con los números 6/2011 y 26/2001 mencionados en el párrafo anterior. Dicha Sección Cuarta desestimó a su vez, el 28 de marzo de 2012, el mencionado recurso 54/2011 interpuesto por la Asociación ADICAE ante la misma instancia.

Este Tribunal de Cuentas solicitó al INC la justificación del gasto efectuado a través del subconcepto presupuestario 226.03 *“Jurídicos y contenciosos”* por 763.443,33 euros. La documentación proporcionada constaba de una base de datos nominativa de afectados por el fraude de Forum-Afinsa aportada por cada una de las asociaciones beneficiarias de la subvención, con indicación de la fecha de interposición de la demanda judicial y sin ningún dato sobre la cuantificación económica del gasto, soportado en función de su intervención en el procedimiento que culminó con la presentación de la demanda.

Con independencia de que la convocatoria de esta subvención estableciese la justificación de la actividad mediante la presentación de dichas bases de datos de afectados, hay que tener en cuenta lo establecido en el artículo 14 de la Ley 38/2003, que, al regular las obligaciones de los beneficiarios de subvenciones, establece en su apartado g) que deberán *“Conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos recibidos, incluidos los documentos electrónicos, en tanto puedan ser objeto de las actuaciones de comprobación y control”*, por lo que el INC podría haber solicitado a las asociaciones el detalle justificativo de los gastos incurridos en la aplicación de los fondos concedidos a través de la subvención.

Es decir, según la documentación aportada por el INC de los expedientes de responsabilidad patrimonial, el soporte que sirvió de base para la justificación de la subvención, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 613/2006, era el mismo que el utilizado para calcular el importe de la indemnización por el daño sufrido por las asociaciones y que sirvió de base para la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Sin entrar a valorar el reconocimiento de la existencia de responsabilidad patrimonial, cuestión que, en el momento de redacción del presente Informe, se encuentra en sede de la jurisdicción contencioso-administrativa, el artículo 139.2 de la Ley 30/1992 establece que *“en todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”*. En efecto, se trata de poder determinar el importe del perjuicio económico sufrido a consecuencia de la actuación de la Administración en un expediente de responsabilidad patrimonial nuevo y distinto del expediente de reintegro de la subvención derivado del cumplimiento de la sentencia del Tribunal Supremo.

Este Tribunal de Cuentas, una vez analizada la documentación que consta en el expediente de responsabilidad patrimonial obrante en el INC, no ha podido acreditar el cumplimiento del precitado artículo 139.2 en todos sus términos, en la medida en que no se especifica ni la naturaleza (contratación de abogados y personal de apoyo, arrendar locales, equipos informáticos, etc.), ni el importe de los gastos soportados por las asociaciones por sus actuaciones encaminadas al apoyo, asesoramiento, representación y defensa judicial de los intereses de los afectados. Por ello, no es posible cuantificar el importe del perjuicio económico real sufrido por las asociaciones ni, por tanto, la indemnización por la responsabilidad patrimonial, ni pronunciarse sobre si este daño representa el 100% u otro porcentaje menor de lo reintegrado por las asociaciones a consecuencia de la anulación parcial del Real Decreto 613/2006.

No obstante lo anterior, en las actuaciones practicadas por este Tribunal en la sede de la asociación FUCI, que fue una de las que percibieron estos fondos, se detectó un asiento contable de imputación de ingresos por traspaso de subvención oficial de capital a resultados, por un importe de 20.395 euros. Según los responsables de FUCI, esta cantidad se corresponde con el saldo que había quedado sin gastar de la subvención para financiar los gastos judiciales producidos en atención por la atención de los perjudicados por el caso Forum-Afinsa.

Estas circunstancias ponen de manifiesto la posibilidad de que el daño efectivo, que debía tomarse como referencia para hacer el cálculo de la indemnización por responsabilidad patrimonial del

Estado, fuese inferior en todos los casos al importe íntegro de la subvención percibida, como fue el caso de FUCI.

En esos supuestos se habría producido un enriquecimiento injusto para el perceptor de la indemnización, al exceder el importe de su base de cálculo el valor del daño realmente causado, lo que es incompatible con el carácter puramente reparador de la responsabilidad patrimonial.

Es, por tanto, sobre el valor del daño, debidamente acreditado, y no sobre el importe total de la subvención sobre el que debió aplicarse la imputación del 50% de culpa correspondiente, para deducir la indemnización que en cada caso correspondía. Esto no fue hecho así por el Instituto en todos los casos, ya que la base de cálculo tomada por el INC para determinar el importe de la indemnización (sobre el que posteriormente se aplicó el 50% por la concurrencia de culpa en la producción del daño) fue el 100% de la subvención reintegrada, sin tener en cuenta que el daño real pudo no alcanzar en todos los casos dicho 100% de la subvención reintegrada, como efectivamente sucedió en el caso de FUCI por el mencionado importe de 20.395 euros, lo que podría significar un perjuicio para los caudales públicos.

Por otra parte, y en ausencia de la justificación de los gastos originados por el asesoramiento, representación y defensa judicial de los afectados, no se han podido realizar las pruebas pertinentes para descartar la posibilidad de que esos gastos hubieran sido financiados con otras líneas de subvenciones concedidas a las asociaciones.

### 2.3.2.- Ingresos del ejercicio 2010

Los ingresos del Instituto durante el ejercicio 2010 ascendieron a 24.320.459 euros, con un incremento de 8.474.321 euros (53,48%) respecto de los del ejercicio anterior. El detalle de las partidas de ingresos y su evolución interanual, expresados en euros, se contiene en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 20**  
**INGRESOS DEL INC. EJERCICIOS 2009-2010 (en euros)**

HABER	2010	2009	DIFERENCIA	%
<b>B) INGRESOS</b>	<b>24.320.459</b>	<b>15.846.138</b>	<b>8.474.321</b>	<b>53,48</b>
<b>4. Otros ingresos de gestión ordinaria</b>	<b>2.080.662</b>	<b>52.796</b>	<b>2.027.866</b>	<b>3.840,95</b>
a) Reintegros	1.773.669	44.493	1.729.176	3.886,40
c) Otros ingresos de gestión	59.833	5.281	54.552	1.032,99
f) Otros intereses e ingresos asimilados	247.160	3.022	244.138	8.078,69
<b>5. Transferencias y subvenciones</b>	<b>22.239.797</b>	<b>15.793.342</b>	<b>6.446.455</b>	<b>40,82</b>
a) Transferencias corrientes	21.100.993	14.343.269	6.757.724	47,11
b) Subvenciones corrientes	345.414	656.683	-311.269	-47,40
c) Transferencias de capital	793.390	793.390	0	0

Como se observa en el cuadro, el incremento más significativo en el volumen de ingresos se ha producido en la partida de *Transferencias corrientes*, debido, principalmente, a que en este ejercicio se registraron tanto la anualidad correspondiente al ejercicio 2010, como la del ejercicio 2009.

A lo largo del subepígrafe III.2.4.2 de este Informe se han puesto de manifiesto operaciones que afectan al cálculo de los ingresos del ejercicio.

#### 2.3.2.1.- INGRESOS POR TRANSFERENCIAS

El INC contabilizó ingresos por transferencias recibidas del Instituto Nacional de Administración Pública (en adelante INAP) para cursos de formación de su personal, por importe de 308.401 euros, y reconoció gastos en actividades de formación por 245.638 euros. Por consiguiente, el INC debería haber reintegrado al INAP la diferencia entre el importe ingresado y el gasto justificado, que ascendía a 62.763 euros.

En el subepígrafe III.2.4.3 y en el epígrafe III.2.5 se recogen dos cuadros resúmenes con los ajustes propuestos por este Tribunal de Cuentas sobre los ingresos del ejercicio 2010 contabilizados por el INC.

#### 2.3.2.2.- INGRESOS POR REINTEGROS DE SUBVENCIONES

En el ejercicio 2010 se produjo un significativo incremento en este tipo de ingresos, ya que se registraron los derechos por el reintegro de los fondos aportados en ejecución del Real Decreto 613/2006. Como se ha explicado anteriormente, las asociaciones reintegraron 1.515.000 euros. Además, se efectuaron ingresos por esta naturaleza a consecuencia del reintegro exigido a varias asociaciones sobre subvenciones concedidas por el propio INC en ejercicios anteriores.

### 2.4.- LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA

El INC gestiona en su integridad el programa presupuestario 4920 "*Defensa de los Consumidores e Información y Atención al Ciudadano*", en el que se contienen los créditos para las actuaciones que el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad realiza en cumplimiento del mandato del artículo 51 de la CE, en relación con la protección de los consumidores y usuarios, en el ámbito de las competencias de la administración estatal.

Los objetivos generales a cumplir con el programa son el desarrollo del marco jurídico de protección a los usuarios, el reforzamiento de los mecanismos de atención e información a los usuarios, la cooperación institucional, la formación de los consumidores, la potenciación del asociacionismo en materia de consumo, la defensa de los intereses de los consumidores y la realización de controles analíticos de la calidad y seguridad de los productos de consumo.

El presupuesto inicial del INC para el ejercicio 2010 fue de 24.596.350 euros, frente a 28.838.000 euros del ejercicio 2009, lo que representa una disminución del 11%.

La ejecución presupuestaria en términos porcentuales ha sido la siguiente:

**CUADRO Nº 21**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA. EJERCICIO 2010**

DESCRIPCIÓN	INGRESOS	GASTOS
	DERECHOS RECONOCIDOS/ PREVISIÓN DEFINITIVA	OBLIGACIONES RECONOCIDAS/ CRÉDITO DEFINITIVO
OPERACIONES NO FINANCIERAS	97,54%	80,74%
OPERACIONES CON ACTIVOS FINANCIEROS	11,79%	68,97%
VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS	-	-
<b>EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA TOTAL</b>	<b>96,85%</b>	<b>80,73%</b>

El análisis de los datos del cuadro anterior pone de manifiesto que se ha producido una ejecución óptima en el presupuesto de ingresos y una realización relativamente escasa en el presupuesto de gastos.

Respecto a la ejecución del presupuesto de gastos, debe hacerse referencia al Plan de Acción Inmediata 2010 y el Plan de Austeridad de la Administración General del Estado (2011-2013), aprobados por Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010.

En el marco de dichos planes, se declaran créditos no disponibles como medida de austeridad y de lucha contra el déficit. En lo que respecta al INC, esta medida afectó a un importe total de 351.630 euros, materializados en la declaración de no disponibilidad de 338.225 euros del crédito reservado para el abono de la compensación al ICO antes referida, así como las siguientes partidas del capítulo 1 "*Gastos de personal*": 13.289 euros del complemento de productividad y el resto, 116 euros, en concepto de servicios extraordinarios.

#### **2.4.1.- Presupuesto de gastos del ejercicio 2010**

La distribución de los créditos del presupuesto de gastos del ejercicio 2010 entre los distintos capítulos de la clasificación económica, expresados en euros, se recoge en el siguiente cuadro:



**CUADRO Nº 22**  
**PRESUPUESTO DE GASTOS. EJERCICIO 2010 (en euros)**

CAPÍTULOS	CRÉDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS REALIZADOS	OBLIGACIONES PENDIENTES PAGO	% OBLIGACIONES / CRÉDITO DEFINITIVO	% PAGOS / OBLIGACIONES
1	7.583.600	6.749.420	6.744.871	4.549	89,00	99,93
2	4.333.672	3.462.550	3.321.647	140.903	79,90	95,93
4	12.383.070	9.718.702	9.713.397	5.305	78,48	99,95
6	813.380	345.734	184.718	161.016	42,51	53,43
8	21.040	14.510	14.510	-	68,96	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>25.134.762</b>	<b>20.290.916</b>	<b>19.979.143</b>	<b>311.773</b>	<b>80,73</b>	<b>98,46</b>

Los créditos iniciales del presupuesto de 2010 ascendían a 24.596.350 euros, habiéndose realizado modificaciones de crédito por 538.412 euros en el capítulo 2 “*Gastos en bienes corrientes y servicios*”. Por tanto, los créditos definitivos ascendieron a 25.134.762 euros.

Las modificaciones presupuestarias corresponden a generaciones de crédito y presentan el siguiente detalle:

- 308.401 euros por una subvención del INAP en el marco del Plan de Formación del ejercicio 2010. El crédito cuya cuantía se incrementó es el 226 “*Gastos diversos*”, y se financió con un incremento en los ingresos previstos en el concepto 410 “*Transferencias a Organismos Autónomos*”.
- 230.011 euros por la aportación de fondos de la UE para la financiación del Centro Europeo del Consumidor, de los que 205.011 euros se imputaron al concepto 227 “*Trabajos realizados por otras empresas*” y 25.000 euros al concepto 226 “*Gastos diversos*”.

Los créditos iniciales asignados a los capítulos 1 “*Gastos de personal*”, 2 “*Gastos corrientes en bienes y servicios*” y 6 “*Inversiones reales*”, presentaron la misma cuantía en los ejercicios 2009 y 2010.

Por el contrario, los créditos del capítulo 4 “*Transferencias corrientes*” han sufrido un recorte de 4.242.440 euros, lo que representó una disminución del 25% en términos relativos. Este descenso se debe en su práctica totalidad a la disminución de la dotación presupuestaria correspondiente a las transferencias del INC al ICO, en concepto de indemnización por los costes de intermediación y el quebranto sufridos por el ICO en relación con los fondos de la línea de anticipos a los afectados por el asunto Forum-Afinsa. Dicho crédito rebajó su dotación en un 35%, pasando de 12.000.000 euros en el ejercicio 2009 a 7.757.560 euros en 2010.

#### Ejecución presupuestaria:

El grado de ejecución presupuestaria alcanzó un 80,73% en el ejercicio 2010, porcentaje prácticamente idéntico al del ejercicio anterior (80,50%). Por capítulos, en el 1 se realizó un 89% de los créditos definitivos, sensiblemente inferior al ejercicio anterior (94%) a causa de la entrada en

vigor del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

En el capítulo 4, el grado de ejecución fue del 78,48%. Hay que recordar, como se ha descrito anteriormente, que las medidas de recorte en el INC afectaron principalmente a la partida destinada a atender los pagos al ICO. No obstante, el grado de ejecución se mantuvo constante con respecto al ejercicio anterior.

El capítulo 6 fue el que presentó un grado de ejecución menor, el 42,51% de los créditos definitivos, habiéndose producido en este capítulo, asimismo, un descenso relevante con respecto al ejercicio anterior, en el que se alcanzó un grado de ejecución del 64%. El nivel de pago de las obligaciones reconocidas se situó en el 98,46%, superando el 95% en todos los capítulos, salvo en el 6, que fue del 53,43%.

#### Remanente de crédito:

En el presupuesto del ejercicio 2010 se ha generado un remanente de crédito de 4.843.846 euros, lo que representó el 19,27% de los créditos definitivos. La distribución del remanente entre los capítulos del presupuesto de gastos se contiene en el siguiente cuadro, cuyos importes se expresan en euros:

**CUADRO Nº 23**  
**DISTRIBUCIÓN DEL REMANENTE DE CRÉDITO DEL EJERCICIO 2010, POR CAPÍTULOS DEL PRESUPUESTO DE GASTOS**

CAPÍTULOS	IMPORTE (en euros)	% REMANENTE/CRÉDITO DEFINITIVO
1. Gastos de personal	834.180	10,99
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	871.122	20,10
4. Transferencias corrientes	2.664.368	21,51
6. Inversiones reales	467.646	57,49
8. Activos financieros	6.530	31,03
<b>TOTAL</b>	<b>4.843.846</b>	<b>19,27</b>

En el capítulo 1 se ha generado el remanente, fundamentalmente, en los conceptos 160 "Cotizaciones sociales" (354.181 euros), 120 "Retribuciones básicas" (221.945 euros) y 130 "Laboral fijo" (172.256).

En el capítulo 2 se generó el remanente, fundamentalmente, en el concepto 226 "Gastos diversos", más concretamente en "Publicidad y propaganda" (1.133.089 euros), ya que, según informa el INC, como consecuencia de la crisis económica, se han reducido de forma significativa los gastos en publicidad y estudios y trabajos técnicos.

En el capítulo 4 se generó remanente, fundamentalmente en el concepto 440 "Al ICO para gastos afectados Forum-Afinsa" (2.640.937 euros), debido a los menores costes sobre los inicialmente previstos.

En menor medida, también se produjeron remanentes en los capítulos 6 y 8.

#### 2.4.2.- Presupuesto de ingresos del ejercicio 2010

La distribución de los créditos del presupuesto de ingresos para el ejercicio 2010, expresados en euros, se recoge en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 24**  
**PRESUPUESTO DE INGRESOS. EJERCICIO 2010 (en euros)**

CAPÍTULOS	PREVISIONES DEFINITIVAS	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	RECAUDACIÓN NETA	% DERECHOS RECONOCIDOS / PREVISIÓN	% RECAUDACIÓN/DERECHOS RECONOCIDOS
3	20.000	2.080.662	1.706.981	10.403,31	82,04
4	24.119.967	21.446.407	14.997.753	88,92	69,93
7	793.390	793.390	727.274	100,00	91,67
8	201.405	23.738	23.738	11,79	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>25.134.762</b>	<b>24.344.197</b>	<b>17.455.746</b>	<b>96,85</b>	<b>71,70</b>

La previsión inicial de los recursos del INC ascendió a 24.596.351 euros, efectuándose modificaciones de crédito que supusieron un incremento en el capítulo 4 por un total de 378.036 euros, de los que 308.401 euros se imputaron al concepto 410 "Transferencias corrientes de Organismos Autónomos", y 69.635 euros provenían del concepto 49 "Otras Transferencias de la UE". Además, se adicionaron 160.375 euros, por la incorporación de remanente de tesorería derivado de un ingreso efectuado el 28 de diciembre de 2009 por la UE.

Durante el ejercicio 2010, los derechos reconocidos netos ascendieron a 24.344.197 euros, lo que supuso un incremento de 8.467.635 euros respecto al ejercicio 2009, lo que, en términos relativos, significó un 53,33%.

En relación con las previsiones definitivas y una vez eliminada la incorporación de los remanentes de tesorería del ejercicio anterior (160.375 euros), el grado de ejecución fue del 96,85%, lo que representó una buena ejecución.

Por capítulos, el 3 experimentó un significativo incremento, pasando de 52.796 euros en el ejercicio 2009 a 2.080.662 en 2010. Este incremento se debe, como se ha descrito anteriormente, a los reintegros por 1.515.722 euros derivados de la anulación por el Tribunal Supremo del Real Decreto 613/2006. Adicionalmente, con fecha 21 de enero de 2010 se dictó acuerdo de reintegro en relación con la línea de subvenciones de asociaciones del ejercicio 2005, siendo las asociaciones UCE y ASGECO deudoras, como resultado de las actuaciones de control financiero de subvenciones desarrolladas por la IGAE, que emitió sendos informes de reintegro en mayo de 2009. Dichos informes reconocían, para ambas asociaciones, un total de 255.335 euros, a los que hay que añadir intereses de demora por 58.723 euros.

Respecto al capítulo 4, con unos derechos reconocidos de 21.446.407 euros, aglutinó el 88% del total de ingresos del INC. En este apartado conviene distinguir entre los fondos recibidos para la financiación de gastos generales derivados de la actividad del INC, de los recibidos para la

compensación al ICO por el asunto Forum-Afinsa, ya que, respecto a estos últimos, el INC actúa de mero intermediario entre el MSPI y el ICO, limitándose a abonar a éste el importe que le transfiere el Ministerio, tal y como se describe en el subepígrafe III.2.2.5 del Informe. En el ejercicio 2010, el importe recibido del MSPI por el INC para esa finalidad fue de 5.116.623 euros, exactamente el mismo que el INC reconoce como obligación a favor del ICO. Los créditos para compensar al ICO representaron el 31,8% de los derechos reconocidos netos totales del INC.

Este Tribunal estima que la actuación de intermediación realizada por el INC, descrita anteriormente, conlleva un incremento artificial de su presupuesto, tanto de los derechos como de las obligaciones, por lo que aquél no es un fiel reflejo de su actividad económico-financiera.

Asimismo, durante el año 2010, el INC percibió 793.390 euros en concepto de transferencias de capital procedentes del MSPI, que representaron el 3,25% de los derechos totales. Ese importe ha permanecido sin variación alguna respecto al ejercicio 2009.

Por último, el INC ha presupuestado en el artículo 87 *Remanente de tesorería*, previsiones iniciales por importe de 19.990 euros; importe que, de acuerdo con las cuentas anuales del ejercicio 2009 analizadas por este Tribunal, se considera adecuado.

#### 2.4.3.- Resultado presupuestario del ejercicio 2010

El siguiente cuadro refleja el resultado presupuestario obtenido por el INC en el ejercicio 2010:

**CUADRO Nº 25**  
**RESULTADO PRESUPUESTARIO. 2010 (en euros)**

	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS	RESULTADO
Operaciones no financieras	24.320.459	20.276.406	4.044.053
+ Operaciones con activos financieros	23.738	14.510	9.228
+ Operaciones comerciales	0	0	0
= Resultado presupuestario	24.344.197	20.290.916	4.053.281
Variación neta de pasivos financieros	0	0	0
<b>SALDO PRESUPUESTARIO</b>			<b>4.053.281</b>

Como se aprecia en el cuadro anterior, el INC obtuvo en el ejercicio 2010 un resultado positivo por operaciones no financieras de 4.044.053 euros, consecuencia de un mayor volumen de derechos reconocidos netos (24.320.459 euros) que de obligaciones reconocidas netas (20.276.406 euros). Ello supuso una mejora significativa con respecto al resultado negativo de operaciones no financieras del ejercicio 2009, que fue de 7.738.405 euros.

En lo que respecta al resultado por operaciones con activos financieros, en 2010 el INC presentó un saldo positivo en este concepto de 9.228 euros, lo que supuso un incremento del 50% respecto al resultado del ejercicio anterior (6.000 euros).

En su conjunto, el saldo presupuestario del INC en 2010 ha sido de 4.053.281 euros, que, al igual que el resultado de operaciones no financieras, ha experimentado una sensible mejoría respecto al del ejercicio anterior (7.732.000 euros negativos).

No obstante, de la revisión efectuada se deduce que existen operaciones no registradas y otras que lo han sido indebidamente, que habrían originado variaciones en el saldo presupuestario del ejercicio, tal y como se recoge en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 26**  
**AJUSTES PROPUESTOS AL RESULTADO PRESUPUESTARIO. EJERCICIO 2010 (en euros)**

<b>RESULTADO PRESUPUESTARIO EJERCICIO 2010</b>			
<b>CONCEPTO</b>	<b>O.R.</b>	<b>D.R.</b>	<b>RESULTADO</b>
<b>RESULTADO PRESUPUESTARIO SEGÚN CUENTAS RENDIDAS</b>	<b>20.290.916</b>	<b>24.344.197</b>	<b>4.053.281</b>
<b>AJUSTES</b>			
1.- Cuotas a la Seguridad Social de diciembre de 2010	93.853		-93.853
2.- Transporte del personal del CICC de diciembre de 2010	3.969		-3.969
3.- Servicio de prevención ajeno de noviembre y diciembre de 2010	1.496		-1.496
4.- Contratos de mantenimiento de equipos del CICC de diciembre de 2010	29.383		-29.383
5.- Contratos de mantenimiento de los edificios de diciembre de 2010	10.220		-10.220
6.- Contrato mantenimiento software de recursos humanos de diciembre 2010	2.242		-2.242
7.- Telecomunicaciones del mes de diciembre de 2010	8.329		-8.329
8.- Servicio de correo de diciembre de 2010	808		-808
9.- Servicio de limpieza de diciembre de 2010	24.742		-24.742
10.- Servicio de seguridad de diciembre de 2010	19.888		-19.888
11.- Servicio de asistencia técnica al CEC de diciembre de 2010	28.992		-28.992
12.- Servicio de almacenamiento de publicaciones de diciembre de 2010	2.228		-2.228
13.- Premio Consumópolis 5	2.000		-2.000
14.- Otros gastos de bienes corrientes y servicios pagados por ACF en 2011	80.043		-80.043
15.- Cuotas a la Seguridad Social de diciembre de 2009	-100.050		100.050
16.- Transporte del personal del CICC de diciembre de 2009	-3.932		3.932
17.- Contratos de mantenimiento de equipos del CICC de diciembre de 2009	-28.471		28.471
18.- Contratos de mantenimiento de los edificios de diciembre de 2009	-8.530		8.530
19.- Contrato mantenimiento software de recursos humanos de diciembre 2009	-2.132		2.132
20.- Telecomunicaciones del mes de diciembre de 2009	-8.217		8.217
21.- Servicio de correo de diciembre de 2009	-821		821
22.- Servicio de limpieza de diciembre de 2009	-24.214		24.214
23.- Servicio de seguridad de diciembre de 2009	-19.434		19.434
24.- Servicio asistencia técnica puntos de información del CEC diciembre 2009	-2.962		2.962
25.- Servicio de almacenamiento de publicaciones de diciembre de 2009	-2.190		2.190
26.- Alquiler de fotocopiadoras de diciembre de 2009	-6.978		6.978
27.-Servicio movilidad interior de mobiliario y enseres de diciembre de 2009	-3.643		3.643
28.- Asistencia técnica de programación de sistemas y soportes	-3.739		3.739
29.- Otros gastos de bienes corrientes y servicios pagados por ACF en 2011	-40.532		40.532
30.- Financiación 50% presupuesto CEC 2010 por parte de la Unión Europea		229.108	229.108
31.- Financiación 50% presupuesto CEC 2009 por parte de la Unión Europea		-44.635	-44.635
32.- Reintegros de subvenciones para formación continua INAP 2009		40.076	40.076
33.- Reintegros de subvenciones para formación continua INAP 2010		-62.763	-62.763
34.- Reintegro subvención año 2008 UCE con resolución de Reintegro 7/12/2009		-131.023	-131.023
<b>RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO</b>	<b>20.343.264</b>	<b>24.374.960</b>	<b>4.031.696</b>

Del cuadro anterior se deduce que el INC ha dejado de contabilizar obligaciones por importe de 308.193 euros, correspondientes al capítulo 1 "*Gastos de personal*", por importe de 99.318 euros, y capítulo 2 "*Gastos en bienes corrientes y servicios*", por importe de 208.875 euros, de los que 80.043 euros han sido pagados mediante el sistema de anticipos de caja fija en 2011.

Por el contrario, en 2010 se han imputado al resultado presupuestario gastos que no son del ejercicio sino que deberían haberse contabilizado en el anterior (2009), por importe de 255.845

euros, de los que 103.982 euros corresponden al capítulo 1 “Gastos de personal”, y 151.863 euros al capítulo 2 “Gastos en bienes corrientes y servicios”, de los que 40.532 euros han sido pagados mediante anticipos de caja fija en 2010.

### Remanente de tesorería

La memoria de las cuentas anuales del ejercicio 2010 incluye el cálculo del remanente de tesorería del INC a 31 de diciembre de 2010, cuyo importe asciende a 7.110.533 euros. Sin embargo, existe un error material, de carácter aritmético, en la determinación de dicho importe, que ascendería a 7.111.732 euros, de acuerdo con el siguiente detalle:

**CUADRO Nº 27**  
**REMANENTE DE TESORERÍA (en euros)**

Derechos pendientes de cobro:	7.007.737
- Obligaciones pendientes de pago:	475.803
+ Fondos líquidos:	650.546
- Saldos de dudoso cobro:	70.748
<b>TOTAL REMANENTE DE TESORERÍA</b>	<b>7.111.732</b>

## **2.5.- AJUSTES AL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL DEL EJERCICIO 2010**

Tal y como se ha descrito a lo largo de este epígrafe, una vez analizadas las cuentas anuales del INC correspondientes al ejercicio 2010 se han apreciado algunas operaciones incorrectamente contabilizadas, pendientes de aplicar al resultado del ejercicio y otras indebidamente periodificadas, que, a juicio de este Tribunal, afectarían a dicho resultado.

Por tanto, se hace preciso efectuar los ajustes pertinentes para que la cuenta del resultado económico-patrimonial refleje el importe correcto del resultado del ejercicio.

Los ajustes que afectan al resultado económico-patrimonial se recogen en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 28**  
**AJUSTES PROPUESTOS AL RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL. EJERCICIO 2010 (en euros)**

<b>RESULTADO ECONÓMICO - PATRIMONIAL</b>			
<b>CONCEPTO</b>	<b>GASTOS</b>	<b>INGRESOS</b>	<b>RESULTADO</b>
<b>RESULTADO ECONÓMICO - PATRIMONIAL SEGÚN CUENTAS RENDIDAS</b>	<b>20.660.437</b>	<b>24.320.459</b>	<b>-3.660.022</b>
AJUSTES			
1.- Derechos indebidamente anulados		57.643	57.643
2.- Financiación 50% del presupuesto del CEC 2010 por parte de la Unión Europea		229.108	229.108
3.- Reintegros de subvenciones para formación continua INAP 2010		- 62.763	- 62.763
4.- Provisión insolvencias	48.538		- 48.538
5.- Facturas de 2010 no contabilizadas y pagadas por ACF en 2011	80.043		- 80.043
6.- Premio Consumópolis 5	2.000		- 2.000
7.- Partidas indebidamente activadas en la cuenta de Edificios	162.801		- 162.801
8.- Partidas indebidamente activadas en la cuenta de Aplicaciones informáticas	142.826		-142.826
9.- Partidas indebidamente activadas en la cuenta de Otro inmovilizado material	99.710		- 99.710
10.- Fondos pendientes de justificar al final del ejercicio	600		- 600
<b>RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL AJUSTADO</b>	<b>21.196.955</b>	<b>24.544.447</b>	<b>3.347.492</b>

Como se señala en este cuadro, al final del ejercicio 2010 existían operaciones pendientes de contabilizar, que se desglosan en ingresos por importe de 223.988 euros y gastos por importe de 788.955 euros.

En consecuencia, teniendo en cuenta los ajustes propuestos por este Tribunal de Cuentas, el resultado económico-patrimonial del ejercicio 2010 del INC hubiese sido de 3.347.492 euros de ahorro, cifra inferior a la reflejada en cuentas (3.660.022 euros).

### **3.- CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA**

#### **3.1.- ACTIVIDAD DE CONTRATACIÓN DESARROLLADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO EN EL EJERCICIO 2010**

Durante el ejercicio 2010, el marco jurídico regulador de la actividad contractual del INC estaba conformado por la LCSP. En la actualidad, esta Ley ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

El INC, en su condición de organismo autónomo y de acuerdo con el artículo 3.1 c) de la LCSP, tiene la consideración de administración pública a efectos de su actividad de contratación, por lo que le son de aplicación todas las disposiciones de la citada Ley a efectos de la preparación, adjudicación, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos que formalice en el desarrollo de su actividad.

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 29 de la LCSP y 40 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, desarrollado por Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 26 de marzo de 2009, por el que se aprueba la Instrucción General para la remisión de extractos de los expedientes de contratación y relaciones de contratos, el INC remitió al Tribunal una relación en la que figuraban 8 contratos adjudicados en 2010, por un importe total de 701.602 euros.

El envío de la relación de contratos se produjo el 20 de abril de 2011, incumpliendo el plazo establecido en el precitado Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas, que fija como límite el último día del mes de febrero del año siguiente al que se refiera dicha relación.

Tras el análisis de los contratos del INC en el ejercicio 2010, se detectó un contrato de servicios adjudicado por el procedimiento negociado el 11 de junio de 2010, por un importe de 20.475 euros, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante IVA), que no figuraba en la relación remitida al Tribunal de Cuentas.

En términos generales, la actividad contractual del INC presenta un volumen reducido, tanto en lo que se refiere al número de expedientes tramitados como al importe licitado. Así, durante el ejercicio 2010, el INC adjudicó un total de 57 contratos, por un importe total de 1.042.065 euros, que representaron el 5% del total de los compromisos de gastos del organismo.

Cabe destacar que del total de los contratos adjudicados, un 84% fueron contratos menores, con un importe total de 319.988 euros, lo que representó el 31% del importe total adjudicado.

Atendiendo al sistema utilizado para la selección del contratista, el procedimiento negociado sin publicidad fue utilizado en 8 contratos por importe de 625.097 euros, lo que representó el 60% del total del volumen de contratación.

El procedimiento abierto fue utilizado en la selección del contratista de un único contrato de servicios.

No tuvo lugar ninguna selección de contratista mediante los procedimientos restringido, negociado con publicidad o de diálogo competitivo.

La actividad contractual de INC, con detalle de la naturaleza del contrato, del procedimiento de selección del adjudicatario y del importe de adjudicación, se recoge en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 29**  
**ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL INC DURANTE EL EJERCICIO 2010**

TIPO DE CONTRATO	PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN	NÚMERO DE EXPEDIENTES	IMPORTE DE ADJUDICACIÓN (en euros)	% SOBRE EL TOTAL ADJUDICADO	% SOBRE EL TOTAL EXPEDIENTES
Suministros	Negociado sin publicidad	3	196.371	18,85	5,26
Servicios	Abierto	1	96.480	9,25	1,75
	Negociado sin publicidad	5	429.226	41,2	8,78
Menores	Directo	48	319.988	30,7	84,21
<b>TOTAL</b>		<b>57</b>	<b>1.042.065</b>	<b>100</b>	<b>100</b>



Con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información sobre contratación, y en aras de alcanzar la máxima concurrencia posible en materia de contratación, la LCSP, en su artículo 142, impone a los organismos y Administraciones públicas la obligación de publicar en su página web un Perfil del Contratante. En cumplimiento de este artículo, el INC dispone en su página web de un Perfil del Contratante.

No obstante, el INC no publicó en el Perfil del Contratante el anuncio de dos licitaciones: La primera, el contrato de servicios adjudicado para el traslado del personal del CICC, por un importe de 49.000 euros. La segunda, correspondiente al adjudicado por 43.112 euros para la compra de gases el 9 de diciembre de 2010.

El INC, de acuerdo con el artículo 309 de la LCAP, en el que se regula la Plataforma de Contratación del Estado, gestionada por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, ha dispuesto que, a partir del 1 de agosto de 2011, todas las nuevas publicaciones en el Perfil del Contratante aparezcan en dicha Plataforma.

### 3.2.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN TRAMITADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO EN EL EJERCICIO 2010

Los análisis se han efectuado sobre una muestra representativa de expedientes de contratación, compuesta por un total de 18 contratos, de los que 11 corresponden a contratos menores, 4 a contratos de servicios, y 3 a contratos de suministros.

En términos relativos, se ha analizado el 23% de los contratos menores, que representan el 21% del gasto total de los mismos, el 66% de los contratos de servicios, que suponen el 87% del importe de adjudicación de estos contratos, y el 100% de los contratos de suministros.

El detalle de la muestra definida para analizar la actividad contractual del INC durante el ejercicio 2010 se recoge en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 30**  
**MUESTRA SOBRE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL INC DURANTE EL EJERCICIO 2010**

TIPO DE CONTRATO	PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN	NÚMERO DE EXPEDIENTES	IMPORTE ANALIZADO	% SOBRE TOTAL ADJUDICADO	% SOBRE TOTAL EXPEDIENTES
Suministros	Negociado sin publicidad	3	196.371	100%	100%
Servicios	Abierto	1	96.480	100%	100%
	Negociado sin publicidad	3	361.223	87%	66%
Menores	Directo	11	67.197	21%	23%

Adicionalmente, han sido examinados otros 2 expedientes que, habiéndose adjudicado en el ejercicio 2009, tuvieron efectos económicos en el año 2010.

Las conclusiones generales obtenidas tras el análisis de los expedientes de contratación seleccionados han sido las siguientes:

1. El INC utilizó de forma excesiva el procedimiento negociado sin publicidad. Esta actuación, si bien formalmente es acorde con la normativa de contratos, su uso excesivo de manera constante podría vulnerar los principios básicos de concurrencia, publicidad y transparencia recogidos en la LCSP, pues la utilización de este procedimiento debe ser restrictiva, y en caso de serlo por razón de la exclusividad técnica del adjudicatario; deberá quedar convenientemente acreditado este extremo.
2. En general, en todos los expedientes se acredita el cumplimiento por las empresas contratistas de la obligación de estar al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.
3. En diversos expedientes se observa que la memoria justificativa del contrato, así como la memoria económica, adolecen de falta de rigor en su contenido, convirtiendo estos documentos en meras formalidades rutinarias, elaboradas únicamente para superar el trámite administrativo. A modo de ejemplo cabe citar los siguientes expedientes donde se aprecia esta deficiencia:

- Expediente relativo al contrato de Consumópolis, en cuya memoria no se detallan las prestaciones ni la evaluación de los criterios para valorar las propuestas.
- Expediente relativo a la reparación de la fachada del edificio principal del INC, en el que se informa en la memoria de manera superficial y somera del alcance y extensión de los trabajos a realizar. En este expediente, la Abogacía del Estado informó inicialmente en sentido negativo, al hacer referencia la memoria a que las obras se iban a realizar en dos fases, por considerar que existían riesgos de fraccionamiento. Sin embargo, la versión definitiva de la memoria eliminó la mención a diversas fases, sin que se tenga constancia de que el proyecto o los trabajos sufrieran variación alguna.

Por lo tanto, si existían riesgos de fraccionamiento al requerir la obra varias fases, la supresión de la mención en la memoria a una segunda fase no elimina los riesgos de que exista fraccionamiento, ni tampoco la necesidad de efectuar los trabajos (ya sea en una o en dos fases), toda vez que ha de acometerse una obra necesaria en la sede del INC, describiendo el proyecto sólo parte de la misma.

- Expediente por el que se adjudican los servicios del Centro Europeo del Consumidor, donde no se incluye detalle del coste de los servicios que incluye la prestación.
4. La mayor parte de los expedientes de contratación se inician en la parte final del ejercicio 2010. De hecho, de todos los expedientes analizados, salvo en 4 contratos menores, en el expediente 09000121 y en el contrato tramitado por el procedimiento abierto, la tramitación comienza en fecha posterior al 1 de agosto, siendo la adjudicación en el último trimestre del año. En el caso de otro de los contratos examinados la adjudicación tiene lugar en los primeros meses de 2010, pero trae causa de un procedimiento abierto declarado desierto, iniciado en el último cuatrimestre de 2009.

Lo anterior denota una inadecuada planificación en materia de contratación administrativa durante el ejercicio 2010, que provocó una excesiva acumulación de adjudicaciones en el último cuatrimestre del año.

5. Se ha verificado que existe un reiterado recurso a la contratación menor en muchos de los servicios y suministros que requiere el CICC. En general, se trata de bienes y existencias de uso recurrente que se contratan con las mismas empresas y que tienen el mismo objeto. No obstante, recurrir a estos contratos menores puede suponer un incremento de los costes, ya

que, al licitar un contrato de suministros por el volumen total de los bienes con un mismo proveedor, cabe la posibilidad de obtener mejores precios.

### 3.2.1.- Contratos de suministro

Los tres contratos de suministro suscritos por el INC durante el ejercicio 2010 se adjudicaron por el procedimiento negociado sin publicidad. En todos los casos, la motivación argumentada para utilizar este sistema de contratación fue el carácter técnico de los bienes objeto de suministro y el hecho de que sólo existiera una empresa que pudiera proporcionarlos, lo que se recoge en los artículos 154.d) y 157 c) de la LCSP, como dos de los supuestos en los que se permite utilizar este procedimiento de contratación.

Si bien no resulta factible determinar si existen o no más empresas capacitadas para proporcionar este tipo de equipos y productos especializados, en la medida de lo posible, el INC debería evitar la utilización de este mecanismo de contratación, empleando en su lugar el procedimiento abierto, con el fin de que no se soslaye el cumplimiento de dos de los principios de la normativa de contratos del sector público: la publicidad y la concurrencia en la tramitación de expedientes de contratación.

#### – Expediente de contrato de suministro número 100064

El objeto de este contrato fue la adquisición de un espectrómetro de masas para el Laboratorio del CICC, tramitándose el expediente mediante un procedimiento negociado sin publicidad, motivado por la existencia de una única empresa apta para suministrar este tipo de equipo (artículo 154 de la LCSP). El contrato fue adjudicado el 7 de diciembre de 2010, por un importe de 108.985 euros. Debe reiterarse lo expresado en el párrafo anterior, en el sentido de que la utilización del procedimiento negociado sin publicidad motivado por la existencia de una única empresa capaz de suministrar un equipo como el referido debe ser restrictiva y siempre debe estar suficientemente justificado.

#### – Expedientes de contratos de suministros números 0900127 y 100070

Con la finalidad de suministrar gases para el laboratorio del CICC, se tramitaron dos expedientes de contratación por el procedimiento negociado sin publicidad. Los contratos se adjudicaron el 12 de enero y el 9 de diciembre de 2010, por importes de 44.274 y 43.112 euros, respectivamente. Previamente (el 9 de diciembre de 2008), a la empresa beneficiaria de estos contratos, el INC ya le había adjudicado un contrato de la misma naturaleza y objeto, por importe de 38.851 euros.

La justificación aducida por el INC para la utilización de este procedimiento de contratación es la exclusividad técnica de la empresa, siendo la única con capacidad para proporcionar los gases con las especificaciones requeridas por el CICC, ya que en caso de cambiar de proveedor se generarían gastos de mantenimiento excesivos.

Este Tribunal estima que, dado que la prestación del suministro de los gases presenta carácter de continuidad en el tiempo y que el objeto del contrato es el mismo, podría existir riesgo de fraccionamiento en la contratación.

Además, cabe la posibilidad de que hubiera tenido lugar una prórroga tácita en el contrato, prórroga que no se prevé en ninguno de los pliegos de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP).

Por tanto, sería conveniente que, dado el carácter recurrente de esta necesidad, se tramitase un contrato de duración superior, que permitiese al CICC recibir sus suministros periódicamente sin necesidad de tramitar recurrentemente expedientes de contratación, o bien se establezca la posibilidad de prorrogar los contratos de suministro.

Por último, en el expediente número 0900127 se ha observado que, si bien el pliego de prescripciones técnicas se aprobó el 1 de septiembre de 2010, el PCAP aparece aprobado y firmado sin fecha.

De acuerdo con el régimen transitorio de aplicación de la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley de Contratos del Sector Público (que entró en vigor el 9 de septiembre de 2010), debía tenerse en cuenta en los contratos adjudicados por el procedimiento negociado la fecha de aprobación de los pliegos para determinar la norma aplicable a los expedientes de contratación. Por ello, sería conveniente evitar estos errores formales, ya que implican un riesgo de inseguridad en la determinación de las disposiciones de aplicación, especialmente en periodos en los que las mismas están siendo objeto de modificación.

### **3.2.2.- Contratos de servicios**

El INC suscribió un total de 6 contratos de servicios durante el ejercicio 2010. El procedimiento de adjudicación fue el abierto en un expediente y el negociado sin publicidad en los 5 restantes.

Se han examinado los contratos de servicios suscritos por el INC para la asistencia jurídica del Centro Europeo del Consumidor, para el mantenimiento del portal “Consumópolis 6”, para la organización de un seminario de expertos en consumo, y para el mantenimiento de la maquinaria del CICC.

- Expediente de contrato de servicio número 0900090: Asistencia jurídica del Centro Europeo del Consumidor (CEC)

El expediente se tramitó inicialmente mediante el procedimiento abierto, pero al no presentarse ninguna oferta, en virtud de lo establecido en el artículo 154.c) de la LCSP, se efectuó la selección del adjudicatario mediante el procedimiento negociado sin publicidad, previa remisión de invitaciones por el órgano contratante.

El contrato de servicios de asistencia jurídica, cuyo objeto principal es la atención experta de apoyo a los consumidores europeos y desarrollar las actividades del proyecto del CEC en el año 2010, se adjudicó a la Fundación Ortega y Gasset el 28 de enero de 2010, por un importe de 346.656 euros, reservándose 28.888 euros para la última certificación del año 2011.

La suscripción de este contrato supuso, de facto, la externalización de un servicio que el INC presta en ejecución de la Decisión de la Comisión Europea de creación del CEC, ya que es la Fundación Ortega y Gasset la que recibe y tramita todas las actuaciones directamente de los consumidores, sin que el INC realice otra función que la de fijar en los pliegos del contrato las condiciones del servicio y, posteriormente, dirigirlo y supervisarlos. Si bien, aunque debido a la posición que el INC adopta respecto a la prestación de este servicio cabría pensar que este contrato fuese tipificado como de gestión de servicio público, las condiciones de la prestación no permiten que así sea.

El precio del contrato viene justificado por una memoria económica en la que se prevén las necesidades de personal de distintas categorías que se consideran necesarias para prestar el

servicio, de acuerdo con una estimación del número de atenciones. Sin embargo, el coste para el INC es independiente del número de atenciones realmente efectuadas, ya que son los costes de personal de la entidad adjudicataria los que determinan el importe de cada certificación. La forma de pago establecida en este contrato es la facturación mensual a la empresa adjudicataria de acuerdo con el PCAP.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, resultaría más eficiente que el INC incluyese en el PCAP de este contrato un sistema de cálculo del precio mixto, de acuerdo con el artículo 75.2 de la LCSP. En este sentido, se debería calcular un coste por cada atención realizada, de tal suerte que se vinculase una parte de la retribución al número de atenciones reales efectuadas, calculándose el resto de la prestación en un importe cierto justificado por el personal necesario para prestar el servicio. De este modo, en caso de infrautilización de este servicio, el INC podría lograr un ahorro en los recursos empleados.

Este contrato fue objeto de una prórroga desde el 1 de enero de 2011 hasta el 3 de diciembre de dicho ejercicio. A partir de la fecha de finalización de la prórroga, el CEC suspendió su actividad, manteniéndose únicamente el buzón de correo electrónico y una línea de fax abierta para recibir las reclamaciones de los ciudadanos.

En el momento de redacción de este Informe se estaba tramitando, para la gestión de este servicio, un convenio de colaboración con la Fundación Española para la Cooperación Internacional, Salud y Política Social, dependiente de la AGE, ya que la Agencia Ejecutiva de la Comisión Europea ha admitido que dicha Fundación sea cobeneficiaria, con el INC, de la ayuda para la gestión del CEC de acuerdo con el contrato de subvención que rige este programa.

Por último, cabe mencionar que el CEC se encuentra emplazado en el mismo inmueble de la sede principal del INC.

A este respecto, en concordancia con la Moción aprobada por el Pleno el Tribunal de Cuentas de 26 de Febrero de 2009, sobre la necesidad de minimizar los riesgos de que los trabajadores de empresas de servicios contratadas por la Administración, por las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada, se conviertan en personal laboral de la Administración en virtud de sentencias judiciales, sería conveniente que el INC adoptase las medidas pertinentes para que no se produzca dicha situación, máxime cuando hay trabajadores que prestan sus servicios en el CEC y que no han cambiado, aun cuando el servicio ha sido objeto de más de una licitación desde su puesta en marcha.

– Expediente de contrato de servicio número 100044: “Consumópolis 6”

“Consumópolis 6” es un proyecto que tiene por objeto el desarrollo de una plataforma virtual que constituya una eficaz herramienta educativa e informativa sobre consumo responsable. En dicha plataforma, centros de enseñanza de todo el país participan en un concurso virtual, respondiendo a cuestiones relacionadas con el consumo. El ganador recibe un premio a cargo del INC. La primera edición de Consumópolis tuvo lugar en el curso escolar 2005-2006.

La finalidad de este contrato de servicios es el desarrollo de los trabajos de actualización del portal de la aplicación informática y la página web que soporta “Consumópolis 6”, contemplando como prestaciones principales la actualización y adaptación del portal a la sexta edición, que se desarrolló en el bienio 2010-2011, así como la gestión y mantenimiento de la plataforma.

La selección del contratista se efectuó el 15 de noviembre de 2010, por un importe de 22.685 euros, mediante la utilización del procedimiento negociado sin publicidad, de acuerdo con el

artículo 158.e) de la LCSP. A juicio de este Tribunal, dado el carácter recurrente del objeto de este contrato, sería oportuno ampliar su duración, ya que la adjudicación anual a la misma empresa, por el procedimiento negociado sin publicidad, podría suponer una prórroga encubierta del mismo. Además, desde el punto de vista de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, el INC podría obtener ventajas económicas en forma de ajuste del precio del servicio, en el supuesto de un contrato de larga duración.

Tras el examen del expediente de este contrato cabe resaltar que la definición de los aspectos técnicos de las ofertas objeto de negociación con las empresas y posterior valoración por el INC adolecen de falta de la precisión requerida para servicios de carácter eminentemente técnico. Así, en el punto 16 del PCAP se señala que se valorará en un 20% la calidad y adecuación de la oferta a los objetivos de Consumópolis, y en un 15% la calidad y adecuación de lo ofertado. La falta de baremación de estos objetivos supone un riesgo de incrementar la discrecionalidad de la Comisión de Valoración, así como del órgano de contratación. Por tanto, el INC debería definir con mayor rigor las referencias técnicas valorables para la adjudicación del contrato.

Además, para la acreditación de la solvencia técnica de la empresa adjudicataria, los PCAP se limitan a reproducir los requisitos establecidos en el artículo 67.a) de la LCSP, sin adecuarlos al objeto del contrato. Lo anterior origina que la acreditación de la solvencia se encuentre insuficientemente objetivada.

Por último, como se describe en el subepígrafe III.2.2.2 de este Informe, este contrato se imputa erróneamente al capítulo 6 (inversiones reales) del presupuesto de gastos, cuando, dada la naturaleza de la prestación (trabajos de actualización y mantenimiento de plataforma informática), debería haberse imputado al capítulo 2 (gastos corrientes en bienes y servicios).

– Expediente de contrato de servicio número 100013: Seminario Expertos en Consumo

El objeto de este contrato fue la organización de un Seminario para expertos en consumo en el ámbito de la Unión Europea, celebrado en el mes de junio de 2010 en Palma de Mallorca y auspiciado por el INC.

Para este contrato se utilizó el procedimiento abierto, siendo adjudicado el 18 de mayo de 2010 por 96.480 euros. En el anuncio de licitación, publicado en el BOE el 16 de febrero de 2010, se exige a los contratistas clasificación, lo que es improcedente, ya que, de acuerdo con el artículo 65 de la LCSP, sólo puede exigirse clasificación en aquellas licitaciones de contratos de servicios cuyo presupuesto, IVA excluido, exceda de 120.000 euros, siendo el presupuesto de licitación en este expediente, sin IVA, de 103.448 euros.

Posteriormente, el 4 de junio se formalizó un contrato menor con la misma empresa, con el fin de encargar trabajos de asistencia para la cobertura de prensa del evento, tales como los stands de prensa. El importe de este contrato ascendió a 9.038 euros.

Adicionalmente, el 7 de junio se tramitó una modificación del contrato con el objetivo de ampliar el número de traducciones simultáneas a lenguas de Estados miembros de la UE y una mejora de los equipamientos, ya que este evento fue incluido dentro de los actos de la Presidencia española de la Unión Europea. El importe de esta modificación del contrato original ascendió a 17.790 euros.

Por tanto, el INC, para la realización de un mismo objeto, efectuó tres actuaciones de carácter contractual diferentes, un contrato principal, un contrato menor y una modificación del contrato principal.

La tramitación del contrato menor carecía de justificación, ya que la prestación de su objeto se integra plenamente en el conjunto de servicios que la empresa adjudicataria se comprometía a realizar como organizadora del seminario.

Respecto a la ampliación del contrato original, el INC la justifica aduciendo su imprevisibilidad, a causa de la inclusión de su objeto en el marco de la Presidencia española de la Unión Europea. No obstante lo anterior, el artículo 202 de la LCSP establece que *“el órgano de contratación únicamente podrá introducir modificaciones una vez perfeccionado el contrato para atender a causas imprevistas, siempre y cuando no se dirijan a satisfacer necesidades nuevas no contempladas en la documentación preparatoria del contrato”*.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, el INC debería haber suscrito un contrato de servicios complementarios, regulado en el artículo 158.b) de la LCSP, pensado para aquellos supuestos en los que *“los servicios no figuren en el proyecto ni en el contrato original pero que, debido a una circunstancia imprevista, pasen a ser necesarios para ejecutar el servicio, y cuya ejecución se confíe al empresario al que se adjudicó el contrato principal, de acuerdo con los precios que rijan para éste o que, en su caso, se fijen contradictoriamente, siempre que los servicios no puedan separarse técnica o económicamente del contrato primitivo sin causar grandes inconvenientes a la Administración o que, aunque resulten separables, sean estrictamente necesarios para su perfeccionamiento y que el importe acumulado de los servicios complementarios no supere el 50 por ciento del precio primitivo del contrato”*.

En los mismos términos se pronuncia el TRLCSP, que en su artículo 105.2 determina que *“la modificación del contrato no podrá realizarse con el fin de adicionar prestaciones complementarias a las inicialmente contratadas, ampliar el objeto del contrato a fin de que pueda cumplir finalidades nuevas no contempladas en la documentación preparatoria del mismo, o incorporar una prestación susceptible de utilización o aprovechamiento independiente. En estos supuestos, deberá procederse a una nueva contratación de la prestación correspondiente, en la que podrá aplicarse el régimen establecido para la adjudicación de contratos complementarios”*.

– Expediente de contrato de servicio número 0900121: Mantenimiento maquinaria del laboratorio del CICC

El contrato se adjudicó el 12 de enero de 2010, por importe de 22.117 euros, siendo seleccionado el adjudicatario por el procedimiento negociado sin publicidad, debido a la exclusividad técnica de la entidad que presta el servicio, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 154.1.d) de la LCSP.

Este Tribunal considera correcta la utilización del procedimiento de adjudicación utilizado por el INC, en la medida en que los suministradores de maquinaria exigen exclusividad en la realización de tareas de mantenimiento para conservar la garantía.

### **3.2.3.- Contratos menores**

En la muestra analizada de contratos menores, el INC, con carácter general, cumple con los requisitos establecidos en la normativa aplicable.

No obstante, se observa la reiteración en la contratación menor de material fungible, reactivos, pequeños útiles, que por su naturaleza y utilización recurrente podrían ser objeto de un contrato de suministro.

Según información del INC, la adquisición de estos productos se efectuaba con anterioridad a través de un contrato de suministros. La ausencia de personal en el CICC, y en especial de un responsable de almacén, supone un inconveniente para la gestión y control del stock de estos productos, a lo que hay que añadir que la propia naturaleza de los artículos (gases específicos) hace necesaria la presencia de personal especializado en su manipulación. Para solventar esta situación, el INC decidió fraccionar el objeto del contrato y contratar con el proveedor la entrega del volumen de productos necesarios para su actividad a corto plazo, que les permitiese gestionar los elementos adquiridos sin necesidad de un responsable de almacén. Estas compras se articularon a través de sucesivos contratos menores.

A juicio de este Tribunal, con independencia de la falta de personal de almacén del CICC, aspecto que se analiza en el apartado III.3 de este Informe, tanto la adquisición de determinados materiales fungibles como el mantenimiento de la maquinaria son necesidades recurrentes y se extienden durante varios años, no estando, por tanto, justificada la tramitación de sucesivos contratos menores para cada una de las máquinas y para cada tipo de suministro, máxime si se tiene en cuenta que los proveedores de maquinaria y estos bienes fungibles del laboratorio son empresas especializadas y su número es reducido.

Por tanto, el INC debería estudiar la conveniencia de utilizar la figura del contrato de suministro para la adquisición de estos productos, lo que evitaría la reiteración de sucesivos contratos menores con el mismo objeto y contratista.

### **3.2.4.- Contratos celebrados en ejercicios anteriores, con imputación presupuestaria en el ejercicio 2010**

A continuación se analizan dos contratos celebrados por el INC en el ejercicio 2009, que tuvieron reflejo patrimonial en las cuentas del ejercicio 2010.

- Expediente de contrato de obra número 0900092: Realización de obras de mantenimiento en la sede principal del INC

El 3 de diciembre de 2009 se adjudicó un contrato para la realización de unas obras de mantenimiento en el edificio de la sede principal del INC.

El contratista se seleccionó mediante el procedimiento negociado sin publicidad, al ser el valor estimado del contrato inferior a un millón de euros, de acuerdo con el artículo 155.1.b) de la LCSP. El presupuesto de licitación ascendió a 194.508 euros y los trabajos de mantenimiento se ejecutaron a lo largo del año 2010.

Conviene destacar que el INC imputó incorrectamente el gasto derivado de este contrato, puesto que, tal y como se describe en el subepígrafe III.2.2.2 del presente Informe, la imputación se efectuó al capítulo 6 (Inversiones reales), cuando, dada la naturaleza de la prestación (gastos de mantenimiento, reparaciones y conservación de edificios y locales), debería haberse aplicado al capítulo 2 (Gastos corrientes en bienes y servicios).

- Expediente de contrato de servicios, número 0900135: Prórroga del contrato de limpieza de las dependencias del INC

Durante el año 2009 tuvo lugar la tramitación de la prórroga del contrato de limpieza de las dependencias del INC, tanto las de la sede principal como las del CICC.



El contrato originario se adjudicó en 2007 por importe de 576.510 euros y abarcaba el periodo del 1 de enero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2009, por lo que a este contrato le era aplicable el entonces vigente Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP).

La prórroga, que tiene vigencia desde el 1 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2011, se adjudicó por un importe de 578.816 euros, previéndose una facturación mensual.

La duración de la prórroga respeta el plazo máximo permitido por el artículo 198.1 del TRLCAP, que establece que *“los contratos de [...] servicios no podrán tener un plazo de vigencia superior a dos años con las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias de las Administraciones públicas, si bien podrá preverse en el mismo contrato su modificación y su prórroga por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización de aquél, sin que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, pueda exceder de cuatro años.”*

## **4.- CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO**

### **4.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS**

A pesar de la escasa relevancia, tanto cuantitativa como cualitativa, de la figura jurídica de los convenios de colaboración en la actividad del INC, conviene recordar, tal y como ha venido señalando el Pleno del Tribunal de Cuentas en diferentes Informes (entre ellos, en el *“Informe de Fiscalización del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo”*, aprobado con fecha 27 de noviembre de 2008), y posteriormente, a través de la *Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas*, aprobada el día 30 de noviembre de 2010, que el ordenamiento jurídico español carece de un concepto legal, jurisprudencial o doctrinal de los convenios de colaboración.

La carencia de la definición de un marco jurídico sistemático y detallado de los convenios de colaboración ha supuesto, de facto, la utilización recurrente y cada vez más frecuente de esta figura jurídica, detectándose, a través de la labor fiscalizadora de este Tribunal de Cuentas, supuestos en los que se revisten como convenios de colaboración negocios jurídicos sometidos a requisitos mucho más rigurosos por la normativa que los regula. Tal es el caso de contratos administrativos articulados como convenios de colaboración, en los que se produce la elusión de sus requisitos y de los principios de concurrencia, publicidad, igualdad y no discriminación establecidos en la LCSP, o de auténticas subvenciones públicas encubiertas, sin observar los requerimientos establecidos en la LGS y su normativa de desarrollo.

Además, debido a la laguna conceptual existente sobre la figura del convenio de colaboración, es frecuente encontrar la utilización de términos distintos para expresar realidades jurídicas similares, tales como protocolos, acuerdos, contratos programa, convenios marco o el propio convenio de colaboración, entre otras, lo que aumenta la inseguridad a la hora de determinar la naturaleza jurídica de las mismas.

A modo de ejemplo, el INC utiliza la denominación de *“Acuerdo”*, *“Acuerdo de Colaboración”*, *“Convenios de Colaboración”*, *“Convenio Marco de Colaboración”*. *“Acuerdo Marco de Colaboración”* *“Marco de Colaboración”*, *“Convenio de Cooperación”*, para referirse a negocios jurídicos que, coloquialmente, engloba bajo la calificación de convenios de colaboración. Incluso

utiliza la denominación de Acuerdo y Convenio Marco de Colaboración en el texto de un mismo expediente (*Acuerdo para el Fomento de la autorregulación de la actividad publicitaria entre el INC y la Asociación para la autorregulación de la comunicación comercial*). En términos generales, todos estos negocios jurídicos tienen la misma estructura: una parte inicial donde se identifican a los intervinientes, la parte expositiva, donde se recogen las causas que motivan su celebración y, finalmente, la parte que refleja las conclusiones, estipulaciones o acuerdos alcanzados.

Por consiguiente, cabe reproducir la Propuesta primera de la precitada Moción del Tribunal, sobre la conveniencia de completar y sistematizar el vigente marco legal de los convenios de colaboración, tanto los que se suscriben entre Administraciones o entidades públicas como los que se suscriben con administrados, y que se formule su concepto diferenciándolo de figuras afines.

#### **4.2.- CONVENIOS DE COLABORACIÓN SUSCRITOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO, VIGENTES A 31/12/2010**

La actividad convencional del INC se enmarca dentro del desarrollo de las funciones que le atribuye el artículo 16.2 del Real Decreto 263/2011, de 28 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, relativas al impulso a la cooperación institucional en materia de consumo y a la promoción, en el ámbito de las competencias estatales, de los derechos de los consumidores.

Tal y como se refleja en la Moción del Tribunal de Cuentas citada en el epígrafe anterior, a partir de la legislación vigente cabe sostener que el convenio de colaboración se caracteriza por la existencia de un acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos entre los sujetos intervinientes en el convenio y siendo, al menos, una de las partes una Administración Pública, la causa que trae por objeto el acuerdo habrá de ser de interés público.

Por tanto, los convenios de colaboración celebrados, bien entre Administraciones Públicas, sometidas al derecho público, bien entre una Administración Pública y personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado, pueden considerarse como un instrumento de colaboración entre las partes suscriptoras del acuerdo convencional.

En ese sentido, y con el fin de coadyuvar al cumplimiento de las funciones concernientes a la cooperación institucional en materia de consumo, a la promoción de los derechos de los consumidores y a la información, formación y educación de los consumidores, el INC ha suscrito diversos convenios de colaboración, tanto con entidades de derecho público como con personas jurídicas sometidas al derecho privado, cuyo objetivo principal ha sido la promoción y divulgación en materia de fomento y defensa de los derechos de los consumidores.

Así, el INC firmó convenios de colaboración con:

- Universidades, para la realización de actividades formativas, bien de sus propios alumnos bien de técnicos de consumo.
- Entidades públicas, en materia de seguridad de productos en uso y consumo que entran por las fronteras españolas o para el desarrollo de un plan de información financiera o para la divulgación en medios oficiales de normativa de consumo, entre otros.
- Entidades privadas, sobre la protección de los consumidores y de sus derechos en determinados sectores y actividades, tales como seguridad de determinados productos

(juguetes infantiles, alimentos, tallaje de las prendas de vestir, etc.), información sobre supuestos de intoxicación en los productos de limpieza, requisitos de la información comercial o reparación de los daños causados en la adquisición de productos on line, entre otros.

De acuerdo con la información facilitada por el INC a este Tribunal de Cuentas, a 31 de diciembre de 2011 se encontraban en vigor un total de 18 convenios de colaboración, que habían sido formalizados en el periodo 2004-2010. La totalidad de estos convenios carecían de contenido económico, es decir, de su ejecución no se derivaba ningún gasto o ingreso para el INC. Éste se comprometía a aportar su experiencia técnica y sus canales de comunicación con el consumidor, en el desarrollo del objeto del convenio.

No obstante lo anterior, tras la realización de los trabajos de análisis de las cuentas de ingresos y gastos, este Tribunal de Cuentas detectó 3 convenios de colaboración suscritos que no figuraban relacionados en el documento anterior. Estos convenios eran el suscrito en 2008 con la Sociedad Estatal Paradores de Turismo, S.A., y los firmados en 2010 con la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (AEBOE) y con la Fundación Universidad Complutense de Madrid. Todos ellos son objeto de análisis específico en el epígrafe III.4.3 de este Informe, por ser los únicos que generan derechos u obligaciones de contenido económico para el INC.

Por tanto, a 31 de diciembre de 2010, el INC tenía suscritos un total de 21 convenios de colaboración. Su distribución, en función de la naturaleza de sujeto interviniente en los mismos, se contiene en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 31**

**CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INC EN FUNCIÓN DE LA NATURALEZA DEL SUJETO INTERVINIENTE, VIGENTES A 31/12/2010**

CONVENIOS DE COLABORACIÓN	Nº	%
<b>Convenios de colaboración interadministrativos, sometidos a derecho público</b>	<b>9</b>	<b>42,86</b>
1.- Universidades públicas	3	14,29
2.- Organismos públicos	5	23,80
3.- Organizaciones internacionales	1	4,76
<b>Convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sometidas a derecho privado</b>	<b>12</b>	<b>57,14</b>
4.- Empresas privadas	11	52,38
5.- Universidades privadas	1	4,77
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>100</b>

El detalle de la denominación de los convenios, el año en que se suscribieron y, en su caso, la naturaleza económica, se contiene en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 32**  
**CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INC, VIGENTES A 31/12/2010**

<b>AÑO</b>	<b>CONVENIOS Y ACUERDOS</b>	<b>CONTENIDO ECONÓMICO (en Euros)</b>
2004	1. Acuerdo Marco de Colaboración con la Asociación para la autorregulación de la comunicación comercial (AUTOCONTROL) y la Asociación Española de Comercio Electrónico (AECE-FECEMD), para la Colaboración del sistema de autorregulación confianza on line con el sistema arbitral de consumo.	--
2006	2. Acuerdo Marco de Colaboración con la Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED), en materia de seguridad.	--
2006	3. Convenio de Colaboración con el Ministerio de Justicia, a través del Instituto Nacional de Toxicología, la Asociación de Empresas de Detergentes y Productos de Limpieza, Mantenimiento y Afines (ADELMA), (ANGED) y la Asociación Española de Distribuidores, Autoservicios y Supermercados (ASEDAS).	--
2009	4. Adhesión al Convenio de Colaboración anterior (3) de la Asociación de Cadenas Españolas de Supermercados (ACES).	--
2007	5. Acuerdo de colaboración entre la Asociación de creadores de Moda de España, la Agrupación Española del género de punto, la Federación Española de empresas de la Confección, el Corte Inglés, Inditex y Mango.	--
2007	6. Adhesión al acuerdo de colaboración anterior (5) de la Asociación Textil de Galicia, la Fundación Centro de Innovación y Tecnología del Textil de Andalucía y Centros Comerciales Carrefour, S.A.	--
2007	7. Acuerdo para el fomento de la autorregulación de la actividad publicitaria entre el INC y la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (AUTOCONTROL).	--
2007	8. Marco de colaboración con la Asociación Española de Fabricantes de Juguetes.	--
2008	9. Acuerdo de colaboración con la Asociación Cadenas Españolas de Supermercados (ACES).	--
2008	10. Convenio de colaboración con la Sociedad Estatal Paradores de Turismo, S.A.	80.000
2008	11. Convenio de colaboración con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).	--
2009	12. Convenio de colaboración con la Fundación Estema para el desarrollo del programa de formación: Diploma de Derecho de Consumo, en la modalidad e-learning.	--
2009	13. Convenio marco de colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).	--
2009	14. Convenio de colaboración con el Centro Universitario Villanueva.	--
2010	15. Convenio de colaboración educativo con la Universidad de Alcalá.	--
2010	16. Convenio de cooperación educativa con la Universidad Carlos III de Madrid.	--
2010	17. Memorando de entendimiento interinstitucional con la Autoridad para la Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia de la República de Panamá.	--
2010	18. Acuerdo con la Asociación Española de Fabricantes de Juguetes y la Asociación para la Autorregulación de la comunicación comercial (AUTOCONTROL).	--
2010	19. Convenio de colaboración con el Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), para el desarrollo de un plan de educación financiera.	--
2010	20. Convenio de colaboración con la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (AEBOE).	2.000
2010	21. Convenio de colaboración con la Fundación General Universidad Complutense de Madrid.	28.656

Tras el análisis efectuado sobre la documentación obrante en los expedientes de la totalidad de los convenios de colaboración, vigentes a 31/12/2010, se puede concluir lo siguiente:

- a) Los convenios se formalizaron por el INC en el ejercicio de sus competencias, estando su objeto intrínsecamente relacionado con materias incluidas en el ámbito del consumo, persiguiendo una mayor eficacia y desarrollo de las actuaciones públicas encomendadas al

INC, en lo referente a la cooperación institucional en el ámbito del consumo y a la protección y fomento de los derechos de los consumidores.

- b) El INC ha suscrito cuatro convenios con la calificación de “Marco”, identificados con la enumeración 1, 2, 8 y 13 del cuadro anterior.

Además, el expediente número 7, en su estipulación decimotercera, también se autodenomina como Convenio Marco de Colaboración.

Respecto a los convenios marco, el artículo 6.4 de la LRJAP-PAC establece que son aquéllos que se limitan a “...fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés”. Es decir, necesitan de un desarrollo posterior a través de la formalización de nuevos convenios específicos, en los que se definan las acciones a realizar dentro del marco general establecido por las partes, de tal manera que, si no se suscribiesen dichos convenios específicos, los convenios o acuerdos marco no generarían efectos jurídicos ni, en su caso, económicos.

De los 4 acuerdos calificados de “Marco” por el INC, sólo el número 13, formalizado en 2009, contiene, en su estipulación segunda, una referencia al desarrollo del mismo mediante convenios de colaboración de carácter periódico, que “gozarán de la misma consideración jurídica y los mismos efectos vinculantes que este Convenio Marco, en los que se especificarán los objetivos específicos y los compromisos de cada una de la partes para el periodo al que se refieran”. No obstante lo anterior, según información proporcionada por el INC, no se ha suscrito convenio alguno en desarrollo de este convenio marco de colaboración.

Los otros 3 convenios carecen de referencia alguna en su contenido a su desarrollo mediante convenios específicos, por lo que el INC no ha suscrito convenio alguno en ese sentido. Con independencia de su adjetivación como “Marco”, se trata de convenios de colaboración al uso, ya que presentan el mismo contenido y producen los mismos efectos que el resto de los convenios suscritos por el INC.

La ausencia de desarrollo mediante convenios específicos de estos convenios marco conlleva que no puedan generar efectos jurídicos ni económicos, aunque ninguno de ellos suponía obligaciones económicas para las partes.

Por todo lo anterior, este Tribunal estima que el INC tendría que, con carácter general, proceder a homogeneizar la denominación de todos los convenios que suscribe y utilizar el convenio marco cuando su objeto se corresponda con la verdadera naturaleza de esta figura jurídica. Asimismo, respecto al convenio marco propiamente dicho suscrito con la Federación Española de Municipios y Provincias, sería conveniente que el INC analizase la conveniencia de su mantenimiento y, en su caso, procedieran a su desarrollo mediante la suscripción de convenios específicos.

- c) El INC ha observado lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de mayo de 1988, sobre funciones consultivas de los Abogados del Estado en los Ministerios, que en su apartado e) de su punto primero establece que “Los Servicios Jurídicos de los Ministerios informarán en Derecho, siempre que deban hacerlo en virtud de precepto legal o reglamentario expreso. Aparte de ello y al objeto de lograr que la asistencia consultiva a los diferentes Departamentos ministeriales se ejerza en mejores condiciones de unidad, eficacia y seguridad jurídica, es oportuno solicitar el asesoramiento de los indicados Servicios jurídicos en los siguientes casos: e)...sobre los convenios de cooperación que celebren aquéllos con otros entes públicos”.

Además, si bien el Acuerdo precitado se refiere exclusivamente a los convenios de colaboración celebrados entre entes públicos, el INC también ha sometido a informe de la Abogacía del Estado los convenios celebrados con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado.

- d) Por último, conviene destacar que el INC carece de un protocolo de actuación o normativa de carácter interno que establezca un procedimiento que, amparado en la normativa vigente, unifique los criterios a seguir en la preparación, contenido, documentación, firma, ejecución y seguimiento de los convenios de colaboración.

Este Tribunal considera que la confección y aprobación por el INC de una Instrucción sobre normas para la suscripción de convenios de colaboración reportaría una mayor solvencia y seguridad jurídica en su actuación en este ámbito.

#### **4.3.- ANÁLISIS PARTICULAR DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON CONTENIDO ECONÓMICO**

Con vigencia a 31 de diciembre de 2010, el INC tenía suscritos los siguientes convenios de colaboración, en los que se preveía la generación de efectos de contenido económico para las partes:

- Convenio de colaboración entre el INC y la Sociedad Estatal Paradores de Turismo, S.A.
- Convenio de colaboración entre el INC y la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (AEBOE).
- Convenio de colaboración entre el INC y la Fundación General Universidad Complutense de Madrid.

De la documentación obrante en los expedientes se ha constatado el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, respecto a la preceptiva fiscalización previa de todos aquellos convenios de colaboración de los que se deriven obligaciones de contenido económico para el Instituto Nacional del Consumo.

- a) Convenio de colaboración entre el INC y la Sociedad Estatal Paradores de Turismo, S.A., para el análisis de productos:

El objeto de este convenio de colaboración, firmado el 10 de Abril de 2008, consistía en establecer las condiciones para que el CICC, unidad integrada en el INC, efectuase análisis técnicos sobre determinados productos utilizados en los establecimientos de Paradores de Turismo.

En el convenio se estipulaba la realización de 150 muestras alimentarias y de otro material utilizado en los Paradores de Turismo (felpa, ajuar, colchonería, etc.), y extendía su vigencia hasta el 15 de diciembre de 2008, pudiendo renovarse tácitamente de manera anual.

Las condiciones económicas pactadas consistían en una aportación de 80.000 euros, de los que Paradores abonaría al INC el 60% a la firma del convenio y el resto una vez que el CICC reportase el informe final del estudio.

El 25 de septiembre de 2008, el INC emitió una factura a la Sociedad Estatal Paradores de Turismo, S.A. por 48.000 euros, debidamente registrada en su contabilidad financiera y

presupuestaria, que no fue objeto de cobro. Posteriormente, el 18 de febrero de 2009, el INC reiteró mediante oficio el abono de la factura anterior y el cumplimiento de lo establecido en el convenio. Por su parte, el CICC comenzó a efectuar los análisis a que se había comprometido, pero suspendió la actividad ante el impago de Paradores.

A pesar de que el propio convenio fijaba como causas de extinción “*el incumplimiento por cualquiera de las partes de alguna de las estipulaciones, siempre que existiera denuncia por una de las partes*”, de la documentación existente en el INC, puesta a disposición de este Tribunal, no consta ni la denuncia ni la extinción del convenio por ninguna de las partes, ni tampoco el ingreso que Paradores se había comprometido a realizar al INC.

A juicio de este Tribunal, la figura jurídica del convenio de colaboración no resulta la más adecuada para definir el negocio jurídico llevado a cabo por el INC y Paradores, toda vez que no concurren en el mismo los requisitos de participación conjunta en el desarrollo de las actividades de interés común en el ámbito de sus respectivas competencias (al no satisfacer el INC en este convenio ninguno de los fines que le son propios). Además, el objeto del negocio jurídico bilateral celebrado entre el Instituto y Paradores resulta comprendido entre los que vienen regulados en la normativa sobre la contratación pública (contrato de servicios).

Sin perjuicio de todo ello, ante el incumplimiento de lo establecido en el convenio, el INC debería proceder a poner el asunto en conocimiento de los servicios jurídicos del MSSI, para reclamar el abono de los análisis efectuados por el CICC.

b) Convenio de colaboración entre el INC y la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (AEBOE):

El objeto de este convenio de colaboración, firmado el 20 de diciembre de 2010, consistía en la edición de 1.800 ejemplares del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

En este convenio, el INC se comprometía a abonar 2.000 euros a la AEBOE, fijándose el plazo máximo de vigencia de este convenio en un año desde su firma, es decir, hasta el 20 de diciembre de 2011, no habiendo sido objeto de prórroga.

Mediante este convenio se instrumenta una encomienda de gestión efectuada por el INC, al amparo del artículo 4.1.n) de la LCSP, a la AEBOE, que, de acuerdo al artículo 2.4 de sus Estatutos, aprobados por Real Decreto 1495/2007, de 12 de noviembre, tiene la consideración de medio propio instrumental de la AGE y sus organismos y entidades dependientes. En virtud del artículo 2.3 de sus estatutos, la AEBOE es competente para publicar, editar y difundir textos legales en colaboración con otros organismos y Administraciones públicas.

A los efectos de lo dispuesto en el artículo 24.6 de la LCSP, el coste para el INC vendría determinado por las tarifas aprobadas por el Consejo Rector de la AEBOE para los trabajos realizados por la imprenta nacional de dicha Agencia. Sin embargo, en el texto del convenio figura un importe a tanto alzado de la prestación.

Durante el ejercicio 2010, este convenio no dio lugar a actividad alguna, por lo que no se produjo ningún pago ni se recibieron en el INC ejemplares del Real Decreto Legislativo.

El 8 de marzo de 2011, una vez recibidos los ejemplares del Texto Refundido convenidos, el INC abonó 1.922 euros, mediante el sistema de anticipos de caja fija, a la AEBOE, en concepto de coedición de los mismos.

c) Convenio de colaboración entre el INC y la Fundación General Universidad Complutense de Madrid para la organización del curso “La seguridad de los consumidores”:

En el año 2007, el INC y la Fundación General Universidad Complutense de Madrid firmaron un convenio de colaboración cuyo objeto era la organización de cursos de verano, cuyo contenido versaría sobre materias relacionadas con el consumo. En el año 2010, del 5 al 9 de julio, tuvo lugar la cuarta edición de estos cursos, cuyas condiciones quedaron plasmadas en el convenio objeto de análisis. La ejecución de este convenio supuso para el INC un desembolso de 28.655 euros.

En el convenio se estipulaba que los fondos a aportar por el INC se destinarían a retribuir a los conferenciantes, a viajes de ponentes, alojamientos, almuerzos, actividades culturales, servicio técnico, alquiler de sala, publicidad y propaganda, imprenta, transporte y para financiar 25 matrículas de entidades públicas y privadas.

Por su parte, la Fundación General Universidad Complutense de Madrid, se comprometía a aportar fondos para financiar el material de oficina, el equipamiento, el personal docente y los gastos relativos al personal de la propia Fundación.

Del análisis de la documentación obrante en el expediente se puede concluir que este convenio se ejecutó de acuerdo a lo estipulado en el mismo.

## **5.- EL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y CONTROL DE CALIDAD (CICC)**

Como se ha indicado en el subepígrafe 1.3.2.2 de este Informe, el CICC es un conjunto de laboratorios especializados en el análisis de productos presentes en el mercado español. Su actividad analítica proviene de las solicitudes que le efectúan, entre otros, entidades oficiales, tales como organismos, CCAA, ayuntamientos, juzgados, juntas arbitrales de consumo, así como del INC.

El CICC analizó durante el ejercicio 2010 un total de 7.018 muestras, de las que 4.306 correspondían a productos industriales (61% del total), y 2.712 a productos alimenticios (39% del total).

Los principales resultados obtenidos tras el análisis de la estructura, funciones y actividad desarrollada por el CICC son los siguientes:

1. El procedimiento implementado por el CICC para el seguimiento de los expedientes de las muestras que son objeto de análisis y para la gestión de los resultados obtenidos se soporta en una aplicación informática que presenta ciertas deficiencias.

Estas deficiencias fueron apreciadas por los responsables del CICC, por lo que en el ejercicio 2007 se encargó a una empresa especializada una consultoría con el objeto de evaluar la aplicación informática utilizada para la gestión del trabajo del laboratorio y valorar su funcionalidad para soportar los requerimientos y necesidades del mismo. El informe de la empresa concluía que la herramienta utilizada estaba desfasada debido a fallos de seguridad, ausencia de funcionalidades, existencia de incompatibilidades o arquitectura informática obsoleta, entre otros problemas.

Como consecuencia de este informe, el INC contrató una asistencia técnica para el diseño y puesta en práctica de una nueva aplicación informática para la gestión integral del CICC. La



primera versión de esta aplicación fue entregada por el contratista en el año 2008, pero nunca fue puesta en funcionamiento, por lo que en la actualidad se sigue utilizando para la gestión de los trabajos del Laboratorio la antigua herramienta informática, con lo que las deficiencias que ya entonces fueron puestas de manifiesto no sólo no se han corregido sino que se han incrementado.

El proceso descrito, de contratación de una consultoría y, posteriormente, de una asistencia técnica, ocasionó un gasto total de 192.720 euros, distribuido en los ejercicios 2007 (38.500 euros) y 2008 (154.220 euros). Las razones aducidas por los responsables del CICC para que no haya podido ponerse en marcha dicha aplicación han sido, en primer lugar, de índole técnica (necesidad de implementación de servidores de respaldo fuera de la sede, problemas de compatibilidad con aplicaciones del MSSI, etc.), y, en segundo lugar, de índole económica, por la falta de recursos para desarrollar la fase de producción y pruebas y para subsanar los problemas observados antes de su definitiva implantación. Así, en 2009, el proyecto fue definitivamente cancelado, no llevándose a cabo ningún trabajo adicional.

A juicio de este Tribunal, la utilización de una aplicación informática desfasada para el seguimiento de los expedientes de las muestras analizadas supone una deficiencia en la gestión de la principal actividad del CICC. Además, el no haber puesto en marcha la nueva aplicación denota la falta de rigor en la planificación de los responsables del INC, con el consiguiente perjuicio para los recursos públicos.

2. A través del Real Decreto 1681/2009, de 13 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 2950/1975, de 7 de noviembre, por el que se crea el INC, se otorgó al Instituto la condición de medio propio y servicio técnico de la AGE y de sus organismos públicos, a efectos de lo señalado en la legislación sobre contratación de los entes del sector público y demás normativa pública de contratación que resulte de aplicación, y que viene determinada, principalmente, por la LCSP.

La consideración del INC como medio propio y servicio técnico de la AGE implica que no pueda concurrir a licitaciones promovidas por la AGE y sus organismos públicos y que esté obligado a realizar los trabajos que ésta le encomiende, en materias como la elaboración y difusión de información para facilitar la elección de los consumidores, la defensa de las prácticas comerciales abusivas o la promoción y realización de ensayos y exámenes de laboratorio, entre otras actuaciones.

El precitado Real Decreto 1681/2009 preveía la existencia de unas tarifas por los servicios prestados por el INC en su condición de medio propio instrumental, que debían aprobarse por resolución de la Secretaría General de Política Social y Consumo, previa autorización del titular del Ministerio de Sanidad y Política Social, y que habrían de publicarse en el BOE.

A la fecha de redacción del presente Informe, únicamente han sido aprobadas, mediante Resolución de 6 de octubre de 2011, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, las tarifas del INC para el desarrollo y gestión de actividades relacionadas con el control de los contenidos de los ingredientes de los productos del tabaco, tarea que desarrolla en virtud de lo establecido en la Orden SCO/127/2004, de 22 de enero. A pesar de haber transcurrido más de dos años desde la publicación del Real Decreto 1681/2009, no se ha aprobado ninguna otra tarifa, por lo que el INC está prestando de manera gratuita, a la AGE y a sus organismos, servicios susceptibles de generar ingresos por el cobro de dichas tarifas. Al respecto hay que indicar que los trabajos efectuados en virtud de la encomienda de gestión para el control de los contenidos de los ingredientes de los productos del tabaco supusieron unos ingresos para el INC de 58.724 euros, procedentes de la Dirección General de Salud Pública.

A juicio de este Tribunal, el órgano competente del MSSI debería proceder, con la mayor brevedad, posible a la aprobación de las tarifas por los servicios prestados por el INC en su condición de medio propio instrumental de la AGE y de sus organismos públicos.

3. La mayor parte de la actividad analítica efectuada por el CICC se genera por solicitudes provenientes de las Administraciones Públicas.

Cabe destacar que las CCAA aglutinan la mayor parte de las peticiones de análisis al Laboratorio. Así, en el ejercicio 2010 supusieron el 75% del total de las muestras analizadas. Y ello a pesar de que las CCAA tienen transferidas las competencias en materia de policía de consumo, tal y como se ha descrito en el apartado I.4. del presente Informe, y que cuentan con laboratorios con funciones similares a las desempeñadas por el CICC, si bien restringidas al ámbito territorial autonómico correspondiente.

La base legal que permite que las CCAA puedan solicitar al CICC la realización de servicios analíticos que podrían efectuar sus propios laboratorios se encuentra en los Decretos de transferencia de competencias, ya que la práctica totalidad de ellos contienen una previsión en la que se establece expresamente que *“El Centro de Investigación y Control de Calidad continuará prestando servicios gratuitos para análisis relacionados con las materias que son objeto de transferencia, de acuerdo con el régimen general de programación que se establezca”*. Esta cláusula impide que se arbitre una compensación por el coste soportado por el CICC como consecuencia de los servicios prestados a solicitud de las CCAA.

No obstante lo anterior, este Tribunal estima que, tanto en el caso de aquellos análisis en los que, a nivel nacional, únicamente el CICC disponga de medios acreditados para efectuarlos, como en los que la propia CCAA solicitante del servicio disponga de medios propios para efectuar el análisis, se debería arbitrar el cobro de algún tipo de tarifa o precio público que, al menos, cubra el coste que soporta el CICC por la realización de estos trabajos. Para ello, debe recogerse en el Estatuto orgánico del INC una previsión en este sentido.

El objetivo de estos ingresos sería coadyuvar al mantenimiento y renovación de las instalaciones, equipos y maquinaria moderna y apta para responder a las continuas innovaciones existentes en los productos de consumo, lo que es vital para que un centro de las características del CICC pueda seguir prestando sus servicios de modo eficaz y acorde con los requisitos normativos que, a nivel nacional y de la UE, le son de aplicación.

4. Por último, conviene realizar una reflexión sobre la posición que ocupa el Centro de Investigación y Control de Calidad dentro de la estructura orgánica del INC.

En el ejercicio 2010, aproximadamente el 40% del total de los créditos presupuestarios del INC son imputables al CICC. Por capítulos, el 45% de las obligaciones reconocidas en el capítulo 1 corresponden a personal del Laboratorio. El 31% de las obligaciones del capítulo 2 corresponden al CICC y, en determinados conceptos presupuestarios (mantenimiento de maquinaria, utillaje, etc.), el porcentaje alcanza el 100%. Por lo que se refiere a las obligaciones del capítulo 6, el CICC absorbe el 50% de los gastos de inversión.

Al margen del volumen de recursos que supone la actividad del CICC, hay que tener en cuenta el carácter eminentemente técnico y específico de sus funciones y las necesidades de recursos humanos y materiales para desarrollarlas, lo que ofrece la posibilidad de realizar mediciones objetivas y detalladas de los trabajos que realiza, las instalaciones, maquinaria e instrumental que necesita y los calendarios de reposición y renovación de los mismos, las existencias y

material fungible y el personal técnico necesario para la realización de los distintos análisis y su evolución.

La configuración orgánica y funcional del INC no hace posible que el CICC pueda tomar decisión alguna en materia de inversiones, de gestión de personal, de ejecución de trabajos, etc., ya que, en todo caso, la decisión depende de los servicios centrales y se sustancia dentro del conjunto de actuaciones del INC. Este Tribunal ha tenido acceso a los informes evacuados por el responsable del CICC sobre las necesidades mencionadas anteriormente, elevados a la Dirección del INC.

Por todo lo anterior, este Tribunal considera conveniente que se estudie la posibilidad de crear un programa presupuestario específico para el CICC, dentro del presupuesto del INC. Ello permitiría al CICC disponer de autonomía para la planificación de sus gastos, así como de sus recursos humanos, de acuerdo con sus necesidades específicas.

Adicionalmente, y dentro de los objetivos de eficacia, eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos, la separación de un centro que realiza funciones de carácter científico y técnico, con respecto a otro de naturaleza administrativa, permite un mejor seguimiento del diseño y cumplimiento de los objetivos en la planificación por programas.

Asimismo, cabría recomendar que los responsables del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad sopesasen la posibilidad de efectuar un estudio sobre las competencias atribuidas a los distintos laboratorios que dependen de dicho Ministerio, para evaluar las sinergias que podría suponer una posible fusión de los mismos (el propio CICC y los laboratorios de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN)), ambos presididos por el titular de la Secretaría General de Sanidad y Consumo, tras la aprobación del Real Decreto 200/2012, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio.

Al respecto hay que indicar que el CICC ostenta la competencia para el análisis de la calidad y de la seguridad de todo tipo de productos de consumo, mientras que los laboratorios de la AESAN son competentes para analizar la seguridad de productos alimenticios.

## **6.- SUBVENCIONES Y AYUDAS CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO A LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS**

La línea de subvención gestionada por el INC para fomentar y potenciar el asociacionismo de consumo se desagrega en un doble objetivo estratégico:

- Programas de fomento de las asociaciones de consumidores de ámbito estatal, que legalmente tengan reconocida la condición de más representativas y, por tanto, con amplia implantación social y personal cualificado, en aras a financiar su estructura y funcionamiento ordinario, con el fin de que éstas cuenten con estructuras sólidas que les permitan realizar con eficacia las funciones de promoción, representación y defensa de los consumidores y usuarios.

Las bases reguladoras de la subvención establecen que a los programas de fomento se dedicará, como máximo, el 50% del crédito total de la subvención.

- Programas y proyectos específicos desarrollados por las asociaciones de consumidores, destinados a financiar actuaciones concretas de información, defensa y protección de los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios en general.

Las bases reguladoras de la subvención establecen que a los programas específicos se dedicará, como mínimo, el 50% del crédito total de la subvención.

La normativa aplicable a las bases reguladoras y a la convocatoria de subvenciones está contenida en la LGS y en el RGS.

Además, hay que tener en cuenta que el TRLCU incluye disposiciones relativas al régimen de las asociaciones de consumidores que inciden sobre la concurrencia de estas entidades a las subvenciones.

Durante el ejercicio 2010, el INC realizó una convocatoria de estas subvenciones por un importe estimado de 3.641.140 euros, aplicado al concepto presupuestario 482. Finalmente, se reconocieron obligaciones y efectuaron pagos por la totalidad de ese importe, no quedando, por tanto, remanente ni cantidad pendiente de pago al final del ejercicio.

La relación de asociaciones de consumidores a las que el INC otorgó una subvención correspondiente a la convocatoria del ejercicio 2010, ordenadas en función del importe concedido, expresado en euros, aparece recogida en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 33**  
**ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES BENEFICIARIAS DE LA SUBVENCIÓN PARA EL FOMENTO DEL**  
**DESARROLLO Y PROMOCIÓN DEL ASOCIACIONISMO DE CONSUMO, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO**  
**2010 (en euros)**

SIGLAS	RAZÓN SOCIAL	PROGRAMAS FOMENTO	PROGRAMAS Y PROYECTOS ESPECÍFICOS	TOTAL SUBVENCIÓN	%
UCE	Unión de Consumidores de España	246.798	438.219	685.017	18,8
CEACCU	Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios	300.000	350.000	650.000	17,8
ADICAE	Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros de España	200.000	176.798	376.798	10,3
ASGECO	Asociación General de Consumidores - Confederación	175.000	190.276	365.276	10,0
CECU	Confederación de Consumidores y Usuarios	196.860	161.850	358.710	9,9
FUCI	Federación de Usuarios - Consumidores Independientes	127.479	182.050	309.529	8,5
FACUA	Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción	120.000	169.868	289.868	8,0
AUC	Asociación de Usuarios de la Comunicación	51.449	153.380	204.829	5,6
FED. UNAE	Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España	125.000	72.055	197.055	5,4
HISPACOOOP	Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios	91.377	77.981	169.358	4,7
OCU	Organización de Consumidores y Usuarios	-	34.700	34.700	1,0
<b>TOTAL</b>		<b>1.633.963</b>	<b>2.007.177</b>	<b>3.641.140</b>	<b>100</b>

En el epígrafe III.6.2 de este Informe se relacionan los programas específicos financiados con la convocatoria de 2010 y el importe subvencionado para cada programa.

Este Tribunal ha analizado las subvenciones concedidas por el INC en la convocatoria correspondiente al año 2010, por ser el procedimiento que se encontraba finalizado en el período en que se desarrollaron los trabajos de fiscalización y, por tanto, disponer de toda la documentación generada en el circuito de la subvención: documentación inicial, valoración, concesión, pago, justificación y, en su caso, reintegro.

De igual forma, se ha analizado la convocatoria de subvenciones correspondiente al ejercicio 2011, si bien, la verificación ha alcanzado hasta el momento procedimental en que se encontraba la misma, esto es, la fase de concesión y pago.

## **6.1.- ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO EN LA GESTIÓN DE LAS SUBVENCIONES**

### **6.1.1.- Bases reguladoras de la subvención**

La Orden SCO/1916/2007, de 20 de junio, aprobó las bases reguladoras de la concesión por el INC de subvenciones a asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal, destinadas a promover el asociacionismo de consumo y a la realización de actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores. Sobre dichas bases reguladoras cabe hacer las siguientes consideraciones:

1. El artículo 31.7 de la LGS establece que no son subvencionables los gastos de asesoría jurídica o financiera, salvo que estén directamente relacionados con la actividad subvencionada, sean indispensables para la preparación o ejecución de la misma y así se prevea expresamente en las bases reguladoras.

Las asociaciones de consumidores desarrollan un tipo de actividad que, frecuentemente, conlleva la elaboración de estudios jurídicos con el objetivo de formar e informar a los consumidores. Del mismo modo, las tareas que desarrollan en apoyo a los consumidores y usuarios incluyen asesoramiento jurídico, interposición de recursos, reclamaciones, etc.

En los trabajos de fiscalización se ha verificado que las bases reguladoras no hacen mención a la posibilidad de financiar gastos jurídicos. Tampoco el INC ha formulado autorización alguna a este respecto.

Sin perjuicio de la irregularidad que podría suponer la financiación de estudios jurídicos desarrollados por despachos o asesorías jurídicas por encargo de las asociaciones de consumidores, aun cuando se efectúen con el objetivo de elaborar folletos o trípticos, las bases reguladoras deberían detallar qué tipo de gastos se encuentran incluidos dentro del concepto de “*Asesoría Jurídica*”, a los efectos de las subvenciones que concede el INC y, en su caso, prever expresamente si son subvencionables.

2. En el apartado de justificación de las subvenciones, las bases reguladoras adolecen de falta de claridad en lo relativo a los requisitos para justificar los gastos de estructura en la línea de los programas de fomento. En el artículo 8.6 de las bases se establece, con carácter general, que “*los presupuestos de los programas, actividades o acciones a desarrollar por el beneficiario...tendrán carácter vinculante*”. Por su parte, el artículo 18.3 expresa respecto a los

programas de fomento que *“los presupuestos presentados en la convocatoria no tendrán carácter vinculante, salvo en cuanto al gasto total del conjunto de los subgrupos y cuentas objeto de la subvención”*.

Del tenor de lo recogido en las bases reguladoras cabe pensar que se deja abierta la posibilidad de compensar un mayor gasto en un subgrupo o cuenta con otro de menor cuantía, siempre que no se supere el total del conjunto de gastos subvencionados.

Por su parte, el INC no adopta un criterio homogéneo al tratar esta cuestión, ya que, como se describe en el subepígrafe III.6.1.6 del presente Informe, en la fase de revisión de la justificación de la actividad solicita reintegros por no respetar los límites presupuestados en algunos subgrupos y, posteriormente, acepta las alegaciones planteadas por una asociación que aduce la compensación prevista en las bases reguladoras para ajustar el presupuesto de los subgrupos y que no se supere el presupuesto total.

Por consiguiente, se deberían modificar las bases reguladoras para que fijasen, de manera precisa, en qué medida se puede compensar y los grupos o subgrupos donde se puede aplicar dicha compensación, así como el nivel de vinculación entre ellos.

### **6.1.2.- Convocatoria de las subvenciones**

Para el ejercicio 2010, estas subvenciones fueron convocadas mediante resolución del INC, de 25 de febrero de 2010. Cada año, de oficio, de acuerdo con el crédito aprobado en la LPGE, el INC inicia la tramitación de la subvenciones mediante la aprobación de la convocatoria anual.

El análisis de la convocatoria correspondiente al ejercicio 2010 ha puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

1. Sin perjuicio de los retrasos ocasionados por el propio devenir de la tramitación administrativa de un procedimiento de gasto de concurrencia competitiva (reparos de la intervención, subsanación de deficiencias, etc.), sería conveniente que el INC acometiese la tramitación del procedimiento con la máxima diligencia para evitar que las asociaciones beneficiarias reciban los fondos pocos meses antes de que finalice el plazo para ejecutar y abonar el coste de los programas subvencionados.

En este sentido, cabe recordar que el artículo 56 del RGS permite tramitar anticipadamente la convocatoria de subvenciones en el ejercicio anterior al que se refiera dicha convocatoria, de tal modo que, si los PGE aprobados recogen el crédito, la tramitación podrá desarrollarse con mayor agilidad. Adicionalmente, el artículo 29 del mencionado RGS faculta a las administraciones concedentes a habilitar un registro destinado a los solicitantes de subvenciones en el que, entre otros aspectos, quede acreditada su capacidad de obrar, eximiendo de la presentación de los documentos que consten en ese registro en la solicitud de la subvención. Esta medida coadyuvaría en la agilización de la tramitación de estas subvenciones, toda vez que los solicitantes suelen ser los mismos cada ejercicio.

2. El INC incumplió el artículo 20 de la LGS, que establece la obligación por parte de los entes que gestionan subvenciones públicas de *“facilitar a la Intervención General de la Administración del Estado, a efectos meramente estadísticos e informativos y en aplicación del artículo 4.1.c) de la Ley 30/1992, información sobre las subvenciones por ellos gestionadas, en los términos previstos reglamentariamente, al objeto de formar una base de datos nacional, para dar*

*cumplimiento a la exigencia de la Unión Europea, mejorar la eficacia, controlar la acumulación y concurrencia de subvenciones y facilitar la planificación, seguimiento y actuaciones de control”.*

Dado que la falta de remisión de información a la Base de Datos Nacional de Subvenciones podría dar lugar a las responsabilidades determinadas por el artículo 40.2 del RGS, según el cual “...*si como consecuencia del incumplimiento se diera lugar a la concesión de una subvención a un beneficiario incurso en una causa que, de haberse conocido, hubiese provocado la imposibilidad de obtener la condición de beneficiario, o se impidiera conocer a los órganos administrativos la existencia de supuestos de incumplimiento de las reglas de financiación previstas en la Ley General de Subvenciones...*, responderá el órgano administrativo obligado al suministro de la información”, este Tribunal estima que el INC debería, a la mayor brevedad posible, regularizar la situación y remitir a la Base de Datos Nacional de Subvenciones la información sobre las subvenciones que gestiona.

### **6.1.3.- Instrucción del procedimiento de concesión**

En el análisis de la actuación del INC en la fase de instrucción de las subvenciones, esto es, la verificación del cumplimiento de los requisitos previos para poder ser solicitante de las ayudas y, posteriormente, la valoración de las mismas, se han obtenido las siguientes conclusiones:

1. Las bases reguladoras de la subvención establecen que la instrucción del procedimiento de concesión se realice por la Subdirección de Normativa y Arbitraje del INC y que ésta efectúe los trabajos de “*preevaluación*” de las solicitudes, con el objetivo de verificar si se cumplen los requisitos para ser beneficiario que no requieran de ninguna valoración.

La labor de valoración de las solicitudes y la realización de la propuesta de resolución al órgano concedente (Presidente del INC) es encomendada por las bases reguladoras a una Comisión de Valoración, compuesta por la Directora del INC, que la preside, los Subdirectores de Normativa y Arbitraje y de Calidad del Consumo, un representante del Servicio Jurídico del Estado y el Jefe de Servicio del Registro de Asociaciones.

Sin embargo, en los trabajos de fiscalización se ha observado que la valoración de las solicitudes tiene lugar en la fase de “*preevaluación*” antes reseñada, limitándose la Comisión de Valoración a confirmarla y a realizar la propuesta de resolución de concesión al Presidente del INC.

2. Entre los requisitos que debían cumplir las asociaciones de consumidores para poder solicitar la subvención, ya se dirigiese tanto a la línea de ayudas para programas de fomento del asociacionismo como a la línea de ayudas de programas específicos, se exigía la necesidad de acreditar un número mínimo de 10.000 socios individuales, tener implantación territorial en, al menos, cinco CCAA y tener representación en los órganos de consulta y representación institucional de las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito autonómico o estatal.

Adicionalmente, para ser beneficiarias de la línea de la subvención dirigida a los programas de fomento del asociacionismo, las asociaciones solicitantes debían formar parte del CCU como medio de acreditar su representatividad, de acuerdo con la disposición transitoria única de las bases reguladoras.

Tal y como establece el apartado 2 de la disposición quinta de la convocatoria del ejercicio 2010, la valoración de las solicitudes correspondientes a la línea de la subvención destinada a

la financiación de los programas de fomento del asociacionismo se ha realizado en función de los siguientes criterios objetivos: número de socios; implantación territorial; presencia en órganos de representación; participación en el Sistema Arbitral de Consumo; ejercicio de acciones judiciales; volumen de consultas y reclamaciones de consumidores gestionadas; realización de programas en el ámbito del consumo no subvencionados por las Administraciones públicas y la Unión Europea; e ingresos procedentes de las cuotas de sus socios o, en su caso, de las organizaciones integradas en la federación o confederación. La Comisión de Valoración fijaba, para cada convocatoria, la puntuación máxima de cada uno de los requisitos.

Por tanto, algunos de los requisitos para ser miembro del CCU, además de necesarios para poder solicitar las ayudas, son tenidos en cuenta, posteriormente, en la fase de valoración de las solicitudes, de forma que sirven para asignar la puntuación definitiva al beneficiario y, por tanto, influyen en la cuantía de la subvención a percibir por el mismo.

Dentro de dichos requisitos, este Tribunal considera necesario pronunciarse sobre los siguientes:

- a. El número mínimo de 10.000 socios que las asociaciones necesitan acreditar es uno de los criterios de valoración establecidos para puntuar a las asociaciones solicitantes de la línea de programas de fomento del asociacionismo, de acuerdo con el baremos de las bases reguladoras, de manera que a mayor número de socios mayor puntuación, hasta un máximo de 20 puntos. Según lo especificado en la convocatoria, el número mínimo de socios se justificará mediante acreditación aportada por cada asociación en la solicitud de la subvención.

Para concurrir a la convocatoria de 2010, las asociaciones certificaron el número de socios que se detalla en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 34**  
**NÚMERO DE SOCIOS CERTIFICADOS POR LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES PARA CONCURRIR A LA CONVOCATORIA DE SUBVENCIONES DEL EJERCICIO 2010**

ASOCIACIÓN	SOCIOS DECLARADOS 31/12/2009
HISPACOOOP	2.392.982
CEACCU	412.520
ASGECO	400.900
OCU	299.504
ADICAE	95.170
UCE	82.057
FUCI	81.785
CECU	76.318
FACUA	67.301
UNAE	37.968
AUC	13.668
<b>TOTAL</b>	<b>3.960.173</b>

Para soportar la cifra, las asociaciones no adjuntaron información alguna (listados, bases de datos de socios, etc.) al margen de dicho certificado. El INC ha dado validez a este número de socios individuales recurrentemente, sin realizar comprobación alguna sobre la veracidad del mismo o su posible sobrevaloración.



Tras las actuaciones realizadas por este Tribunal de Cuentas en la sede de seis asociaciones de consumidores se han obtenido las siguientes conclusiones respecto al número de socios que acreditan tener:

- La configuración de la Asociación FUCI como una Federación de Asociaciones permite que le sean computados todos los socios de las asociaciones federadas. Así, el número de socios, a 31 de diciembre de 2009, presentado por esta entidad en la solicitud de la convocatoria de 2010, fue de 81.785.

Sin embargo, este número de socios carece de soporte alguno, toda vez que FUCI no dispone de ninguna base de datos o listado de los mismos. Este Tribunal solicitó que le fuera facilitada evidencia que soportase dicha cifra. La entidad proporcionó un cuadro en el que el único dato que figuraba era el número de socios por cada una de las entidades federadas. También aportó los certificados remitidos por las entidades federadas que soportaban dicho cuadro.

Por tanto, este Tribunal no puede pronunciarse acerca de la veracidad de dicha cifra, desconociéndose también el procedimiento que utilizan las entidades federadas con FUCI para dar de alta a sus socios individuales.

En este sentido, un hecho relevante es que, pese a que tres de las Asociaciones Federadas (Informacu 2000, Informacu Moncloa e Informacu Chamartín) tienen sede en el mismo local que FUCI, no fue posible obtener listados de socios de estas entidades ni siquiera verificar que las mismas tenían alguna actividad.

- La Asociación UCE se configura como una Federación de Asociaciones. A 31 de diciembre de 2009 certificó tener 341.141 socios, de los que 82.542 eran socios individuales (al parecer de sus entidades federadas, ya que UCE no recoge en sus estatutos la posibilidad de disponer de socios individuales), 7.669 socios adheridos y 250.930 socios colectivos. No obstante, el INC, en su valoración de las solicitudes para la línea de fomento en la subvención 2010, sólo admitió 82.057 socios, debido a que las bases reguladoras y la convocatoria se refieren a “*socios individuales*” en la definición del criterio de valoración.

Este Tribunal no ha podido comprobar la veracidad de los datos sobre el número de socios certificados por UCE, ya que los datos de que dispone la asociación proceden exclusivamente de certificados expedidos por sus federaciones autonómicas, que, a su vez provienen de entidades de ámbito inferior, que son las que se integran en ellas. Por tanto, la entidad no aportó en los trabajos de fiscalización base de datos o listado, pese a que le fue solicitado expresamente.

- La Asociación CEACCU presenta la peculiaridad de configurarse en una estructura confederal. Según sus estatutos, únicamente puede estar integrada por asociaciones o federaciones de ámbito territorial inferior al nacional, careciendo de personas físicas como asociados.

El número de socios que acreditó tener, a 31 de diciembre de 2009, ascendió a 412.520. Al igual que en el caso de las anteriores asociaciones, esa cifra se obtiene de la adición del número que cada asociación o federación certifica poseer.

Por los mismos motivos que los mencionados anteriormente, este Tribunal no ha podido contrastar de manera alguna el número de socios acreditado al INC.

- La Asociación ADICAE no tiene naturaleza de Federación o Confederación. Se configura como una asociación de consumidores que tiene, además de socios individuales, 10 asociaciones vinculadas con sede en otras tantas CCAA.

Para el control de sus socios, ADICAE gestiona una base de datos en la que figuran el nombre, apellidos, dirección, DNI y reclamación que dio lugar a su incorporación. Así mismo, dispone de un registro en el que consta si los asociados se encuentran al corriente del pago de sus cuotas, distinguiendo entre socio activo o al corriente de sus cuotas y pasivo o que no lo está. A 31 de diciembre, el número de socios acreditado al INC fue de 95.170.

De los trabajos efectuados por este Tribunal sobre la base de datos de socios, se ha concluido que el número real total de socios era de 93.676, una vez eliminados los 1.494 socios duplicados encontrados. De esta cifra total, únicamente podrían considerarse activos a 29.468.

- En el caso de la Asociación OCU, sus estatutos establecen que para adquirir la condición de socio es necesario suscribir alguna de sus publicaciones periódicas. Asimismo, los responsables de la asociación informaron que la gestión de los socios se efectuaba a través de una base de datos.

OCU acreditó tener 309.843 socios para concurrir al proceso selectivo de elección de vocales del CCU celebrado en junio de 2009, mientras que a 31 de diciembre de 2009 acreditó 299.504 socios para poder solicitar las subvenciones del INC.

Según información de OCU, de acuerdo con sus estatutos, en el número de socios se computan aquéllos que se han dado de alta tras la realización por la asociación de una campaña de promoción en la que se ofrecen regalos y la ausencia de pago de la cuota durante dos meses para los nuevos suscriptores. Así, el dato del número de socios “*en orden de pago*”, es decir, aquéllos que se encuentran en alta y que han pagado al menos un recibo, era de 244.633 en enero de 2010.

De los trabajos de comprobación efectuados por este Tribunal sobre la base de datos de socios se han observado, al menos, 2.110 duplicados.

- La Asociación FACUA se compone de Federaciones, Asociaciones de consumidores y socios individuales. Para la gestión de sus socios utiliza una base de datos donde se distingue entre socios individuales titulares, beneficiarios o familiares de los anteriores, socios de las entidades federadas y socios de las asociaciones de consumidores.

Cabe destacar que el criterio seguido por FACUA en relación a sus socios es el mantener esta condición aunque no se abone la correspondiente cuota. Por tanto, en la relación remitida al INC figuran socios que están al día en el pago de su cuota y socios que no pagan la misma y que, a juicio de este Tribunal, no deberían considerarse como tales.

Esta asociación acreditó tener 53.089 socios para concurrir al proceso selectivo de elección de vocales del CCU, celebrado en junio de 2009, mientras que a 31 de diciembre de 2009 acreditó tener 67.301 socios para poder solicitar las subvenciones del INC.

La asociación facilitó a este Tribunal la base de datos de socios a 31 de diciembre de 2009. Los resultados obtenidos tras su análisis fueron que el número de socios

individuales titulares ascendía a 3.463, los socios beneficiarios a 945, los socios de las entidades federadas a 53.066 y los de las asociaciones individuales a 2.102. El cómputo total ascendía, por tanto, a 59.576 socios.

FACUA carecía de información que soportara el número de socios aportados por las entidades federadas y las asociaciones individuales, por lo que este Tribunal no ha podido efectuar ninguna prueba para su comprobación. La asociación nacional se limita a sumar las cifras que le proporcionan dichas entidades.

- Aunque este Tribunal no ha realizado actuaciones físicas en la sede de la Asociación HISPACOOOP, la cifra que figura en su propia página web sobre socios consumidores en 2009 era de 2.853.731, agrupados por la Cooperativa a la que se asocian (ya que los estatutos de la entidad sólo permiten socios colectivos). Esta cifra difiere de los 2.392.982 socios aportados al INC y tenidos en cuenta en la valoración de la convocatoria de la subvención del ejercicio 2010. En cualquier caso, parece poco probable que cualquier asociación de consumidores tenga ese número de socios, entendiéndose por tal la persona que voluntariamente se inscribe en la misma y es titular de derechos y obligaciones a cambio del pago de una cuota.

La conclusión general obtenida tras las actuaciones efectuadas por este Tribunal en la sede de seis de las once asociaciones de consumidores beneficiarias de las subvenciones del INC es que la cifra de socios que certifican no está debidamente soportada. En algunas asociaciones (FUCI, UCE, CEACCU y, parcialmente, FACUA), no se ha podido comprobar la cifra de socios, ya que, aunque este Tribunal lo solicitó por escrito, no se proporcionaron listados o bases de datos para la identificación de los socios, aduciendo estas entidades que las asociaciones federadas únicamente les remiten un escrito en el que les informan del número de personas asociadas a las mismas, consistiendo la labor de la asociación nacional, únicamente, en adicionar todos los socios y presentar la cifra al INC.

En las asociaciones que proporcionaron a este Tribunal una base de datos con los socios acreditados (ADICAE, OCU y, parcialmente FACUA), los resultados obtenidos tras su análisis no coincidían con los certificados al INC.

Por tanto, resulta perentorio que el INC fije, en las bases reguladoras y en la convocatoria de estas subvenciones, el criterio para la consideración de socio que, en principio, debería ser el abono de una cuota a la asociación a la que pertenece y que, en el supuesto de impago, se perdiese la condición de socio. De hecho, el artículo 22 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (de aplicación supletoria a las asociaciones de consumidores), impone, entre los deberes de los asociados, abonar la cuota que se establezca en los Estatutos.

Además, a la vista de los resultados obtenidos en las actuaciones practicadas en las asociaciones resulta necesario que el INC, en uso de las facultades y competencias de control que le concede la normativa, solicite a estas entidades la documentación soporte del número de socios que acrediten tener y efectúe las comprobaciones oportunas para su verificación.

- b. El número de acciones judiciales en defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios durante el ejercicio anterior, de las que haya pronunciamiento judicial aunque no sea firme, es un criterio de valoración que, de acuerdo con el artículo 10 de las bases reguladoras y la disposición quinta, apartado dos, de la convocatoria de 2010, se considera

para el otorgamiento de las subvenciones de los programas de fomento del asociacionismo de consumo.

De acuerdo con el baremo establecido en las bases reguladoras y en la convocatoria, estos extremos se valoran con hasta 10 puntos, estableciéndose un reparto proporcional entre las entidades, de acuerdo con la puntuación obtenida.

Para la acreditación de esos parámetros, las asociaciones de consumidores deben incluir en la solicitud:

- Una memoria de las consultas y reclamaciones que hayan sido atendidas por la asociación y sus organizaciones confederadas, federadas o unidas, conforme a un modelo normalizado.
- Una relación de los órganos de consulta y representación institucional en los que la asociación subvencionada representa al CCU, indicando el número de reuniones celebradas por cada uno de ellos y los asuntos tratados.
- Las acciones desarrolladas en representación de los intereses generales de los consumidores y usuarios.

En los trabajos de fiscalización se ha verificado que el INC no realiza ninguna tarea de comprobación de la veracidad de las declaraciones presentadas por las asociaciones de consumidores en estos epígrafes y que son utilizadas para puntuar las solicitudes, de acuerdo con los baremos establecidos en la convocatoria y las bases reguladoras.

A título de ejemplo, de las 9 acciones presentadas por FUCI en su solicitud, ninguna de ellas cumplía los requisitos de la convocatoria.

Debe señalarse que la convocatoria es taxativa en este punto, al incluir sólo "*acciones judiciales en defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios durante el ejercicio anterior*". A tenor de lo anterior, parece claro que la convocatoria excluye las acciones judiciales de carácter individual instadas por las asociaciones de consumidores en defensa de sus asociados, refiriéndose exclusivamente a las acciones en defensa del interés general.

En este sentido, el artículo 11 de la Ley 1/2000, de 4 de enero, de Enjuiciamiento Civil, regula la legitimación para la defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, distinguiendo entre la legitimación para defender en juicio los derechos e intereses de sus asociados y los de la asociación, así como los intereses generales de los consumidores y usuarios.

Por tanto, este Tribunal estima que el INC debería aclarar, en la convocatoria o en un documento de instrucciones destinado a los beneficiarios de subvenciones, en qué casos se considera una acción judicial de interés general (número de afectados, ámbito territorial, soporte legal de la legitimación activa, etc.).

Además, el INC debería implementar, en un manual de gestión de las subvenciones, el procedimiento de revisión y verificación de las declaraciones efectuadas por las asociaciones de consumidores, comprobando, entre otros extremos, el año en que se instaron las acciones, si respondían al interés general y si era la asociación estatal y no las federadas territoriales la que se personó en el procedimiento judicial, ya que no parece lógico mantener

entidades estatales si no son éstas las que asumen la presentación de acciones judiciales en defensa del interés general en el proceso.

- c. El número de reclamaciones y consultas gestionadas por las asociaciones en el ejercicio precedente es un criterio de valoración que, de acuerdo con el artículo 10 de las bases reguladoras y la disposición quinta apartado dos de la convocatoria de 2010, se considera para el otorgamiento de las subvenciones de los programas de fomento del asociacionismo de consumo.

De acuerdo con el baremo establecido en las bases reguladoras y en la convocatoria, estos extremos se valoran con hasta 10 puntos, estableciéndose un reparto proporcional entre las entidades, de acuerdo con la puntuación obtenida.

La convocatoria no especifica si son acciones gestionadas por la entidad federal o sus asociadas, o si estas reclamaciones son meras atenciones telefónicas de personas, o si requieren la presentación de reclamaciones formales (por escrito o medios telemáticos) ante las empresas o ante la Administración correspondiente.

Por su parte, el INC no realiza ningún trabajo de verificación de los datos presentados por las asociaciones en relación con este criterio de valoración.

En conclusión, el INC debería adoptar las medidas necesarias que permitan la verificación de la información sobre el número de consultas y reclamaciones gestionadas por las asociaciones y solicitarles la información que soporte los datos aportados. Un manual de gestión de las subvenciones dirigido a los beneficiarios, o bien la propia convocatoria, debería detallar la definición de reclamación o consulta a efectos de su valoración por el INC.

A juicio de este Tribunal, el INC debería incidir en su labor de verificación de los requisitos necesarios para formar parte del CCU, dado que las asociaciones de consumidores deben pertenecer a este Consejo para poder ser beneficiarias de la línea de la subvención dirigida a los programas de fomento del asociacionismo. Para ello, debería diseñar un procedimiento de revisión de carácter habitual y sistemático, que incida en aquellos requisitos relacionados con la convocatoria anual de subvenciones, en el sentido de que sean necesarios para poder solicitar la subvención y que, además, formen parte de los criterios de valoración de las solicitudes, tales como el número de socios individuales que acreditan tener las asociaciones, el número de demandas y de reclamaciones que acreditan atender y los recursos propios, entre otros.

3. Respecto a la línea de la subvención dirigida a programas específicos, las conclusiones obtenidas tras analizar la fase de instrucción han sido las siguientes:

- a. Los criterios previstos en el apartado 3 de la disposición quinta de la convocatoria del ejercicio 2010, para la valoración de las solicitudes se referían a: a) la aportación de la organización a la financiación del programa para el que se solicitaba la subvención, b) la ejecución de programas prioritarios fijados en la convocatoria, c) la adecuación del programa presentado al objeto y fines de la subvención solicitada, d) la repercusión social del proyecto y su relevancia para los consumidores y e) la realización de proyectos conjuntos entre dos o más organizaciones. La Comisión de Valoración fijaba, para cada convocatoria, la puntuación máxima de cada uno de los requisitos.

En el procedimiento de valoración de las solicitudes presentadas por las asociaciones se observa que las puntuaciones asignadas, según los criterios fijados en la convocatoria de la subvención, no siempre guardan relación con el ulterior reparto de los fondos, tanto para la

línea de la subvención destinada a los programas de fomento como para los programas específicos. Así, hay asociaciones a las que se les asigna el 100% del importe solicitado y a otras no, sin que este reparto esté soportado por la puntuación obtenida según los criterios de valoración objetivos.

Si bien lo anterior no supone una incidencia en sí misma, debe recordarse que, en caso de que el órgano concedente se separe del criterio del órgano colegiado que ha realizado la valoración de las solicitudes, debe motivarlo, de acuerdo con el artículo 25.2 de la LGS. En la documentación analizada por este Tribunal no se encuentra motivación alguna que justifique la separación entre la valoración y el posterior reparto de las ayudas.

Como ejemplos de esta divergencia cabe citar los siguientes:

- A pesar de que el Acta de la Comisión de Valoración de las solicitudes de subvención de programas específicos establece que *“sólo otorgará subvención a aquellos programas que superen los 50 puntos en la valoración”*, existe un programa (*“Por un consumo responsable, cambiemos nuestros hábitos”*) subvencionado sin alcanzar esa puntuación, y otro (*“La defensa del consumidor ante los ficheros de impagados”*) que no la ha percibido, aun cuando superó los 50 puntos establecidos. Ambos programas fueron presentados por la misma asociación.
- Los programas *“Seminario sobre la incidencia del coste de la energía en el precio que paga el consumidor”*, *“Consecuencias jurídicas y económicas de la contratación de productos y servicios financieros. Medios de pago”* y *“Escuela de formación de dirigentes y técnicos de organizaciones de consumidores”* obtuvieron el 100% del importe presupuestado pero no se encontraban, de acuerdo con la puntuación obtenida en la fase de valoración, entre los 15 programas mejor considerados. De hecho, algunos programas mejor valorados no obtuvieron el 100% del presupuesto solicitado, como es el caso del programa *“No clames, reclama”*.
- El INC otorgó la máxima puntuación en el criterio de valoración *“Ejecución de un programa prioritario”*, al denominado *“Escuela de formación de dirigentes y técnicos de organizaciones de consumidores”*.

Sin embargo, este programa, que consistió en el desarrollo de una serie de seminarios destinados a la formación técnica del personal de la entidad y de otras organizaciones de consumidores, no encajaba en ninguna de las definiciones de programa prioritario recogidas en la disposición segunda de la convocatoria (que, sucintamente, eran los destinados a: seguimiento y análisis de prácticas comerciales, seguimiento y análisis de las condiciones de contratación con los consumidores, elaboración de materiales informativos o divulgativos destinados a los consumidores e información y asesoramiento a los consumidores sobre los mecanismos de reclamación).

b. Se han observado incidencias de control interno en el procedimiento de valoración de la línea de programas específicos, que se manifiestan en las siguientes carencias de documentación:

- En el expediente de solicitud de la asociación UCE no se requirió memoria de actuaciones de los tres ejercicios precedentes. Esta carencia es importante, ya que este documento acredita la experiencia de la entidad a la hora de ejecutar el programa.
- Las asociaciones UNAE y FUCI no aportaron certificado de otras subvenciones percibidas, exigido por las bases tres y cuatro de la convocatoria.

### Conclusiones sobre la valoración y baremación de la línea de subvención de programas específicos

- A juicio de este Tribunal, todo el proceso de revisión del cumplimiento de los requisitos de los solicitantes y de valoración de las solicitudes adolece de falta de sistematización y carece de instrumentos, como aplicaciones informáticas y manuales de procedimiento, que proporcionen homogeneidad y uniformidad a dicho proceso y eviten que se produzcan incidencias como las observadas, que incluyen falta de documentación, alteración en la prelación de las asociaciones según su puntuación, etc.
- Este Tribunal estima, a su vez, que los criterios de valoración establecidos para los programas específicos se caracterizan por un elevado grado de inconcreción debido a la falta de baremación de los requisitos, lo que provoca el riesgo de discrecionalidad en la valoración de los programas incluidos por las asociaciones en sus solicitudes y, por tanto, en la asignación económica percibida por las mismas.
- En suma, como ya se ha recomendado anteriormente, sería conveniente que el INC especificase, en unas instrucciones o manual de gestión de la subvención, los requisitos para la valoración de los criterios mencionados, la documentación soporte de los mismos y su baremación, con detalle de la metodología utilizada para la puntuación de los criterios. Este sistema de puntuación debe incluirse también en las instrucciones dirigidas a las entidades solicitantes, para que la concurrencia tenga lugar en condiciones de igualdad.

#### **6.1.4.- Concesión de la subvención**

Del análisis efectuado por este Tribunal sobre el cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario, sobre los informes de valoración y sobre la concesión y pago de la subvención, se desprenden las siguientes incidencias:

1. En el caso de la subvención concedida a UCE, a juicio de este Tribunal, el INC no ha actuado con la diligencia debida en la gestión de la subvención.

Así, la Asociación UCE mantiene deudas por reintegros de subvenciones concedidas en los ejercicios 1992, 1995 y 2005, que tuvieron su origen en sendas actuaciones de control financiero de subvenciones efectuadas por la IGAE, y en el ejercicio 2008, por las actuaciones de verificación de la justificación de esa subvención efectuada por el propio INC.

Tras agotar el periodo voluntario de abono, estas deudas por reintegro de subvenciones pasaron a ser gestionadas por la AEAT por cuenta del INC, en virtud del artículo 3.1.b.2º) del RGR, que establece que la gestión recaudatoria del Estado y de sus organismos autónomos se llevará a cabo, cuando se trata de recursos de naturaleza pública, *“en período ejecutivo, por la Agencia Estatal de Administración Tributaria previa remisión, en su caso, de las correspondientes relaciones certificadas de deudas impagadas en período voluntario”*.

El detalle de las deudas de la entidad UCE por reintegro de subvenciones concedidas por el INC, cuya recaudación gestiona la AEAT en periodo ejecutivo, se refleja en el siguiente cuadro, expresado en euros:

**CUADRO Nº 35**  
**DEUDAS POR REINTEGRO DE SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR EL INC A LA ENTIDAD UCE,**  
**GESTIONADAS POR LA AEAT EN FASE EJECUTIVA, A 31 DE DICIEMBRE DE 2010 (en euros)**

CONVOCATORIA	IMPORTE DEL REINTEGRO	FECHA DE REMISIÓN A LA AEAT (VÍA EJECUTIVA)
1992	5.153	10/04/1997
1995	24.735	27/10/1998
2005	131.023	17/03/2010
2008	242.659	17/03/2010

No obstante, estas cantidades pueden variar por las distintas fechas a tener en cuenta para calcular los intereses de demora devengados entre el momento en que se produjo el acuerdo de reintegro y los sucesivos acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento que la AEAT ha concedido a UCE.

En caso de que se hayan firmado acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento entre la AEAT y la entidades deudoras, la AEAT pone a disposición de las entidades para las que gestiona el cobro de sus reintegros una aplicación informática que contiene la información precisa sobre el estado de la deuda, los intereses de demora generados y los ingresos producidos, entre otros, para efectuar el seguimiento de los mismos.

Para poder utilizar esta aplicación informática, la AEAT ofrece formación al funcionario designado por el organismo, al que se le comunica su clave de acceso a la misma. Una vez producido el cobro y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.1.c) del RGR, *“las cantidades recaudadas, a excepción de los recargos del período ejecutivo y las costas, serán transferidas a las cuentas oficiales del organismo autónomo por la Agencia Estatal de Administración Tributaria”*.

Según reconocen responsables del INC, no se ha hecho uso alguno de esta aplicación informática para verificar el estado de las deudas de UCE.

Por tanto, el INC debería haber verificado, al menos, en el momento de la concesión y pago de las sucesivas convocatorias de subvenciones, el estado de los reintegros en vía ejecutiva para descartar la posibilidad de que UCE incumpliese los requisitos establecidos en los artículos 13 y 34 de la LGS.

Hay que tener en cuenta, además, que UCE es el único deudor por reintegro de subvenciones en fase ejecutiva del INC y que no le fue concedida ninguna subvención durante el periodo 1998-2004 por, según informa el Instituto, no estar al corriente de sus obligaciones tributarias.

El hecho de que UCE adjuntase en la solicitud de la convocatoria el correspondiente certificado de estar al corriente de sus obligaciones tributarias, así como el documento firmado por el Presidente de UCE en el que certificaba que la asociación no era deudora por reintegro de subvenciones, a juicio de este Tribunal, no excluye que el INC debiera haber consultado la mencionada aplicación informática para corroborar la información.

Respecto a la forma de acreditar que un beneficiario de subvenciones está al corriente de sus obligaciones tributarias, conviene aclarar que el contenido del certificado emitido por la AEAT se refiere, como su propio nombre indica, a obligaciones de naturaleza tributaria, esto es,



autoliquidaciones por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), Impuesto sobre Sociedades, IVA, recargos y sanciones tributarias, etc.

En este sentido, el artículo 18 del RGS establece que *“A efectos de lo previsto en el artículo 13.2.e) de la Ley General de Subvenciones se considerará que los beneficiarios o las entidades colaboradoras se encuentran al corriente de las obligaciones tributarias cuando se verifique la concurrencia de las circunstancias previstas al efecto por la normativa tributaria”*.

Por tanto, el certificado emitido por la AEAT no proporciona información sobre las deudas por reintegro de subvenciones en vía ejecutiva que gestiona y recauda por cuenta de los organismos públicos, por carecer las mismas de naturaleza tributaria.

Asimismo, sería conveniente que el INC consultase regularmente la aplicación informática de la AEAT, incluyéndose esta actuación en el manual de gestión a elaborar por el organismo.

- Este Tribunal estima que el INC, siendo concededor de las deudas por reintegro de subvenciones mantenidas por una entidad, debería haber hecho uso del mecanismo previsto en el artículo 58.1 del RGR, que prevé la compensación de oficio de deudas, estableciendo que cuando el *“deudor a la Hacienda Pública sea, a su vez, acreedor de aquélla por un crédito reconocido, una vez transcurrido el periodo voluntario, se compensará de oficio la deuda y los recargos del período ejecutivo que procedan con el crédito”*. A mayor abundamiento, el tenor de este artículo es reproducido en los acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento dictados por la AEAT, estableciendo literalmente que *“si durante la vigencia de este acuerdo, resultase acreedor de la Hacienda Pública, sus créditos se compensarán con las deudas aplazadas o fraccionadas”*.

Por tanto, el INC debería haber instado de la AEAT la compensación de las deudas hasta donde alcanzase el importe de la subvención de las convocatorias de 2009 y 2010.

- Durante la tramitación de la convocatoria para el ejercicio 2010, el INC utilizó de manera errónea el procedimiento de modificación del acuerdo de concesión de la subvención.

La Comisión de Valoración, reunida el 27 de mayo de 2010, aprobó la relación de la puntuación obtenida por las asociaciones solicitantes y una propuesta de reparto de las ayudas, de acuerdo con el artículo 7.3 de las bases reguladoras, si bien esta propuesta no fue notificada a dichas entidades.

La tramitación de la subvención se paralizó tras la publicación del Auto de 5 de mayo de 2010, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por el que se ordenaba la ejecución de la Sentencia de 7 de febrero de 2008, que disponía el reintegro parcial de las subvenciones concedidas en el año 2006 a las asociaciones de consumidores, en virtud del Real Decreto 613/2006, de 19 de mayo, relativo al asunto Forum-Afinsa, y que se describe pormenorizadamente en el subepígrafe III.2.3.1.2 de este Informe.

En ejecución de la sentencia, el INC inició el expediente de reintegro el 7 de junio y dictó la resolución definitiva el 15 de junio, por los importes previamente concedidos. En esa tesitura, en caso de no abonar los correspondientes reintegros, las asociaciones afectadas pasarían a considerarse deudoras por reintegro de subvenciones, no teniendo, por tanto, derecho a percibir subvención alguna hasta que no abonasen aquél.

Tras el abono del reintegro por parte de las asociaciones beneficiarias, el INC retomó la tramitación de la subvención, dictando directamente, el 10 de septiembre, la resolución de

concesión definitiva de la subvención, sin que previamente fuera comunicada la cuantía propuesta a los beneficiarios ni, por tanto, éstos fuesen concededores de importe concedido, por lo que no tuvieron opción al trámite de audiencia establecido en los apartados 4 y 5 del artículo 7 de las bases reguladoras, previsto para supuestos de desacuerdo con la valoración o el importe propuesto por el órgano concedente.

El retraso en la tramitación de la subvención y el escaso plazo para la ejecución de los programas (que finalizaba el 31 de diciembre), propició que varias asociaciones (ADICAE, ASGECO, CEACCU, CECU, FACUA, HISPACOOOP y UCE) solicitasen la reformulación de las solicitudes, con el fin de ajustar los programas a realizar.

El artículo 27 de la LGS regula la figura de la reformulación, estableciendo que *“cuando la subvención tenga por objeto la financiación de actividades a desarrollar por el solicitante y el importe de la subvención de la propuesta de resolución provisional sea inferior al que figura en la solicitud presentada, se podrá instar del beneficiario, si así se ha previsto en las bases reguladoras, la reformulación de su solicitud para ajustar los compromisos y condiciones a la subvención otorgable”*. En términos similares se expresan los artículos 61 del RGS y 13 de las bases reguladoras.

A la vista de la regulación anterior sobre la figura de la reformulación, el INC determinó acertadamente que, dado que ya se había dictado la resolución de concesión de la subvención, no procedía aceptar la solicitud de reformulación de las asociaciones.

Sin embargo, el INC tramitó una modificación del acuerdo de concesión, que culminó con una nueva resolución de concesión el 16 de noviembre de 2010, en la que se ajustaron las actividades a realizar por las asociaciones, lo que supuso, de facto, una reformulación encubierta, ya que la motivación aducida en dicha resolución se basó en *“la modificación de las circunstancias, especialmente temporales, de ejecución de los programas cuya subvención obtuvieron”*.

Dado que la resolución por la que se concede una subvención es un acto administrativo declarativo de derechos, la figura de la modificación del acuerdo de concesión solo se permite en supuestos tasados y habilitados por la normativa de aplicación. En este sentido, el artículo 12.1 de las bases reguladoras solo preveía la posibilidad de modificar el acuerdo de concesión en los casos siguientes: a) la alteración de las circunstancias en las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, y b) la obtención de subvenciones concurrentes, con carácter previo a la finalización de la ejecución de los programas. Por lo tanto, no se contemplaba la modificación por motivos de carácter temporal.

Por consiguiente, este Tribunal estima que el retraso en el pago de la subvención tiene un difícil encaje como extremo para motivar una modificación del acuerdo de concesión, lo que pudo ser contrario al artículo 12.1 de las bases reguladoras.

4. La convocatoria de estas subvenciones para el ejercicio 2011 fue aprobada por resolución del INC de 31 de enero de 2011, por el mismo importe que la convocatoria anterior (3.641.140 euros). Tras la realización del proceso de recepción y evaluación de las solicitudes presentadas, fueron concedidas las subvenciones mediante resolución del INC de 28 de junio de 2011.

En el siguiente cuadro se recogen las asociaciones de consumidores beneficiarias de la convocatoria del ejercicio 2011, así como el importe concedido, expresado en euros:

**CUADRO Nº 36**  
**SUBVENCIONES CONCEDIDAS A LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES**

<b>SIGLAS</b>	<b>RAZÓN SOCIAL</b>	<b>IMPORTE (en euros)</b>	<b>%</b>
UCE	Unión de Consumidores de España	685.197	18,8%
CEACCU	Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios	603.350	16,6%
ASGECO	Asociación General de Consumidores - Confederación	365.276	10,0%
ADICAE	Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros	359.275	9,9%
CECU	Confederación de Consumidores y Usuarios	352.721	9,7%
FUCI	Federación de Usuarios - Consumidores Independientes	313.535	8,6%
FACUA	Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción	290.000	8,0%
AUC	Asociación de Usuarios de la Comunicación	210.988	5,8%
FED. UNAE	Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España	203.350	5,6%
HISPACOOOP	Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios	175.748	4,8%
OCU	Organización de Consumidores y Usuarios	81.700	2,2%
<b>TOTAL</b>		<b>3.641.140</b>	<b>100%</b>

El abono de las subvenciones se efectuó con fecha de 22 de julio de 2011, con excepción de la correspondiente a la asociación UCE, cuyo expediente de concesión fue informado con reparos por la IGAE, mediante oficio de 19 de julio de 2011.

El reparo se sustentó en la documentación presentada por el INC a la IGAE para justificar la concesión de la subvención, en la que se incluyó el aplazamiento y fraccionamiento de las deudas por reintegro de subvenciones concedido por la AEAT a UCE el 23 de diciembre de 2010. Ante dicha información, la IGAE solicitó el cumplimiento de lo establecido en el propio acuerdo, que indica que *“si durante la vigencia de este acuerdo, resultase acreedor de la Hacienda Pública, sus créditos se compensarán con las deudas aplazadas o fraccionadas”*.

El INC, ante el reparo de la IGAE, suspendió el pago de la subvención a UCE y solicitó a la AEAT, en su calidad de gestor de las deudas en vía ejecutiva de organismos públicos, mediante escrito de fecha 28 de julio de 2011, aclaración sobre la determinación de *“quien tiene que llevar a cabo la compensación, si este organismo (INC) o esa Agencia Tributaria”* y, en el caso de que la compensación la tuviese que realizar el INC, si debería realizarse *“por el total de la deuda o únicamente por la deuda que la citada entidad mantiene con el Instituto”*. La deuda total en vía ejecutiva de UCE, reflejada en el acuerdo de aplazamiento y fraccionamiento en vigor, ascendía a 698.846 euros.

La AEAT contestó, mediante escrito de 10 de octubre de 2011, comunicando al INC que *“procedería la compensación de los 685.1974 euros que nos comunican haber concedido a UCE por resolución de ese Instituto de 28 de junio de 2011, correspondiendo a esta Agencia Tributaria realizar la compensación, por la totalidad de la deuda del obligado tributario”*.

Posteriormente, mediante escrito de fecha 21 de noviembre de 2011, la AEAT comunicó al INC que en aplicación del artículo 52.2 del RGR<sup>12</sup>, se iban a compensar “*sólo las deudas devengadas hasta el año 2000 inclusive, y los intereses de demora correspondientes a las mismas. Por tanto, la cantidad a compensar es 348.070,79 euros*”.

Finalmente, el día 7 de diciembre de 2011, el INC abonó a UCE la cantidad de 337.126 euros, que corresponden a la diferencia entre el importe concedido de la subvención de la convocatoria de 2011 y el importe compensado por las deudas devengadas hasta el año 2000.

Las consecuencias inmediatas del proceso de compensación descrito fueron, por una parte, el escaso periodo de tiempo que tuvo UCE para ejecutar la subvención de 2011 y, por otra, que dicha asociación deberá justificar la realización de las actividades y programas por el importe total de la subvención concedida, con independencia del importe percibido tras aplicarse la compensación. Además, quedan pendientes de compensar las deudas en vía ejecutiva de UCE devengadas a partir del ejercicio 2001.

#### **6.1.5.- Justificación de las subvenciones**

Del análisis efectuado por este Tribunal de Cuentas sobre los justificantes de gastos y las memorias económicas y de actividades presentadas por los beneficiarios de las subvenciones se deducen las siguientes incidencias:

1. En relación con las retribuciones del personal de las asociaciones, en tres de ellas se han abonado salarios por encima de los previstos en el III Convenio Único del Personal Laboral al servicio de la Administración General del Estado, y el Convenio Colectivo de despachos y oficinas de la Comunidad de Madrid para 2010. Así, la responsable de la Gerencia de una asociación ha percibido una remuneración anual en 2010 superior a 60.000 euros, mientras que la Secretaria General de una entidad y la Presidenta de otra presentaron una retribución superior a 40.000 euros.

Debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 31.1.2º de la LGS, que establece que “*en ningún caso se admitirán justificaciones por precio superior al de mercado*”, al no establecer las bases reguladoras una limitación cuantitativa de los salarios que las asociaciones abonan a sus trabajadores y que son objeto de financiación por el INC. Aunque el Convenio Colectivo del sector de Oficinas y Despachos de la Comunidad Autónoma de Madrid (2009-2012), aplicable en este supuesto, no determina la cuantía del salario máximo anual (sí determina en 15.264 euros el salario mínimo en 2009 para un titulado superior). Por su parte, el III Convenio Único del Personal Laboral de la Administración General del Estado prevé unas retribuciones en concepto de salario base anual, incluidas pagas extraordinarias, de 26.733,28 euros para el personal encuadrado en el Grupo Profesional 1, de equivalente categoría al de los tres supuestos mencionados anteriormente.

En consecuencia, resultaría conveniente que las bases reguladoras recogieran una mención a los salarios objeto de subvención, de tal modo que no pudieran admitirse aquellas retribuciones que superasen las previstas para las distintas categorías de personal laboral al servicio de la AGE y organismos dependientes, o, en su caso, en el convenio que fuera de aplicación.

---

<sup>12</sup> “...En particular, podrán establecerse condiciones por las que se afecten al cumplimiento del aplazamiento o fraccionamiento los pagos que la Hacienda pública deba realizar al obligado durante la vigencia del acuerdo, en cuantía que no perjudique a la viabilidad económica o continuidad de la actividad...”.

2. La contratación de personal experto para la ejecución de programas debe estar justificada por la titulación o la experiencia de dicho personal. A juicio de este Tribunal, dada la complejidad de las tareas asignadas a estas personas (análisis de contratos y productos bancarios, coordinación, supervisión y diseño de actuaciones, etc.), no parece razonable que estas funciones las estén efectuando trabajadores incorporados mediante un contrato laboral con la categoría de auxiliar administrativo, como se ha puesto de manifiesto en algunas de las justificaciones analizadas. Por ello, en las instrucciones de la subvención dirigidas a los beneficiarios debe incluirse la recomendación de contratar personal cualificado para el desarrollo de los programas específicos.
3. Respecto a los cursos o actividades formativas impartidas dentro de las actividades subvencionadas, se constata la ausencia de controles efectivos para acreditar el número e identificación de los asistentes a los mismos. En la convocatoria de la subvención, o en su defecto, en un manual de gestión dirigido a los solicitantes o beneficiarios, debe recomendarse la implementación de controles de asistencia a las actividades consistentes en acciones formativas (partes de firmas, etc.).
4. En la ejecución de la línea de subvención destinada a programas específicos se observa que la participación de terceros a los que las asociaciones encargan la realización de trabajos para el desarrollo de la actividad subvencionada es excesiva en proporción a la actividad desarrollada por la propia entidad en la realización de los programas.

En este sentido, de los 24 programas específicos subvencionados en la convocatoria de 2010, en 11, que representan el 46% del total, la realización por terceros de actividades relacionadas con los mismos supera el 75% del importe justificado, siendo en 6 programas superior al 90% y en 2 del 100%. En el siguiente cuadro se identifican dichos importes, expresados en euros, y programas:

**CUADRO Nº 37**  
**PROGRAMAS ESPECÍFICOS EN CUYA EJECUCIÓN HAN PARTICIPADO TERCEROS EN UN PORCENTAJE SUPERIOR AL 75% DE IMPORTE TOTAL SUBVENCIONADO (en euros)**

ASOCIACIÓN	PROGRAMA	IMPORTE JUSTIFICADO	IMPORTE EJECUTADO POR TERCEROS	%
AUC	Seguimiento y análisis comunicación comercial durante 2010.	155.129	116.940	<b>75,38%</b>
CEACCU	Protección de los usuarios de servicios básicos esenciales (II): las telecomunicaciones.	113.764	110.907	<b>97,49%</b>
	La educación financiera del consumidor (II): la información en la oferta, la publicidad financiera y procedimientos de reclamación.	114.486	114.486	<b>100,00%</b>
HISPACOOOP	Seguridad de los productos, pictogramas e indicadores de peligro.	43.370	39.289	<b>90,59%</b>
FUCI	Información Centros Educación Adultos	127.912	108.750	<b>85,02%</b>
	Formación e Información Consumidores en Seguridad Productos	50.145	49.000	<b>97,72%</b>
UCE	Modelos óptimos contrato compraventa vivienda	65.936	54.200	<b>82,20%</b>
	Las reclamaciones en el sector de las telecomunicaciones	76.496	72.871	<b>95,26%</b>
	Consecuencias jurídicas y económicas de la contratación de productos y servicio financieros. Medios de pago.	86.211	68.115	<b>79,01%</b>
	Puesta al día asesor informático telefonía móvil	20.001	20.001	<b>100,00%</b>
ASGECO	Campaña "No clames, reclama"	192.353	159.122	<b>82,72%</b>

El límite del 75% que se ha tenido en cuenta para considerar que la aportación de terceros en la realización de actividad subvencionada es el reflejado en las bases reguladoras de la subvención, en relación con el artículo 29 de la LGS, que regula la subcontratación con terceros de las actividades subvencionadas, estableciendo que *“se entiende que un beneficiario subcontrata cuando concierta con terceros la ejecución total o parcial de la actividad que constituye el objeto de la subvención. Queda fuera de este concepto la contratación de aquellos gastos en que tenga que incurrir el beneficiario para la realización por sí mismo de la actividad subvencionada”*.

En dicho artículo se establece que la existencia de la figura de la subcontratación debe preverse en la normativa de la subvención y que el porcentaje subcontratado de la actividad no puede exceder del porcentaje fijado en las bases reguladoras o, caso de no fijarse, será de un 50%. Las bases de la subvención gestionada por el INC permiten, en su artículo 15, la posibilidad de subcontratación, siempre previa autorización del órgano competente y fijando ese porcentaje en el 75%, como se ha mencionado.

En relación con la gestión desarrollada por el INC respecto a la ejecución de los programas hay que destacar que, en la documentación sobre la justificación de la actividad subvencionada, no

consta la existencia de ninguna solicitud de subcontratación de las asociaciones ni ninguna autorización expresa de subcontratación concedida por el INC, por lo que se estarían incumpliendo los requisitos establecidos para subcontratar en el artículo 29 de la LGS y en el artículo 15 de las bases reguladoras.

Por otra parte, se considera contratación el encargo de tareas necesarias para la ejecución del programa subvencionado que la asociación no puede realizar por sí misma, no computándose estos gastos a efectos del cumplimiento de los límites de la subcontratación. Éste sería el caso de las labores de maquetación, impresión, edición, adquisición de materiales, de trípticos, folletos informativos, etc.

Este Tribunal también considera que existe subcontratación en el caso de que la entidad encomiende a terceros la totalidad del programa (aun cuando encargue a cada empresa un aspecto de los trabajos), de tal forma que, en el caso de actividades consistentes, por ejemplo, en elaboración de trípticos o folletos, una empresa redacta los contenidos, una segunda los maquetación y una tercera imprime y edita los folletos.

En estos supuestos, el beneficiario de la subvención actúa únicamente como agente en la contratación y como intermediario de los fondos, ya que su única tarea consiste en decidir el programa y encargar por partes su elaboración a terceros.

El problema apreciado por el Tribunal es que los encargos a terceros, aunque entren dentro de la definición de contratación, suponen, en la práctica, la realización por terceros del total o en un porcentaje muy elevado del programa subvencionado. Además, hay programas en los que los presupuestos o contratos privados entre los terceros y las asociaciones no incluyen cláusula ni mención alguna sobre la supervisión, criterios o bases que deban observarse en el trabajo a realizar.

En todo caso, el límite del 75% parece excesivo, ya que puede desvirtuar el proceso de concurrencia al ser, de facto, otra la entidad que realmente aplica las ayudas.

5. Estrechamente relacionada con la cuestión anterior se encuentra la determinación de la posible vinculación entre el beneficiario de la subvención y los terceros con los que contrata o subcontrata en relación con las actividades subvencionadas.

El apartado 7.d) del artículo 29 de la LGS impone restricciones y prohibiciones a los beneficiarios de subvenciones a la hora de elegir a los terceros con los que concierta prestaciones, como no permitir concertar la realización, total o parcial, de las actividades subvencionadas a personas o entidades vinculadas con el beneficiario, salvo que la contratación se realice de acuerdo con las condiciones normales de mercado y se obtenga la autorización previa del órgano concedente. En el desarrollo de este artículo, el RGS, en su artículo 68.2, establece las circunstancias que han de concurrir para que se considere que existe vinculación.

En este sentido, en los trabajos de fiscalización se ha puesto de manifiesto que, en reiteradas ocasiones, las asociaciones de consumidores encargan trabajos a directivos o asociados de las entidades que integran su federación o, incluso, a allegados de dichos asociados, ya sea en concepto de subcontratación o contratación.

Estas prácticas son contrarias al espíritu de la LGS (que es análogo al de la LCSP) y a los principios que la inspiran: concurrencia, objetividad y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. La especial configuración de las asociaciones de consumidores (existen

federaciones, confederaciones, cooperativas, donde cabe la posibilidad de que una asociación sea, a su vez, socio de otra asociación nacional) no impide que resulten de aplicación las circunstancias en las que se considera que existe vinculación en la subcontratación, que se encuentran recogidas en el artículo 68.2 del RGS.

Como ejemplos de estas situaciones se puede hacer referencia a la asociación FUCI, que encargó a su vicepresidente nacional la coordinación de un programa y a su jefe de comunicación la ejecución de trabajos, imputando los correspondientes justificantes como gastos subvencionables. Esta entidad también imputó justificantes por trabajos efectuados por familiares y allegados de asociados y directivos de las entidades federadas autonómicas.

Por su parte, una asociación encomendó al Secretario General de una asociación federada la realización de trabajos de asesoría jurídica (programa "*Modelos óptimos de vivienda*", por 26.500 euros). Del mismo modo, la Presidenta de una entidad autonómica federada estuvo vinculada a la federación estatal mediante un contrato laboral por tiempo determinado (ejecución del programa "*Modelos óptimos vivienda*" por 7.235 euros).

Esta situación se agrava si se tiene en cuenta el alto límite que pueden tener las subcontrataciones (hasta el 75%) y el deficiente control que el INC realiza sobre ellas.

6. Es frecuente que las asociaciones financien programas consistentes en la redacción de trípticos, folletos, etc. Se ha verificado que no existen controles por parte de los beneficiarios de las subvenciones, ni del INC, de la efectiva producción del volumen contratado, así como de la entrega a sus destinatarios finales.

A juicio de este Tribunal, la factura, por sí sola, no resulta suficiente para acreditar fehacientemente la existencia de un contrato, de una producción y una entrega final. Parece razonable que, dada la recurrencia en la financiación de folletos que posteriormente se distribuyen a las asociaciones federadas o a entidades de diversa índole (colegios, centros de mayores, etc.), se complemente el efecto probatorio de la factura con albaranes y/o recibís de entrega, donde se acredite que se han producido el número real de ejemplares y que éstos se entregan efectivamente a los destinatarios a los que se dirigen.

En este sentido, cabe citar la Sentencia 16/2004, de 29 de julio, de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, que señala que "*la justificación no puede quedar al arbitrio de quien maneja los caudales o fondos públicos, de suerte que los documentos que dan soporte a los pagos realizados reúnan una serie de requisitos formales [...], debiendo quedar acreditado el destino dado a los fondos públicos*".

Por tanto, teniendo en cuenta que los beneficiarios de subvenciones no efectúan ninguna comprobación material sobre el volumen producido por la imprenta, no basta la factura, por sí sola, como elemento probatorio de que existió un encargo, que se celebró un contrato, que tuvo lugar la prestación y que se entregó a sus destinatarios.

En consecuencia, sería conveniente que el INC incluyese, en el manual de justificación de la subvención dirigido a los beneficiarios, la exigencia de algún otro soporte, además de la factura, que evidencie la producción, entrega y distribución de los materiales de imprenta.

7. El INC, a través de la Subdirección General de Normativa y Arbitraje, desarrolla trabajos de comprobación de la documentación justificativa presentada por las asociaciones que han percibido fondos. Sin embargo, no consta que el INC haya elaborado un plan anual de actuación para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades



subvencionadas, en los términos exigidos por el artículo 85 del RGS, que dispone que *“el órgano concedente de la subvención tendrá la obligación de elaborar anualmente un plan anual de actuación para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas. El citado plan deberá indicar si la obligación de comprobación alcanza a la totalidad de las subvenciones o bien a una muestra de las concedidas y, en este último caso, su forma de selección. También deberá contener los principales aspectos a comprobar y el momento de su realización”*.

#### **6.1.6.- Actuaciones de subsanación y reintegros de las subvenciones en periodo voluntario**

Las entidades beneficiarias presentaron la documentación justificativa de la subvención dentro del plazo máximo de dos meses desde la finalización del periodo para ejecutar la actividad subvencionada, previsto en la convocatoria.

A continuación se requirió, por parte del INC, la subsanación de las deficiencias en la documentación presentada como justificación de la subvención, en el plazo de diez días, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71 del RGS.

El INC, una vez concluidos los trabajos de verificación de la fase de subsanación y de la documentación justificativa, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 84 del RGS sobre *“la comprobación de la adecuada justificación de la subvención”*, inició procedimientos de reintegro por aquellas cantidades que consideró no justificadas o no aplicadas, incluyendo los intereses de demora correspondientes. En el siguiente cuadro se presenta el detalle de los reintegros, expresados en euros, solicitados a las asociaciones de consumidores:

**CUADRO Nº 38**  
**REINTEGROS EN PERIODO VOLUNTARIO SOLICITADOS POR EL INC A LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES. CONVOCATORIA DE SUBVENCIONES EJERCICIO 2010 (en euros)**

ENTIDAD	RESOLUCIÓN DE REINTEGRO	CUANTÍA EXIGIDA	FECHA INGRESO
CEACCU	21/09/2011	3.260	10/10/2011
CECU	15/09/2011	6.518	27/09/2011
HISPA COOP	14/09/2011	148	22/09/2011
OCU	21/07/2011	124 <sup>13</sup>	14/09/2011
UNAE	20/09/2011	1.826	15/11/2011
ADICAE	23/09/2011	839	16/10/2011
ASGECO	23/09/2011	1.727	Recurrido y garantizado
AUC	21/09/2011	13.389	Recurrido
FUCI	14/09/2011	186 <sup>13</sup>	28/09/2011
UCE	02/02/2012	23.048	-

Tras analizar el proceso de subsanación y reintegro en periodo voluntario de las subvenciones se han observado las siguientes incidencias:

- Finalizada la subsanación de los defectos en la justificación, transcurrieron 4 meses antes de que el INC acordara el inicio de los expedientes de reintegro de las cantidades incorrectamente justificadas. Asimismo, es necesario destacar la diferencia temporal existente entre la notificación del acuerdo de incoación del expediente de reintegro entre las asociaciones, efectuada el 21 de julio de 2011, y la correspondiente a la asociación UCE, cuyo acuerdo se firmó el 9 de diciembre de 2011.

El retraso referido respecto al acuerdo de reintegro de UCE se debió a que el periodo coincide con la tramitación de la subvención del ejercicio 2011, convocada por resolución de 31 de enero de 2011, concedida el 28 de junio y abonada a las asociaciones el 22 de julio, salvo a UCE, cuyo expediente de pago fue objeto de un reparo suspensivo de la IGAE, tal y como se describe en el subepígrafe III.6.1.4 de este Informe. Finalmente, el abono de la subvención a UCE tuvo lugar el 7 de diciembre de 2011.

Hay que señalar que el procedimiento de reintegro se rige supletoriamente por la LRJAP-PAC, que considera principios inspiradores del mismo, entre otros, el impulso de oficio y la celeridad. En este sentido, en la gestión de la subvención efectuada por el INC de las convocatorias de los ejercicios 2009, 2010 y 2011, se aprecian retrasos en los trámites de exigencia de reintegro de subvenciones en periodo voluntario, lo que ocasionó que el acuerdo de reintegro se dictase con posterioridad a la concesión y pago de la subvención.

<sup>13</sup> Esas cantidades se corresponden con los intereses de demora devengados entre el pago de la subvención y el momento efectivo del reintegro. Previamente, OCU había abonado 6.737 euros junto con la justificación de la subvención, debido a una cantidad no aplicada. FUCI había abonado 4.138 euros en el momento de la notificación provisional de reintegro efectuada por el INC.

- El INC hizo uso de la facultad de modular el importe del reintegro, prevista en el artículo 37.2 de la LGS. Así, una vez conocidas las cantidades indebidamente justificadas, ya referidas tanto a la línea de programas de fomento como a la de programas específicos, se determina cuál de ellas da lugar, finalmente, a la incoación de procedimiento de reintegro.

No se ha apreciado discrecionalidad en el INC a la hora de efectuar esta modulación. No obstante, este Tribunal estima que el INC está aplicando inadecuadamente la facultad de modular el importe de reintegro que prevé el artículo 37.2 de la LGS.

Así, en primera instancia, hay que analizar las causas de reintegro que se regulan en el mencionado artículo 37.2, destacando en particular *“el incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención”*.

En este sentido, es muy importante distinguir entre aquellos reintegros exigidos por incumplimiento de determinadas obligaciones sustantivas y/o formales impuestas a los beneficiarios, como, por ejemplo, superar los límites de la subcontratación o no alcanzar totalmente los objetivos previstos, y los incumplimientos derivados de la falta de justificación o aplicación de los fondos recibidos.

A juicio de este Tribunal, son los reintegros derivados del incumplimiento de las obligaciones sustantivas o formales los que deben ser objeto de graduación en el porcentaje del reintegro solicitado y, en función de su cuantía, aplicar el principio de proporcionalidad. Mientras que los incumplimientos derivados de haber recibido un exceso de fondos, de la falta de aplicación o justificación de los fondos, en ningún caso deben minorarse ni condonarse, ya que este hecho constituye un daño patrimonial para los caudales públicos.

En la actuación de modulación del importe del reintegro llevada a cabo por el INC se observa que se han reducido, mediante la aplicación del principio de proporcionalidad, o suprimido por su carácter inmaterial, incumplimientos que, por su naturaleza, no tendrían que haber sido objeto de esta modulación, debiendo ser solicitados en su totalidad. Lo anterior se aplica a los siguientes supuestos:

**CUADRO Nº 39**  
**IMPORTE NO EXIGIDO POR APLICACIÓN ERRÓNEA DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA EXIGENCIA DE REINTEGRO**

ENTIDAD	PROGRAMA	CANTIDAD (en euros)	MOTIVO FALTA JUSTIFICACION
CEACCU	La educación financiera del consumidor	514	Justificación insuficiente
FUCI	Fomento de la actividad asociativa	547	311 euros de justificación insuficiente
			236 euros por rechazo justificantes (devengo en 2009)

En consecuencia, el INC debería exigir las cantidades que figuran en el cuadro por haber sido condonadas como consecuencia de la aplicación incorrecta del principio de proporcionalidad.

Por otro lado, hay que hacer constar que, pese a que, de acuerdo con la LGS, algunas de las conductas descritas pudieran ser constitutivas de infracción, el INC no ha iniciado, como

consecuencia de los procedimientos de control empleados en las fases de seguimiento y comprobación de la justificación de las subvenciones, ningún expediente administrativo sancionador, derivado de la concesión y gestión de las subvenciones analizadas, al menos, hasta el momento de finalización de los trabajos de fiscalización. El INC, en el supuesto de apreciar indicios de que algunas de las actuaciones de las entidades beneficiarias de la subvención pudieran ser constitutivas de infracción de acuerdo con la tipificación que determina la LGS, debería incoar los procedimientos sancionadores correspondientes.

## **6.2.- ACTUACIONES DE COMPROBACIÓN EFECTUADAS SOBRE ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS BENEFICIARIAS DE LAS SUBVENCIONES**

En el transcurso de los trabajos de fiscalización, este Tribunal ha realizado actuaciones en las sedes de seis de las once asociaciones que conforman el Consejo de Consumidores y Usuarios, en su calidad de beneficiarias de las subvenciones concedidas por el INC.

Las asociaciones de consumidores sobre las que se han realizado actuaciones de comprobación han sido: FUCI, UCE, ADICAE, CEACCU, OCU y FACUA. El objeto de los trabajos efectuados ha sido la verificación de los siguientes aspectos:

- La adecuada y correcta obtención de las subvenciones;
- la aplicación de los fondos recibidos;
- la adecuada y correcta justificación de las subvenciones;
- la comprobación de la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones y otras ayudas recibidas de otras entidades públicas y privadas;
- y el cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa aplicable.

### **6.2.1.- Subvenciones concedidas a la Federación de Usuarios Consumidores Independientes (FUCI)**

#### **6.2.1.1.- CONSIDERACIONES GENERALES**

FUCI se constituyó en el año 1986, al amparo de la Ley de Asociaciones de 1964 (actualmente Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación) y de la entonces vigente Ley de Consumidores y Usuarios de 1984.

Adoptó la forma jurídica de Corporación, siendo sus principales fines, de acuerdo con sus Estatutos, la *“coordinación, representación, gestión, fomento y defensa de los intereses de los consumidores”*. Para la consecución de esos objetivos, las actividades principales que efectúa consisten en la formación, información y desarrollo de actuaciones en defensa de los consumidores.

Figura inscrita en el Registro de Asociaciones de ámbito nacional del Ministerio del Interior con el número 625, así como en el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios previsto en los artículos 33 y siguientes del TRLCU. Además, es miembro del Consejo de Consumidores y Usuarios.

La Asociación FUCI se caracteriza por organizarse en una estructura federal. En este sentido, y pese a que sus Estatutos preveían diversos tipos de socios, en la práctica todos ellos son otras asociaciones con ámbito territorial autonómico, provincial o local que han decidido integrarse en la federación. Dichas asociaciones tienen personalidad jurídica propia y disponen de independencia para la realización de sus propios fines, sin que exista una relación jerárquica entre la federación y las entidades que se adhieren. De hecho, el único requisito para la adhesión es el acuerdo de los órganos rectores de la Asociación que solicita la adhesión.

Según sus Estatutos, los órganos de gobierno y representación son la Asamblea General, la Junta Directiva, la Presidencia y la Secretaría General.

De la regulación de la Junta Directiva que efectúan los Estatutos cabe destacar la prohibición de percibir retribuciones por parte de sus miembros. Únicamente podrán recibir percepciones económicas como consecuencia de la realización de actividades o programas financiados por subvenciones o convenios, distintas de sus funciones como cargos directivos de la entidad.

No obstante lo anterior, este Tribunal ha constatado que, durante el periodo fiscalizado, dos miembros de la Junta Directiva, la anterior Presidenta y el Secretario (actual Presidente), fueron contratados en plantilla como personal de FUCI, desempeñando los cargos de Coordinadora y Director, respectivamente, percibiendo las correspondientes retribuciones que eran objeto de financiación, en su totalidad, con cargo a la línea de fomento de la subvención concedida por el INC.

Esta situación supone un incumplimiento de lo establecido en sus propios Estatutos, ya que las funciones que realizaban estas personas en calidad de Coordinadora y Director no diferían en modo alguno de su cometido como directivos de la entidad<sup>14</sup>.

Según sus Estatutos, los recursos de la Entidad proceden de las aportaciones iniciales y de las cuotas de los socios, legados o herencias, rentas procedentes del patrimonio, subvenciones, así como de los ingresos por ventas de publicaciones y prestaciones de servicios que pudieran tener lugar. También se prevé que los miembros de la Junta Directiva, con carácter excepcional y en caso de necesidad, aporten fondos a la Asociación.

Durante el ejercicio 2010, FUCI ingresó un total de 36.000 euros procedentes de las cuotas de sus entidades federadas, lo que representa un 8% de sus ingresos totales.

FUCI percibió ayudas para las dos líneas (programas de fomento y programas específicos) previstas en la convocatoria del ejercicio 2010. Mediante resolución del INC de 10 de septiembre de 2010, se le concedieron a la entidad las siguientes ayudas:

---

<sup>14</sup> FUCI alega que, puesto que los directivos de la asociación pueden percibir una retribución adecuada por la realización de servicios diferentes a las funciones que les corresponden como miembros del órgano de representación, y que dichos deberes no guardan relación alguna con aquéllos relativos a los responsables del programa general, caracterizados por su naturaleza específica y ejecutiva, no es asumible la afirmación del Anteproyecto según la cual se vulneraron los Estatutos de la entidad.

Sin embargo, del artículo 1 de las bases reguladoras se deduce que las funciones de los trabajadores contratados por la entidad cuyas retribuciones fueron imputadas a esta línea de subvención no debían diferir de las necesarias para "su mantenimiento y funcionamiento habitual", y por lo tanto no podían tener una naturaleza "específica y ejecutiva".

**CUADRO Nº 40**  
**IMPORTE CONCEDIDO A FUCI**

DENOMINACIÓN PROGRAMA	IMPORTE CONCEDIDO (en euros)
Fomento del Asociacionismo	127.479
Programas específicos	182.050
<b>TOTAL SUBVENCIÓN</b>	<b>309.529</b>

A continuación se detalla el desglose por programas del importe presupuestado, que incluye, en su caso, las aportaciones de la propia entidad, así como la cantidad finalmente justificada por FUCI:

**CUADRO Nº 41**  
**DETALLE SUBVENCIÓN CONCEDIDA A FUCI (en euros)**

<b>PROGRAMA FOMENTO ACTIVIDAD ASOCIATIVA</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
621. Arrendamientos	21.840	21.529
628. Suministros	4.500	4.736
629. Otros servicios	571	570
640. Sueldos y salarios	80.378	80.248
642. Seguridad Social a cargo de la empresa	20.190	20.419
<b>Subtotal Programa</b>	<b>127.479</b>	<b>127.502</b>
<b>PROGRAMAS ESPECÍFICOS TELECOMUNICACIONES</b>		
<b>Información Centros de Educación de Adultos</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
607. Trabajos realizados por otras empresas	77.250	77.250
621. Arrendamientos y cánones	1.500	1.262
623. Servicios profesionales	31.500	32.167
627. Publicidad, propaganda y relaciones públicas	4.800	4.800
629. Otros servicios	17.000	12.433
<b>Subtotal Programa</b>	<b>132.050</b>	<b>127.912</b>
<b>PROGRAMA FORMACION E INFORMACION A CONSUMIDORES EN MATERIA DE SEGURIDAD DE LOS PRODUCTOS</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
607. Trabajos realizados por otras empresas	31.000	31.000
623. Servicios profesionales	18.000	18.000
629. Otros servicios	1.000	1.144
<b>Subtotal Programa</b>	<b>50.000</b>	<b>50.144</b>
<b>TOTAL ASOCIACIÓN</b>	<b>309.529</b>	<b>305.558</b>

El INC, mediante resolución de 21 de julio de 2011, inició un procedimiento de reintegro por importe de 4.138 euros, en relación con el programa "Información Centros de Educación de Adultos".

FUCI reintegró los 4.138 euros el 13 de septiembre de 2011, sin esperar a que se dictara la resolución definitiva. Sin embargo, en el cálculo inicial no se habían tenido en cuenta los intereses

de demora devengados entre el pago de la subvención y el momento de reintegro, que ascendían a 186 euros.

Por tanto, la resolución definitiva de reintegro a FUCI, dictada el 14 de septiembre de 2011, solicitaba un total de 186 euros, que fueron abonados por ésta el 28 de septiembre.

Una circunstancia que hay que mencionar, en relación a la subvención del ejercicio 2010, es la compensación que el INC efectuó por importe de 128.948 euros en el pago de la subvención a FUCI.

Dicha compensación tuvo lugar como consecuencia del importe pendiente del reintegro de la subvención concedida por el INC en virtud del Real Decreto 613/2006, de 19 de mayo, de concesión de subvenciones a asociaciones de consumidores para el apoyo y asesoramiento de los afectados por la situación de las empresas Afinsa Bienes Tangibles, S.A. y Forum Filatélico, S.A., anulada parcialmente por el Tribunal Supremo. Las consecuencias de la anulación de este Real Decreto en las asociaciones, se describen en el subepígrafe III.2.3.1.2 de este Informe.

Como consecuencia de la compensación anterior, FUCI percibió materialmente 180.581 euros de la convocatoria de 2010, si bien tuvo que justificar el importe total concedido, esto es, 309.529 euros.

#### 6.2.1.2.- RESULTADO DE LOS TRABAJOS

##### A. En lo relativo a la línea de programa de fomento del asociacionismo:

1. Como se ha indicado en el subepígrafe III.6.1.3. anterior, el número de socios era un parámetro objeto de puntuación para el reparto de los fondos asignados a la línea de fomento. La configuración de FUCI como una Federación de Asociaciones permite que le sean computados todos los socios de las Asociaciones Federadas. Así, el número de socios a 31 de diciembre de 2009 presentado por esta entidad en la solicitud de la convocatoria de 2010 fue de 81.785 socios.

Sin embargo, este número de socios no ha podido ser verificado, toda vez que FUCI no dispone de ninguna base de datos o listado de los socios. Este Tribunal de Cuentas solicitó que le fuera facilitada información (base de datos, listados, o cualquier otra documentación) que soportase la cifra de socios, pero la entidad únicamente proporcionó un cuadro en el que figuraban los datos de socios por cada una de las entidades federadas. También aportó los certificados que daban lugar a la elaboración de dicho cuadro. Por tanto, este Tribunal de Cuentas no puede pronunciarse acerca de la veracidad de dicha cifra, desconociéndose también el procedimiento que utilizan las entidades federadas con FUCI para dar de alta a sus socios individuales.

En este sentido, un hecho relevante es que, pese a que tres de las Asociaciones Federadas (Informacu 2000, Informacu Moncloa e Informacu Chamartín) tienen sede en el mismo local que FUCI, no fue posible obtener listados de socios de estas entidades o siquiera verificar que dichas entidades tenían alguna actividad.

2. Otro de los criterios de valoración de la línea de fomento del asociacionismo según la Disposición quinta, punto 2.e) de la convocatoria, es la tramitación de acciones judiciales efectuadas por las asociaciones, entendiéndose por tales las *“acciones judiciales en defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios durante el ejercicio anterior, de las que haya pronunciamiento judicial, aunque no sea firme”*.

En este sentido, FUCI certificó 9 acciones judiciales. No obstante, del análisis de la información soporte de estas demandas, se concluye que no pueden considerarse como tales a efectos del criterio de valoración, que exige que las acciones se hayan presentado en el ejercicio anterior y que exista pronunciamiento judicial, aunque no sea firme. La entidad presentó un listado en el que las acciones en interés general relacionadas se refieren todas al ejercicio 2006 siendo el resto de las acciones (individuales) anteriores al 1 de enero de 2009. Por tanto, la puntuación otorgada por el INC por las acciones judiciales tramitadas por FUCI debió ser cero.

3. FUCI imputó, a la subvención del programa de fomento del asociacionismo, los costes laborales de uno de sus empleados que presta servicios de secretaría y administración y que en los boletines de cotización (TC) de la Seguridad Social del ejercicio 2010, figuraba contratado a tiempo completo de manera indefinida. Adicionalmente, este empleado expidió 2 facturas por 6.000 y 1.500 euros a la propia asociación, en junio de 2010 en concepto de prestación de servicios de secretariado, para un programa no financiado por el INC, aunque sí con fondos públicos.

Es decir, el empleado facturó a su propio empleador 7.500 euros por la prestación de servicios de secretaría, tarea sustancialmente igual por la que estaba contratado en FUCI.

Dichas facturas fueron imputadas por FUCI, como justificación de gasto, en una subvención concedida por la Fundación Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente y de Medio Rural y Marino.

Debe tenerse en cuenta que las bases reguladoras de la subvención concedida por la Fundación Biodiversidad, respecto de los costes del personal no contratado exclusivamente para la actividad, determinaban su financiación en función del porcentaje de dedicación al proyecto. Si FUCI no hubiera presentado contrato de prestación de servicios a esa justificación, sólo habría obtenido financiación por un porcentaje del coste laboral de este trabajador por parte de la Fundación Biodiversidad y únicamente habría podido imputar a la subvención para el fomento del asociacionismo del INC el resto de ese coste<sup>15</sup>.

#### B. En lo relativo a la línea de programas específicos:

En virtud de la resolución de concesión de subvención, el INC aprobó financiar los siguientes programas específicos de formación e información a los consumidores:

---

<sup>15</sup> FUCI alega que la existencia de dicho contrato no implicaba una dedicación exclusiva y considera que las funciones facturadas no guardaban relación con las desarrolladas para el programa subvencionado por el INC. Considera, por lo tanto, que la remuneración diferenciada de los servicios prestados por el empleado resulta ajustada a la legislación.

De nuevo hay que traer aquí a colación la finalidad de la subvención establecida para el fomento del asociacionismo según lo dispuesto en el artículo 1 de la Orden de bases: se pretende colaborar, a través de su financiación, en el mantenimiento y funcionamiento habitual de las entidades. De ello se desprende que los empleados por la entidad cuya remuneración esté imputada, íntegramente, como es el caso, a esta parte de la subvención, desarrollan todas las tareas habituales que, de acuerdo con su categoría laboral, les corresponden. Debe, también, tenerse en cuenta que la facturación de este trabajador imputada a la subvención de la Fundación Biodiversidad lo fue en concepto de "Secretaría", es decir, no se trató de una función especializada, técnica o experta, distinta de la del personal administrativo.



**CUADRO Nº 42**  
**PROGRAMAS ESPECÍFICOS SUBVENCIONADOS A FUCI**

DENOMINACIÓN PROGRAMA	IMPORTE CONCEDIDO (en euros)
Información en Centros de Educación de Adultos: Consumos, derechos, salud y calidad de vida: Infórmate y participa (Escuela de Adultos)	132.050
Formación e información a consumidores y usuarios de sectores de especial protección en materia de seguridad de los productos.	50.000
<b>TOTAL</b>	<b>182.050</b>

Las principales incidencias que se han observado en los trabajos de fiscalización en la justificación de los programas específicos son las siguientes:

1. El programa “*Escuela de Adultos*” consistía en la realización de folletos destinados a dinamizar la información en materia de consumo en 300 centros de adultos integrados en las redes informativas de la asociación. Este programa fue dotado con 132.050 euros, de los cuales la Asociación reintegró 4.138 euros a instancia del INC, a causa de la no aplicación de los fondos.

En la justificación de este programa se aportó una factura por importe de 11.000 euros, en concepto de “*Comunicación y atención a los centros de educación de adultos a través de la red en el periodo de actividad del programa en el ejercicio 2010*”, que consistía en la elaboración de una página web.

Solicitadas a la entidad las pruebas de la realización de la actividad, solo aportó la existencia de la propia página web de FUCI y no de la página específica que debió financiar el programa. Este Tribunal estima que la realización de una página web “*oficial*” de la asociación constituye un gasto de carácter genérico, no imputable a un programa específico o, en su caso, no imputable en su totalidad. En consecuencia, FUCI no ha demostrado la existencia efectiva del servicio facturado en este justificante, por lo que se considera un gasto no financiable por la subvención.

2. El segundo programa se denomina “*Formación a los Consumidores en materia de seguridad de los productos*”, para cuya ejecución se concedió una ayuda de 50.000 euros.

Este programa consistió en la elaboración de folletos con el objetivo de facilitar a los consumidores información acerca de la detección de productos peligrosos, los mecanismos de reclamación y las vías de alerta.

Como justificantes de los dos programas, FUCI presentó, entre otras, sendas facturas emitidas por el Vicepresidente de la Federación en concepto de coordinación del proyecto por importe de 12.500 euros (Programa de Centro de Adultos) y 6.000 euros (Programa de Seguridad de los Productos). La prestación de estos servicios, que podrían haber sido ejecutados por la propia entidad sin necesidad de acudir a terceros, constituye un supuesto de subcontratación de actividad, según lo dispuesto en el artículo 15 de las bases reguladoras de la subvención.

Al no estar ligado mediante contrato laboral a FUCI, el Vicepresidente presentó una factura en virtud de un contrato de prestación de servicios. En los trabajos de fiscalización no se ha acreditado convenientemente si el emisor de la factura estaba dado de alta como profesional, ni la especialización que justifica su contratación.

A mayor abundamiento, y de acuerdo con lo establecido el apartado f) del artículo 68.2 del RGS en desarrollo del artículo 29.7.d) de la LGS, la contratación del Vicepresidente incumple la prohibición de subcontratar a personas vinculadas, por lo que la entidad podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 y siguientes de la LGS.

### 6.2.1.3.- CONCLUSIONES

1. El importe total de la subvención percibida por FUCI ascendió a 309.529 euros, de los que 127.479 euros corresponden a la línea del programa de fomento del asociacionismo y 182.050 euros, a los dos programas específicos financiados por el INC en el ejercicio 2010.

Tras el análisis de la documentación soporte de la justificación de las actividades subvencionadas, se ha observado la no acreditación de la actividad subvencionada por un importe total de 11.000 euros.

2. La entidad podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 y siguientes de la LGS, por las siguientes causas:
  - Infracciones en materia de subcontratación, al haber contratado a personas vinculadas sin que conste la acreditación de que no se supera el coste de mercado.
  - No conservación del resultado de las actividades subvencionadas relativas a la creación de una página web.

A juicio de este Tribunal, sería conveniente que el INC analizase las anteriores conclusiones a los efectos de la imposición de las sanciones que, en su caso, procediesen.

## 6.2.2.- Subvenciones concedidas a la Asociación Unión de Consumidores de España (UCE)

### 6.2.2.1.- CONSIDERACIONES GENERALES

UCE se constituyó en el año 1985, al amparo de la Ley de Asociaciones de 1964 (actualmente Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación) y de la entonces vigente Ley de Consumidores y Usuarios de 1984.

Sus objetivos persiguen promover la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos como consumidores y usuarios, la representación y defensa de sus intereses (individuales y colectivos) y el desarrollo de su participación en la vida social.

La asociación se caracteriza por organizarse en una estructura federal, compuesta por las Uniones de Consumidores de diversas provincias de España.

Figura inscrita en el Registro de Asociaciones de ámbito nacional del Ministerio del Interior con el número 565, así como en el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios previsto en los artículos 33 y siguientes del TRLCU. Además, es miembro del Consejo de Consumidores y Usuarios.

Según sus Estatutos, sus órganos de gobierno son: el Congreso Confederal, la Asamblea General y la Junta Directiva.

Los ingresos principales de UCE, en el ejercicio 2010, procedían de la subvención del INC, que suponía el 70% de sus ingresos totales. Ese ejercicio percibió dos subvenciones públicas más, una del Consejo Económico y Social (en adelante CES) por importe de 19.119 euros, y otra de la Secretaría de Estado de la Unión Europea (5.000 euros). Los ingresos procedentes de sus socios fueron 80.880 euros, 18.000 de cuotas ordinarias y 62.880 euros de cuotas extraordinarias. Además, destacan unos ingresos extraordinarios de 124.010 euros, derivados de dar de baja en contabilidad un préstamo a largo plazo que se encontraba en el balance desde antes del 1 de enero de 2007.

Por último, percibió 66.351 euros en concepto de prestación de servicios, cuyo detalle fue el siguiente:

**CUADRO Nº 43**  
**DETALLE DE SERVICIOS FACTURADOS POR UCE**

<b>EMPRESA</b>	<b>IMPORTE (en euros)</b>	<b>SERVICIO</b>	<b>FECHA</b>
Empresa 1	17.725	Realización de estudio de mercado cuantitativo para determinar la actitud del usuario de Cajas de Ahorro ante los procesos de fusión de entidades financieras.	5/03/2010
Empresa 2	17.400	Colaboración en el seguimiento del Código de Autorregulación. Colaboración campaña 1 dedo de espuma. Organización 2 conferencias La cerveza en la dieta mediterránea.	13/04/2010
Empresa 1	10.440	Estudio cualitativo entre los consumidores para conocer el grado de aceptación de los alimentos funcionales en el sector de lácteos y elaborados cárnicos.	20/04/2010
Empresa 3	12.530	Estudios sobre tendencias futuras de consumo.	21/04/2010
Empresa 1	8.256	Estudio cualitativo para determinar el grado de conocimiento del consumidor de aceite de oliva sobre los beneficios de la dieta mediterránea y el papel que desempeña en ella el aceite de oliva.	20/05/2010
<b>TOTAL</b>	<b>66.351</b>		

Es relevante señalar que algunas de estas empresas facturaron a UCE por trabajos en ejecución de los programas financiados por el INC en el marco de las subvenciones concedidas a asociaciones de consumidores, tanto en el ejercicio 2009 como en 2010, con el siguiente detalle:

**CUADRO Nº 44**  
**JUSTIFICANTES IMPUTADOS A LA SUBVENCIÓN POR UCE DE EMPRESAS A LAS QUE LA ENTIDAD PRESTÓ SERVICIOS (en euros)**

<b>EMPRESA</b>	<b>TOTAL 2009</b>	<b>TOTAL 2010</b>
Empresa 1	203.850	118.475
Empresa 3	58.348	53.672

Ante esta situación, en la que empresas mercantiles contrataban a UCE para la prestación de un servicio y, a su vez, UCE contrataba a dichas empresas la realización de trabajos en ejecución de las actividades subvencionadas, el Tribunal solicitó el resultado de los trabajos encargados por estas empresas a la Asociación, para verificar, entre otras cuestiones, si respetaba los límites que el TRLCU impone a las asociaciones de consumidores en sus relaciones con los operadores de mercado, debiendo señalarse que UCE no facilitó los resultados de los trabajos facturados a estas empresas. Lo anterior podría suponer una infracción del TRLCU que debe ser estudiado por el INC, a los efectos que procedan.

Además, UCE presentó liquidaciones trimestrales y anuales de IVA con actividad cero, pese a registrar contablemente facturas por las actividades anteriores que devengaron el correspondiente IVA. Por tanto, UCE no declaró ni ingresó en la AEAT la liquidación de este impuesto, lo que este Tribunal pondrá en conocimiento de la AEAT a los efectos que procedan.

Mediante resolución de 10 de Septiembre de 2010, el INC concedió a UCE 685.017 euros en concepto de ayudas para las dos líneas de la subvención (programas de fomento y programas específicos) previstas en la convocatoria del ejercicio 2010. El abono tuvo lugar el 21 de octubre y el importe percibido por cada una de las líneas fue el siguiente:

**CUADRO Nº 45**  
**SUBVENCIONES CONCEDIDAS A UCE**

DENOMINACIÓN PROGRAMA	IMPORTE CONCEDIDO (en euros)
Fomento del Asociacionismo	246.798
Programas específicos	438.219
<b>TOTAL SUBVENCIÓN</b>	<b>685.017</b>

A continuación se detalla el desglose por programas del importe presupuestado, que incluye, en su caso, las aportaciones de la propia entidad, así como la cantidad finalmente justificada por UCE:

**CUADRO Nº 46**  
**DETALLE SUBVENCIONES CONCEDIDAS A UCE (en euros)**

<b>PROGRAMA FOMENTO ACTIVIDAD ASOCIATIVA</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
621. Arrendamientos y cánones	30.113	31.952
622. Reparaciones y conservación	3.214	2.256
628. Suministros	6.779	6.098
629. Otros servicios	1.000	2.266
640. Sueldos y salarios	159.658	161.748
642. Seguridad Social a cargo de la empresa	46.144	43.299
<b>Subtotal Programa</b>	<b>246.908</b>	<b>247.619</b>
<b>PROGRAMAS ESPECÍFICOS</b>		
<b>PROGRAMA MODELOS ÓPTIMOS CONTRATO PARA COMPRAVENTA VIVIENDA</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
607. Trabajos realizados por otras empresas	27.700	27.700
623. Servicios de profesionales independientes	26.500	26.500
624. Transporte, mensajería, correo	1.075	1.195
629. Otros servicios	3.400	3.302
640. Sueldos y salarios	5.620	5.580
642. Seguridad Social a cargo de la empresa	1.622	1.655
<b>Subtotal Programa</b>	<b>65.917</b>	<b>65.932</b>
<b>PROGRAMA LAS RECLAMACIONES EN EL SECTOR TELECOMUNICACIONES</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
607. Trabajos realizados por otras empresas	28.900	28.900
623. Servicios de profesionales independientes	43.500	43.971
624. Transporte, mensajería, correo	980	998
629. Otros servicios	2.965	2.627
<b>Subtotal Programa</b>	<b>76.345</b>	<b>76.496</b>
<b>PROG. CONSECUENCIAS JURÍDICAS Y ECONÓMICAS CONTRATACIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS. MEDIOS DE PAGO</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
607. Trabajos realizados por otras empresas	33.350	33.425
623. Servicios de profesionales independientes	34.000	34.000
624. Transporte	1.900	1.941
629. Otros servicios	7.050	7.050
640. Sueldos y salarios	7.494	7.321
642. Seguridad Social a cargo de la empresa	2.163	2.197
<b>Subtotal Programa</b>	<b>85.957</b>	<b>85.934</b>
<b>PROGRAMA ESCUELA DE FORMACIÓN DE DIRIGENTES Y TÉCNICOS DE ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
607. Trabajos realizados por otras empresas	36.000	36.000
621. Arrendamientos y cánones	8.000	4.695
623. Servicios de profesionales independientes	81.800	85.042
624. Transporte	2.650	2.932
629. Otros servicios	22.540	23.726
640. Sueldos y salarios	30.610	33.599
642. Seguridad Social a cargo de la empresa	8.400	9.273
<b>Subtotal Programa</b>	<b>190.000</b>	<b>195.267</b>
<b>PROGRAMA PUESTA AL DÍA, PERFECCIONAMIENTO Y MEJORA DEL ASESOR INFORMÁTICO PARA LA COMPARATIVA, EXAMEN Y ELECCIÓN DE TARIFAS DE TELEFONÍA MÓVIL</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
607. Trabajos realizados por otras empresas	0	
623. Servicios de profesionales independientes	20.000	20.000
624. Transporte	0	
629. Otros servicios	0	
<b>Subtotal Programa</b>	<b>20.000</b>	<b>20.000</b>
<b>TOTAL ASOCIACIÓN</b>	<b>685.127</b>	<b>691.248</b>

El INC, tras analizar la documentación justificativa de la subvención del ejercicio presentada por UCE, procedió a dictar el acuerdo de reintegro con fecha 2 de febrero de 2012. El desglose del reintegro inicialmente solicitado por el INC fue el siguiente:

**CUADRO Nº 47**  
**REINTEGROS EXIGIDOS EN FASE POR VOLUNTARIA POR EL INC (en euros)**

NOMBRE DEL PROGRAMA	SUBVENCIÓN CONCEDIDA	NO JUSTIFICADO	DEUDA REINTEGRO
Fomento de la actividad asociativa	246.798	14.433	14.426 <sup>16</sup>
Modelos óptimos de contratos de compraventa de vivienda	65.917	755	-
Reclamaciones antes el sector de las telecomunicaciones	76.345	840	-
Consecuencias jurídicas contratación de productos y servicios financieros. Medios de pago	85.957	1.117	1.117
Escuela de formación de dirigentes y técnicos de organizaciones de consumidores	190.000	2.505	2.505
Comparador de tarifas de telefonía móvil	20.000	5.000	5.000
<b>TOTAL</b>	<b>685.017</b>	<b>24.650</b>	<b>23.048</b>

El 2 de febrero de 2012, el Presidente del INC dictó acuerdo de reintegro por importe de 24.522 euros, que incluían 1.474 euros de intereses de demora, como resultado de los trabajos de comprobación de la subvención.

#### 6.2.2.2.- RESULTADO DE LOS TRABAJOS

1. En primer lugar, es preciso hacer referencia a una incidencia que compromete la concesión por el INC de la subvención de la convocatoria del ejercicio 2009 y el pago de la convocatoria de 2010.

##### A. Convocatoria de la subvención del ejercicio 2009:

UCE recibió la subvención correspondiente a la convocatoria del ejercicio 2009 no estando al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

##### Concesión de la subvención:

El INC dictó, el 3 de octubre de 2009, la resolución de concesión de la subvención, atribuyendo a UCE un total de 647.502 euros. En esa fecha, la Asociación tenía en vigor dos acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento, uno con la AEAT y otro con la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante TGSS).

##### a. En cuanto al acuerdo de aplazamiento y fraccionamiento con la AEAT:

El acuerdo se firmó el 20 de mayo de 2009, por deudas de carácter tributario y por reintegro de subvenciones. En él se preveía la realización de dos pagos los días 22 de junio y 21 de septiembre, por importe de 7.000 euros cada uno, en concepto de retenciones de IRPF de los trabajadores, procedentes del año 2000.

<sup>16</sup> El importe del reintegro no coincide con el importe no justificado, debido a que ese programa no fue objeto de financiación en su totalidad por el INC, por lo que al reintegro se le aplicó el porcentaje que representaba la financiación.

Llegado el vencimiento, UCE no atendió los dos plazos anteriores. A partir de ese momento, el acuerdo de aplazamiento dejó de tener vigencia, por lo que UCE no podía tener la condición de beneficiario de la subvención al no hallarse al corriente de sus obligaciones tributarias.

No obstante lo anterior, la AEAT emitió, con fecha de 24 de julio, cuando ya se había incumplido el primer pago, un certificado en el que se declara que UCE se hallaba al corriente de sus obligaciones tributarias.

b. En cuanto al acuerdo de aplazamiento y fraccionamiento con la TGSS:

El acuerdo se firmó el 20 de mayo de 2005, por deudas de las cotizaciones sociales. En él se establecía un calendario de pagos mensuales hasta mayo de 2010 y cifraba la deuda por cotizaciones sociales en 292.161 euros.

De la documentación a la que este Tribunal de Cuentas ha tenido acceso sobre la ejecución de ese acuerdo no se ha hallado evidencia de que UCE abonase los plazos del periodo incluido entre el 30 de junio y el 31 de diciembre de 2009.

A mayor abundamiento, la TGSS efectuó, el 11 de enero de 2010, un embargo ejecutivo de la cuenta corriente de UCE por un importe de 6.000 euros.

No obstante lo anterior, la TGSS emitió dos certificados, con fechas de 11 de mayo y 5 de noviembre de 2009, de que UCE se hallaba al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social.

Por tanto, de acuerdo con el artículo 36.1 del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Recaudación de la Seguridad Social, que dispone que *“en caso de incumplimiento de cualquiera de las condiciones o pagos del aplazamiento, se proseguirá, sin más trámite, el procedimiento de apremio que se hubiera iniciado antes de la concesión...”*, UCE era deudora de la TGSS en fase ejecutiva durante dicho periodo de tiempo.

En consecuencia, UCE no debió ostentar la condición de beneficiario de subvenciones por no estar al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social.

Como se ha comentado anteriormente, el INC dictó la resolución de concesión de la subvención el 3 de octubre de 2009, asignando a UCE un total de 647.502 euros. En esa fecha, por los incumplimientos de los acuerdos anteriores, la entidad no cumplía los requisitos, establecidos en el precitado artículo 13.2.e) y g) de la LGS, para ser beneficiario de la subvención.

Abono de la subvención:

El INC emitió el documento presupuestario de reconocimiento de la obligación y mandamiento de pago, por importe de 647.502 euros, el día 3 de diciembre de 2009. La solicitud de la transferencia al Banco España se efectuó el día 10 y el abono a UCE se produjo el día 12.

En la fecha en que se produjo por el INC el acto del reconocimiento de la obligación y mandamiento de pago del importe de la subvención, estaba vigente un nuevo acuerdo, de fecha de 25 de noviembre de 2009, de aplazamiento y fraccionamiento que la AEAT había concedido a UCE, que sustituía al precitado acuerdo de 20 de mayo, hasta entonces vigente. El nuevo acuerdo fijaba un calendario de pagos cuyo primer plazo vencía el día 7 de diciembre.

Como se observa por la secuencia de fechas, en el momento en que el INC reconoció la obligación y el pago (3 de diciembre) UCE cumplía con los requisitos establecidos para el cobro de la subvención con respecto a estar al corriente de sus obligaciones tributarias.

No obstante, la situación de UCE respecto de sus obligaciones con la Seguridad Social era, como se ha descrito en el apartado b) anterior, de no estar al corriente de las mismas, ya que, a la fecha del reconocimiento y pago de la subvención, había incumplido el calendario de pagos establecido en el acuerdo de aplazamiento y fraccionamiento concedido por la TGSS el 20 de mayo de 2005, que se encontraba en vigor.

Por tanto, UCE recibió la subvención correspondiente a la convocatoria del ejercicio 2009 no estando al corriente de sus obligaciones la Seguridad Social y sin informar de ello al órgano gestor.

#### B. Convocatoria de la subvención del ejercicio 2010:

A 31 de diciembre de 2010, UCE presentaba deudas por reintegro de subvenciones concedidas por el INC, referidas a las convocatorias de los ejercicios 1992, 1995, 2005 y 2008, otras subvenciones concedidas por otros organismos públicos y deudas de naturaleza tributaria que se remontaban al periodo 1998-2002.

Los reintegros correspondientes a las subvenciones concedidas por el INC en los ejercicios 1992, 1995 y 2005 tuvieron su origen en sendas actuaciones de control financiero de subvenciones efectuadas por la IGAE. El reintegro de 2008 surgió de las actuaciones de verificación de la justificación de la subvención realizada por el INC.

Respecto a las deudas por los reintegros anteriores, tras agotar el periodo voluntario de abono fueron remitidas por el INC a la AEAT, en virtud del artículo 3.1.b.2º) del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, que establece que la gestión recaudatoria del Estado y de sus organismos autónomos se llevará a cabo, cuando se trata de recursos de naturaleza pública, *“en período ejecutivo, por la Agencia Estatal de Administración Tributaria previa remisión, en su caso, de las correspondientes relaciones certificadas de deudas impagadas en período voluntario”*.

El detalle de las deudas de UCE por reintegro de subvenciones concedidas por el INC, cuya recaudación gestiona la AEAT en periodo ejecutivo, se refleja en el siguiente cuadro, expresado en euros:

**CUADRO Nº 48**  
**DEUDAS POR REINTEGRO DE SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR EL INC A LA ENTIDAD UCE, GESTIONADAS POR LA AEAT EN FASE EJECUTIVA, A 31 DE DICIEMBRE DE 2010 (en euros)**

CONVOCATORIA	IMPORTE DEL REINTEGRO	FECHA DE REMISIÓN A LA AEAT (VÍA EJECUTIVA)
1992	5.153	10/04/1997
1995	24.735	27/10/1998
2005	131.023	17/03/2010
2008	242.659	17/03/2010



No obstante, estas cantidades pueden variar por las distintas fechas a tener en cuenta para calcular los intereses de demora devengados entre el momento en que se produjo el acuerdo de reintegro y los sucesivos acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento que la AEAT ha concedido a UCE.

El hecho de ser deudor en vía ejecutiva, por sí mismo, no supone que UCE incumpliese el requisito de los artículos 13.2.e y g) de la LGS, que indican que no podrán obtener la condición de beneficiario de subvenciones quienes no se hallen al corriente *“en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social”* y *“de pago de obligaciones por reintegro de subvenciones”*, respectivamente, ya que, como establece el artículo 21.1 del RGS, *“se considerará que los beneficiarios se encuentran al corriente en el pago de obligaciones por reintegro de subvenciones, cuando las deudas estén aplazadas, fraccionadas o se hubiera acordado su suspensión, con ocasión de la impugnación de la correspondiente resolución de reintegro”*.

La AEAT ha estimado en varias ocasiones las solicitudes de UCE de propuestas de acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento de sus deudas en periodo ejecutivo (tanto por reintegro de subvenciones como por deudas de naturaleza tributaria), dictando sucesivos acuerdos de esta naturaleza, con dispensa total de garantía, que han ido concatenándose, en cuanto a las fechas, unos a otros.

Los días 14 de abril y 22 de junio de 2010, la AEAT aprobó sendos acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento que recogían la totalidad de las deudas de UCE.

El acuerdo de 14 de abril establecía un calendario de pagos en el que se fijó el abono de un plazo, que vencía el 20 de septiembre de 2010, por 8.850 euros, en concepto de “Retención de IRPF de los trabajadores”. Esta deuda tributaria había pasado al cobro en periodo ejecutivo el 5 de mayo de 2000.

Por su parte, el acuerdo de 22 de junio establecía un calendario de pagos trimestrales, en el que se fijaba un pago, también para el día 20 de septiembre, por 44.841 euros, en concepto de “Recaudación de otros Entes. Gestión”. Esta deuda se correspondía con el reintegro de la subvención de la convocatoria del INC del ejercicio 2008, iniciándose la fase ejecutiva de recaudación el 5 de febrero de 2010.

Ninguno de los dos pagos anteriores, que vencían el 20 de septiembre, fue abonado por UCE.

En este punto es preciso recordar que el incumplimiento de un plazo de un acuerdo de aplazamiento y fraccionamiento concedido en fase ejecutiva, y con dispensa total de garantías, conlleva la continuación del procedimiento de apremio para todas las deudas incluidas en el acuerdo de aplazamiento y fraccionamiento que se encontrasen en fase ejecutiva en el momento de presentarse la solicitud, tal y como establece el artículo 54.2 del RGR.

El INC dictó, el 10 de septiembre de 2010, la resolución de concesión de la subvención atribuyendo a UCE un total de 685.017 euros. En esa fecha, UCE sí cumplía los requisitos establecidos en el artículo 13.2.e) y g) de la LGS, ya que existían dos acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento en vigor.

Posteriormente, el INC emitió el documento presupuestario de reconocimiento de la obligación, por importe de 685.017 euros, el día 19 de octubre, y el mandamiento de pago el día 22.

En ese momento, UCE ya había incumplido el pago que vencía el 20 de septiembre, lo que implicaba que los acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento carecían de efecto, por lo que UCE no se hallaba al corriente de sus obligaciones tributarias y, además, era deudor por reintegro de subvenciones por la totalidad de su deuda en fase ejecutiva.

A mayor abundamiento, durante el periodo que transcurrió entre el 20 de septiembre de 2010 y el 23 de diciembre de 2010, UCE recibió una subvención gestionada por el CES, por importe de 19.119 euros.

La acreditación del cumplimiento de las obligaciones por reintegro de subvenciones se realiza tanto en el momento de la concesión (artículo 13 de la LGS) como en el del reconocimiento de la obligación y pago de la misma (artículo 88 del RGS). Según establece el artículo 25 del RGS, dicha acreditación se efectúa mediante declaración responsable del beneficiario.

A este respecto, como requisito previo al pago, el presidente de la entidad aportó, con fechas 23 septiembre y 18 de octubre de 2010, sendos certificados en los que acreditaba que UCE no era deudora por reintegro de subvenciones, a pesar de que no había efectuado los dos pagos que vencían el 20 de septiembre.

A juicio de este Tribunal, a la vista de los hechos descritos, el INC debería proceder a la apertura del oportuno expediente para valorar si de la actuación de UCE podrían derivarse alguna de las acciones u omisiones susceptibles de constituir infracciones administrativas en materia de subvenciones, tipificadas en los artículos 52 y siguientes de la LGS, sin perjuicio de la determinación, en su caso, de responsabilidades de otra naturaleza.

2. Respecto a la comprobación de la realización de la actividad y justificación de la subvención de UCE, se han obtenido las siguientes conclusiones:

- 2.1. En lo relativo a la línea de programa de fomento del asociacionismo:

Durante el ejercicio 2010, el INC concedió 246.798 euros para financiar los costes de estructura de UCE. Los gastos efectuados presentados como justificación correspondían al arrendamiento de local, los salarios del personal en nómina, las cotizaciones a la Seguridad Social, el teléfono y la luz.

- 1) Como se ha indicado en el subepígrafe III.6.1.3 anterior, el número de socios era un parámetro objeto de puntuación para el reparto de los fondos asignados a la línea de fomento. La asociación UCE se configura como una Federación de Asociaciones. A 31 de diciembre de 2009, certificó tener 341.141 socios, de los que 82.542 eran socios individuales (al parecer de sus entidades federadas, ya que UCE no recoge en sus estatutos la posibilidad de disponer de socios individuales), 7.669 socios adheridos y 250.930 socios colectivos. No obstante, el INC, en su valoración de las solicitudes para la línea de fomento en la subvención 2010, sólo admitió 82.057 socios, debido a que las bases reguladoras y la convocatoria se refieren a "*socios individuales*" en la definición del criterio de valoración.

Este Tribunal no ha podido comprobar la veracidad de los datos sobre el número de socios certificados por UCE, ya que los datos de que dispone la asociación proceden exclusivamente de certificados expedidos por sus federaciones autonómicas, que, a su vez provienen de entidades de ámbito inferior, que son las que se integran en las federaciones autonómicas. Por tanto, la entidad no aportó en los trabajos de fiscalización base de datos o listado, pese a que le fue solicitado expresamente por escrito.

- 2) Otro de los criterios de valoración, según la Disposición quinta, punto 2.e) de la convocatoria, es la tramitación de acciones judiciales efectuadas por las asociaciones, entendiéndose por tales las *“acciones judiciales en defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios durante el ejercicio anterior, de las que haya pronunciamiento judicial, aunque no sea firme”*.

En este sentido, UCE certificó haber realizado 74 acciones judiciales. Este dato, sin embargo, no coincide con el listado facilitado a este Tribunal. Tras el análisis del contenido de las acciones, se concluye que únicamente una sola demanda encaja plenamente en la definición anterior, ya que el resto son acciones individuales en defensa de sus asociados, asesoramientos o informes efectuados por la asociación. Por tanto, en la puntuación otorgada por el INC por las acciones judiciales tramitadas por UCE solo debió considerarse una demanda.

- 3) En relación con las retribuciones de la persona que ocupaba el cargo de Gerente de UCE, cabe destacar:

- a) En la documentación sobre la nómina correspondiente al mes de octubre constaba que fue imputada a tres subvenciones, con el siguiente prorrateo:
- El 5% de la nómina a una subvención del CES.
  - El 48% de la nómina a la subvención de fomento de estructura del INC.
  - El resto a la subvención concedida por la Secretaría de Estado de la Unión Europea.

Tras analizar la documentación se concluye que, en realidad, se imputaron 3.691 euros al INC (77% de la nómina), 2.492 euros (52%), a la Secretaría de Estado de la Unión Europea y 240 euros (5%), al CES. Por tanto, parte del importe de la nómina se ha presentado como justificación a 3 subvenciones de manera concurrente, produciéndose una sobreimputación por importe total de 1.630 euros, correspondiente al exceso de financiación por parte de la Administración. Asimismo, deberían reintegrarse 336 euros relativos al exceso de financiación de la cuota patronal de la Seguridad Social.

- b) En relación con los costes de Seguridad Social imputados a la subvención, en el mes de noviembre de 2009, UCE modificó el contrato laboral de la persona que ocupaba el cargo de Gerente, para incluirlo en el Régimen General de la Seguridad Social, en lugar del Régimen Especial de personal directivo, en el que estaba dada de alta desde 2007.

Como consecuencia, en el ejercicio 2010, la entidad abonó a la TGSS un total 6.457 euros en concepto de regularización de cotizaciones<sup>17</sup>, presentándose este gasto dentro de la justificación de la subvención. Sin embargo, ese gasto se devengó en ejercicios anteriores a 2010 y, por lo tanto, no era financiable en la subvención del ejercicio 2010, de acuerdo con lo establecido en el punto 6 de la Disposición segunda de la convocatoria.

- c) No ha quedado acreditado el abono de la paga extraordinaria de diciembre de 2010, ya que no existe registro de caja de ese pago con fecha anterior al 26 de febrero de 2011 (fecha

---

<sup>17</sup> UCE procedió de la siguiente forma: durante el ejercicio 2010 cotizó por el puesto de Gerente en el Régimen General. Con fecha 22/11/2010, abonó un total de 6.457 euros, que incluyeron un 20% de recargo por la regularización de cotizaciones desde julio de 2007 hasta noviembre de 2009.

límite de pago de acuerdo con las bases reguladoras), ni en los extractos bancarios, ni en la contabilidad de la Asociación.

El importe de este justificante fue de 3.112 euros y tendría el carácter de no subvencionable, en la medida en que no puede considerarse acreditado fehacientemente el pago, de acuerdo con el artículo 18.6.b) de las bases reguladoras.

- 4) UCE imputó al programa de fomento de la subvención del INC dos despidos improcedentes, cada uno de ellos por importe de 1.171 euros, ascendiendo el total de la indemnización a 2.342 euros.

El artículo 11.b) de las bases reguladoras determina que sólo se financiarán gastos de sueldos y salarios imputados a la cuenta 640 del Plan General de Contabilidad vigente, por lo que las indemnizaciones por despido no tienen encaje en la definición de los gastos subvencionables por el INC en la línea de fomento de estructura, debiendo ser, en consecuencia, reintegrados al INC, ya que la indemnización por despido no puede admitirse como un coste de personal subvencionable en concepto de fomento de la estructura organizativa de una asociación de consumidores.

- 5) A la vista de los boletines de cotización (TC) de ingreso de cuotas a la TGSS correspondientes al ejercicio 2011, se ha comprobado que uno de los trabajadores contratados en octubre de 2010 e imputado al programa de fomento del asociacionismo sólo cotiza por 6 días en enero de 2011, y desaparece en los meses posteriores.

Lo anterior implicaría el incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 11.d) de las bases, que exige una duración "*al menos semestral*" para el personal contratado cuyo coste sea imputable al programa de fomento. El importe imputado por este trabajador en 2010, totalizando salarios y Seguridad Social, ascendió a 8.237 euros, que no se considera gasto subvencionable, por lo que debería reintegrarse al INC.

- 6) UCE imputó a la subvención el coste de Seguridad Social por una trabajadora durante el mes de julio, cuando dicho coste era deducible por situación de Incapacidad Temporal, tal y como demuestra el documento TC2 correspondiente.

Por lo tanto, la subvención del programa de fomento financió un importe indebido de 441 euros.

- 7) No ha sido posible verificar el pago de parte de las nóminas imputadas al programa de fomento del asociacionismo, al haber sido abonadas en efectivo según los soportes contables. La cuantía de los pagos efectuados por caja en concepto de nóminas y finiquitos ascendió a un total de 40.251 euros.

El Tribunal de Cuentas solicitó los libros auxiliares de caja o recibís del abono de dichos salarios, manifestando UCE carecer de dicha documentación, pese a que dispuso de un elevado saldo en efectivo en la caja a lo largo del ejercicio.

A juicio de este Tribunal, en aras a una regular ejecución de la subvención, debería limitarse en las bases la posibilidad de realizar pagos en efectivo, ya que dificulta su justificación y supone un incremento considerable de riesgo de fraude.

## 2.2. En lo relativo a la línea de programas específicos:

En virtud de la resolución de concesión de la subvención, el INC aprobó financiar los siguientes programas específicos de formación e información a los consumidores:

**CUADRO Nº 49**  
**PROGRAMAS ESPECÍFICOS SUBVENCIONADOS A UCE**

DENOMINACIÓN PROGRAMA	IMPORTE CONCEDIDO (en euros)
Modelos de contratos óptimos para la compraventa de vivienda.	65.917
Las reclamaciones en el sector de las telecomunicaciones.	76.345
Consecuencias jurídicas y económicas de la contratación de productos y servicios financieros. Medios de pago.	85.957
Escuela de formación de dirigentes y técnicos de organizaciones de consumidores.	190.000
Puesta al día, perfeccionamiento y mejora del asesor informático para la comparativa, examen y elección de las tarifas de telefonía móvil.	20.000
<b>TOTAL</b>	<b>438.219</b>

Como se ha señalado en el subepígrafe III.6.1.4 del presente Informe, UCE solicitó una reformulación de su solicitud respecto a los programas “*Escuela de formación de dirigentes y técnicos de organizaciones de consumidores*” y “*Puesta al día, perfeccionamiento y mejora del asesor informático para la comparativa, examen y elección de las tarifas de telefonía móvil*”, una vez recibida la notificación de la concesión de la subvención, tramitándose por el INC como una solicitud de modificación del acuerdo de concesión, ya que sólo reajustaron las cuantías presupuestadas, de acuerdo con el importe concedido por el INC.

Las principales incidencias que se han observado en los trabajos de fiscalización en lo que se refiere a la justificación de los gastos de los programas específicos son las siguientes:

**CUADRO Nº 50**  
**GASTOS EN DIETAS POR MANUTENCIÓN Y DESPLAZAMIENTO POR PROGRAMA ESPECÍFICO**

PROGRAMA	TOTAL DIETAS (en euros)
Modelos de óptimos en vivienda	2.605
Reclamaciones sector telecomunicaciones	2.220
Consecuencias jurídicas contratación productos financieros	5.625
Escuela formación	22.671
<b>TOTAL</b>	<b>33.121</b>

1. En relación con los gastos imputados por UCE en concepto de indemnizaciones por manutención y desplazamiento en la ejecución de sus programas, cabe hacer las siguientes consideraciones:

a. Respecto al programa “*Escuela de Formación*”, UCE justificó gastos por indemnizaciones por manutención y desplazamiento por 22.671 euros. En relación a dichos gastos, se han apreciado las siguientes incidencias:

- En este programa, que consistió en la realización de tres sesiones para impartir seminarios formativos celebrados en fechas puntuales (26 y 27 de octubre, 1 de diciembre, y 13 y 14 de diciembre de 2010), la entidad imputó dietas por desplazamientos o viajes efectuados en 78 días distintos dentro del periodo del 5 de enero al 21 de octubre de 2010, esto es, con anterioridad a la celebración de dichas sesiones formativas, incluyendo 105 viajes individuales, por un importe total de 4.406 euros.

De los gastos anteriores se ha observado que dietas por viajes, desplazamiento o manutención por un total de 1.681 euros se imputaban a personas que, en las fechas en las que los desplazamientos tuvieron lugar, no respondían a ninguna de las posibilidades enumeradas en la Disposición novena de la convocatoria<sup>18</sup>, ya que ni se trataba de personal de la entidad (en el caso de un justificante, la relación laboral comienza el 1 de noviembre), ni destinatarios del programa (dado que las acciones formativas se celebraron a partir del 25 de octubre), ni tampoco pudieron tener el carácter de voluntarios, debido a que no existe ningún documento en el expediente justificativo que los acredite como tales o que especifique cuál fue su labor voluntaria en relación con el programa y, en consecuencia, no puede ser admisible su inclusión en dicha relación justificativa.

El detalle de estos justificantes se contiene en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 51**  
**JUSTIFICANTES NO ADMISIBLES POR GASTOS DE MANUTENCIÓN Y DESPLAZAMIENTO**

FECHAS	Nº JUSTIFICANTES	IMPORTE (en euros)
21 ene, 8 feb, 9 mar, 15 abril y 13 mayo (total 5)	5	950
3 feb, 4 feb, 8 feb y 9 mar (total 4)	5	383
8 mar (total 1)	1	70
6 oct (total 1)	1	57
6 oct (total 2)	2	89
5 oct (total 1)	1	66
21 jun (total 1)	1	66
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>1.681</b>

<sup>18</sup> “Podrán ser objeto de subvenciones las dietas y los desplazamientos devengados por el personal, ya sea de la propia organización, incluido el personal Directivo que participe en el proyecto, ya sea contratado específicamente, voluntarios o destinatarios del programa, como consecuencia de las actividades desarrolladas en la ejecución del programa subvencionado hasta el límite establecido para el Grupo 2, como indemnización por razón de servicio para el personal al servicio de la Administración General del Estado”.

Por tanto, esos 1.681 euros tendrían la consideración de gasto no financiable, por lo que deben ser reintegrados.

- b. Tras analizar los registros contables de UCE, se ha observado la compensación del pago de indemnizaciones por desplazamiento a personas físicas, con el cobro de las cuotas de las entidades autonómicas federadas.

Es decir, UCE no abona el importe de las dietas a la persona que se desplaza por el territorio en ejecución del programa sino que se produce una compensación con las cuotas de socio que la Federación a la que pertenece el indemnizado debe abonar a UCE.

A juicio de este Tribunal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.6.b).3º de las bases reguladoras, cuando se refiere a la memoria justificativa de las actividades realizadas mediante *“facturas o documentos de valor probatorio equivalente en el tráfico jurídico mercantil...y en su caso, la documentación acreditativa del pago”*, el procedimiento seguido por UCE no puede ser considerado válido para acreditar el pago de las dietas. Además, esta operación no responde a una regular ejecución de la subvención obtenida.

Es preciso mencionar que, pese a que la compensación es un medio de extinción de deudas admitido por el Código Civil, la utilización del mismo en el ámbito de las subvenciones públicas debe admitirse de manera restrictiva, ya que dificulta los trabajos de control y podría comprometer la efectiva acreditación de la aplicación de los fondos públicos

Por ello, en relación a la exigencia de la documentación acreditativa del pago que efectúa la convocatoria, en su Disposición novena, punto 2 c), relativa a la justificación de la subvención, hay que señalar que la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas (Sentencia 16/2004, de 29 de julio), ha declarado que *“la justificación no puede quedar al arbitrio de quien maneja los caudales o fondos públicos, de suerte que los documentos que dan soporte a los pagos realizados reúnan una serie de requisitos formales[...], debiendo quedar acreditado el destino dado a los fondos públicos”*. Adicionalmente, este tipo de operaciones de compensación suman un total de 4.285 euros, cuyo pago no puede considerarse acreditado por este Tribunal de Cuentas, ya que UCE tampoco ha presentado documentación alguna sobre el pago efectivo de la entidad federada a la persona que realizó la actividad.

2. Con respecto a las actuaciones efectuadas por este Tribunal de Cuentas con el objetivo de verificar el soporte de determinados gastos imputados a la subvención, cabe concluir que:

- a. Se solicitó a UCE que aportara los albaranes de entrega de una muestra de actividades que consistían en la elaboración de trípticos, folletos u otra documentación informativa en los programas subvencionados. La entidad contestó mediante certificado que no conserva dichos albaranes.

Por tanto, no ha sido posible verificar la efectiva producción de las cantidades imputadas en las facturas incluidas en la justificación de estos programas, ni tampoco su efectiva distribución.

- b. Asimismo, se solicitaron a UCE las notas de encargo y la muestra de los servicios facturados en concepto de *“Elaboración de página web y boletines”* en varios programas, manifestando la entidad que los diseños correspondientes sólo permanecieron en la web durante 2010 y parte del 2011, no disponiéndose de ningún elemento demostrativo de su existencia.

El importe imputado a la subvención por ese concepto fue el siguiente:

**CUADRO Nº 52**  
**SERVICIOS FACTURADOS CUYOS RESULTADOS NO HAN PODIDO SER EXAMINADOS**

PROGRAMA	FACTURA	PRODUCTO	IMPORTE (en euros)
Modelos de contratos óptimos	1/000120	Elaboración pág. Web y boletines	3.000
Reclamaciones telecomunicaciones	A 1857	Elaboración pág. Web y boletines	3.500
Consecuencias jurídicas	A 1868	Elaboración pág. Web y boletines	4.500
Escuela de formación	02/10	Elaboración de contenidos para web y boletines electrónicos	2.483
Escuela de formación	1/A 1872	Elaboración de contenidos para web y boletines electrónicos	9.250
<b>TOTAL</b>			<b>22.733</b>

Por tanto, no ha sido posible verificar la efectiva existencia de estas páginas web y boletines electrónicos, puesto que, si bien pudiera estar justificada su eliminación en el momento de la realización de los trabajos de fiscalización (10 meses después de finalizar el plazo de ejecución de la subvención), tampoco se han aportado notas de encargo ni ningún otro tipo de soporte técnico que permitiera dicha verificación.

Únicamente han sido aportados documentos descargables que se corresponden con algunos de los distintos folletos y guías editados (excepto los materiales del programa “*Consecuencias jurídicas...*” o de “*Escuela de Formación*”).

Es relevante el hecho de que se encargue a una empresa de serigrafía y a un despacho de abogados la elaboración de páginas web. Máxime teniendo en cuenta que uno de los socios del despacho es Secretario General de una Federación Autonómica integrada en UCE y, a partir de 2011, Vicepresidente de la entidad nacional. Además, las fechas que acompañan a cada uno de estos documentos de descarga se corresponden, en todos los casos, a 2011, es decir, fuera del periodo de ejecución del programa.

La acreditación de la realización de la actividad es una obligación del beneficiario, de acuerdo con los artículos 14.1.b) y 17.1 i) de la LGS. La carga de la prueba de que se han cumplido los objetivos corresponde al beneficiario de la subvención que debe conservar todos los justificantes durante al menos 4 años. En este caso, este Tribunal considera que no está suficientemente justificada la realización de la actividad subvencionada de 22.733 euros, sin perjuicio de la infracción que corresponda.

- c. Del programa “*Consecuencias jurídicas...*” se solicitó algún soporte que permitiera verificar la efectiva realización del servicio recogido en la factura 306/10, en concepto de “*Diseño de la campaña de difusión, Consecuencias jurídicas y económicas de la contratación de productos y servicios financieros*”, por un importe total de 8.190 euros.

Sin embargo, UCE señaló que esa factura hacía referencia a los distintos materiales desarrollados en el programa, que fueron aportados en la justificación presentada en el INC.



En la memoria de actividad del programa, la campaña de difusión se describe como la distribución de los materiales producidos (Estudio, Guía, Tríptico y Bloc de notas) “a través de las sedes de UCE en los diferentes territorios. Además, se han entregado en los diferentes actos formativos e informativos que se han ido realizando”, sin incluir detalle adicional.

Es evidente que estas actuaciones (aún más si se considera que en la justificación de este programa ya existen facturas de distribución de material por parte de empresas de mensajería por importe de 1.917 euros), no constituyen ninguna campaña de difusión y no justifican la facturación de 8.190 euros. En consecuencia, no se considera acreditada la aplicación de estos fondos.

3. En el análisis de los contratos laborales de personas que desarrollaron trabajos para la ejecución de programas financiados por el INC se ha verificado la incoherencia entre los conceptos que figuran en ellos y las funciones especificadas por la entidad para estos trabajadores.

La imputación de 5 trabajadores con “*labores de extensión del programa en los diferentes territorios*” no se corresponde con la relación de actividades contenida en la memoria de actividad del programa, en la que no figura ninguna mención a esta labor concreta, lo que debería ser valorado por el Instituto a efectos de su consideración como actividad subvencionada, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, procedan.

4. En el programa “*Escuela de formación*” no ha quedado convenientemente acreditada la cualificación o especialidad de los profesionales que impartieron las ponencias.

UCE imputó a estas acciones formativas un total de 15 ponentes externos, que facturaron un total de 24.459,70 euros. De ellos destaca, por cuantiosa, la facturación de las siguientes actuaciones:

**CUADRO Nº 53**

**SERVICIOS EN LOS QUE LA CUALIFICACIÓN DEL FACTURANTE NO HA PODIDO SER VERIFICADA**

<b>PONENCIA</b>	<b>CONCEPTO FACTURA</b>	<b>IMPORTE (en euros)</b>
Eficacia en la comunicación: La importancia de la imagen	Preparación, elaboración de materiales e impartición de seminario	4.200
Dirección de equipos: la comunicación en la dirección de equipos	Preparación e impartición curso	4.633
Dirección de equipos: trabajo en equipo. Liderazgo y reparto de tareas	Preparación y presentación cursos	8.500

Estos 3 ponentes fueron declarados como profesionales en las liquidaciones presentadas ante la Administración Tributaria en concepto de retenciones del IRPF. Sin embargo, UCE no pudo concretar la especialidad o la cualificación que dichas personas tenían para prestar los servicios para los que fueron contratados con tan elevado coste.

Además, es preciso destacar la ausencia de partes de control de asistencia u otro tipo de soporte que acredite la presencia de las personas que UCE aporta al INC como participantes en este programa de formación.

5. Una de las conclusiones más relevantes de los trabajos de fiscalización es la superación de los límites máximos en materia de subcontratación para la ejecución de subvenciones.

El porcentaje ejecutado por entidades contratadas por UCE, ya sea en concepto de subcontratación (concertar con terceros la ejecución total o parcial de la actividad) o contratación (encomienda de trabajos accesorios que la asociación no puede realizar por sus propios medios), presentaba el siguiente detalle:

**CUADRO Nº 54**

**PROGRAMAS CUYA REALIZACIÓN HA SIDO ENCOMENDADA A TERCEROS EN UN PORCENTAJE SUPERIOR AL 75%**

PROGRAMA	% CONTRATADO / JUSTIFICACIÓN
Modelos de contratos óptimos para la compraventa de vivienda.	82%
Las reclamaciones en el sector de las telecomunicaciones.	95,3%
Consecuencias jurídicas y económicas de la contratación de productos y servicios financieros.	79,0%
Comparativa, examen y elección de las tarifas de telefonía móvil.	100%

En este sentido, el artículo 15.1 de las bases reguladoras, de acuerdo con el artículo 29 de la LGS, establece que *“El beneficiario podrá subcontratar, previa autorización del órgano concedente, hasta un porcentaje que no exceda del 75 por ciento del importe de los proyectos subvencionados, regulados en el artículo 1.2.b).”* Por tanto, se produjo un incumplimiento del porcentaje máximo de subcontratación fijado en la normativa; lo que supone una infracción de la LGS, que podría llevar aparejada una sanción, de acuerdo con su artículo 56 c) (incumplimiento de obligaciones formales no detalladas en la ley, asumidas como consecuencia de la concesión de la subvención).

A mayor abundamiento, el INC no emitió la autorización previa que, en todo caso, prescribe el artículo citado.

Sin perjuicio de esta infracción concreta de los límites en materia de subcontratación, es preciso recalcar que, como se ha puesto de manifiesto en este Informe, la concesión de subvenciones, y más en entidades como las asociaciones de consumidores, se realiza *“intuitu personae”*, es decir, con carácter personalísimo, en la conciencia de que son entidades dedicadas a la protección del consumidor y al estudio de las cuestiones legales que afecten a consumidores y usuarios.

En consecuencia, la superación del límite máximo de subcontratación establecido en las bases reguladoras implica infringir obligaciones que se imponen al beneficiario sobre cómo realizar la actividad. El incumplimiento de esas condiciones, aun cuando se haya realizado total o parcialmente la actividad subvencionada, conlleva la posible comisión de una infracción de las tipificadas en la LGS.

6. Por último, conviene mencionar que, para la ejecución de los programas, UCE contrata de manera recurrente a personas vinculadas con la entidad en los términos definidos en el artículo 68 del RGS, en la medida que ocupan cargos directivos de las asociaciones federadas o que forman parte de la dirección de empresas que efectúan trabajos que la asociación imputa a la subvención.

En el siguiente cuadro, se presentan los altos cargos que directamente, o por medio de empresas, imputan gastos a los programas subvencionados por el INC a la entidad UCE.

**CUADRO Nº 55**

**FACTURAS REPRESENTATIVAS DE SUBCONTRATACIÓN CON PERSONAS VINCULADAS A LA ENTIDAD**

<b>PROGRAMA</b>	<b>SERVICIOS FACTURADOS</b>	<b>IMPORTE (en euros)</b>	<b>VINCULACIÓN</b>
Modelos óptimos vivienda	Contrato temporal por obra octubre-diciembre	7.235	Presidenta de UCE GALICIA
Modelos óptimos vivienda	Elaboración contenidos guía vivienda	26.500	Secretario General UCE GALICIA. Nombrado en junio de 2011 VICEPRESIDENTE NACIONAL de UCE. Es uno de los integrantes de la Sociedad Civil que ejecuta el proyecto.
Consecuencias contratación productos financieros	Estudio contenido programa y elaboración guía	22.000	El administrador de la Sociedad es Vocal de UCE GALICIA. Recién nombrado miembro de la Comisión Censora de cuentas de la Confederación
Escuela de formación	Preparación y presentación cursos dirección de equipo	8.500	Vocal de UCE GALICIA.
Escuela de formación	Programación contenidos escuela formación	10.500	Una de las personas de la Sociedad Civil figura como suplente del Secretario General de UCE-Galicia en el Consejo Gallego de Consumidores y Usuarios

En este sentido, y de acuerdo con el artículo 29.7 d) de la LGS, en el caso de subcontratación de actividad solo se permite contratar con personas vinculadas cuando exista autorización del órgano concedente, y la contratación se efectúe a precios de mercado.

Sin perjuicio de la obligación de reintegrar aquellos gastos cuyo importe supere el valor de mercado (artículo 33.2 LGS), la vulneración de las limitaciones en materia de subcontratación impuestas tanto por la LGS como el RGS o las bases reguladoras, conllevan la posible comisión de una infracción sancionable, de acuerdo con los artículos 56 y siguientes de la LGS.

### 6.2.2.3.- CONCLUSIONES

1. El importe total de la subvención percibida por UCE ascendió a 685.017 euros, de los que 246.798 euros corresponden a la línea del programa de fomento del asociacionismo y 438.219 euros a los 5 programas específicos financiados por el INC en el ejercicio 2010.

Tras el análisis de la documentación soporte de la justificación de las actividades subvencionadas se han apreciado supuestos de concurrencia, ausencia de justificantes del pago y no acreditación de la actividad subvencionada, por un importe total de 57.766 euros, tal y como se describe en el subepígrafe III.6.2.2 de este Informe.

2. La entidad podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 y siguientes de la LGS, por las siguientes causas:

- Obtención de las subvenciones de los ejercicios 2009 y 2010 sin cumplir los requisitos establecidos en el artículo 13.2 de la LGS, relativos a estar al corriente de pago de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.
  - Superar los límites establecidos en el artículo 29 de la LGS en materia de subcontratación, así como el haber contratado a personas vinculadas sin que conste la acreditación de que no se supera el coste de mercado ni la preceptiva autorización del órgano concedente.
  - No conservación del resultado de las actividades subvencionadas relativa a la creación de una página web.
  - Deficiencias en materia de registro contable de las actividades subvencionadas.
  - Presentación de cuentas justificativas inexactas o incompletas.
  - Posible falsedad documental en la presentación de certificados acreditativos de que la entidad está al corriente de sus deudas por reintegro de subvenciones.
3. En general, se observa una significativa falta de rigor en la gestión y aplicación de los fondos públicos.

### **6.2.3.- Subvenciones concedidas a la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros de España (ADICAE)**

#### **6.2.3.1.- CONSIDERACIONES GENERALES**

ADICAE es una asociación de consumidores y usuarios creada en 1990 y dotada de personalidad jurídica. Figura inscrita en el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior con el número 96.700 y en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, previsto en los artículos 33 y siguientes del TRLCU. Asimismo, es miembro del Consejo de Consumidores y Usuarios.

Según sus estatutos, el objetivo de ADICAE es, fundamentalmente, la defensa y protección de los legítimos intereses económicos y sociales de los impositores, partícipes, accionistas y clientes de Bancos, Cajas de Ahorros y Entidades de Seguros.

Esta asociación de consumidores presenta una configuración peculiar. Se integra por asociaciones con personalidad jurídica y estatutos propios por los que se rigen en todo aquello que les afecte, y, supletoriamente, por los estatutos de ADICAE en aquellos aspectos no regulados en los propios.

ADICAE se hace cargo de la llevanza de la contabilidad y presta servicios comunes (asesoría jurídica, informática...) tanto para sí como para el resto de las entidades integradas en ella. Asimismo, a través de la Junta Directiva Nacional coordina las actividades y servicios de todas las delegaciones de acuerdo con el principio de administración y dirección única que rige la actividad.

Todos los socios de las entidades integradas en ADICAE se consideran socios de la entidad nacional. Asimismo, los socios de ésta que tengan su residencia en un territorio en el que exista una entidad integrada en ella, tienen la consideración de socios de la entidad territorial.

Por tanto, ADICAE no tiene naturaleza de federación o confederación, sino que se estructura a nivel territorial mediante delegaciones o asociaciones vinculadas. Así, tiene presencia en 6 CCAA:

Aragón, Madrid, Extremadura, Valenciana, Galicia y Castilla y León; y en la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Los órganos rectores de ADICAE son el Congreso, el Consejo General y la Junta Directiva. Se prevé la existencia de un Presidente Nacional, así como de Vicepresidentes.

Los ingresos obtenidos por ADICAE durante el ejercicio 2010, al margen de la subvención concedida por el INC y las cuotas de sus socios, fueron los siguientes:

**CUADRO Nº 56**  
**OTROS INGRESOS DE ADICAE**

CONCEPTO DEL INGRESO	IMPORTE (en euros)
Subvención Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo	60.000
Subvención Ayuntamiento de Málaga " <i>Promoción Derechos Consumidores</i> "	5.009
Ingreso acuerdo transaccional con City Bank por el caso Lehman Brothers	521.201
Ingresos por servicios facturados a European Comission	15.572
Otros ingresos	11.220

Esta asociación presentó unas pérdidas de 331.640 euros en el ejercicio 2009; sin embargo, en 2010 obtuvo beneficios por 538.238 euros. El motivo fundamental del cambio en el resultado del ejercicio fue la firma, en abril de 2010, del denominado "*acuerdo transaccional*" con una entidad financiera, como consecuencia de la quiebra de un banco de inversión extranjero.

En cumplimiento de dicho acuerdo, la entidad financiera abonó a la asociación facturas por un total de 521.201 euros (IVA excluido). La primera, por 288.442 euros, en concepto de abono por las cuotas que ADICAE hubiera obtenido de sus socios por representarlos, si el procedimiento judicial hubiese seguido su curso. La segunda, por 232.759 euros, por la prestación de los servicios de agrupación e información a los afectados, así como por actuaciones de información, promoción y difusión del acuerdo.

Mediante resolución de 10 de septiembre de 2010, el INC concedió a ADICAE 376.798 euros, en concepto de ayudas para las dos líneas de la subvención (programas de fomento y programas específicos) previstas en la convocatoria del ejercicio 2010. El abono de dicho importe tuvo lugar el 21 de octubre. Las ayudas que percibió ADICAE por cada línea de la subvención fueron las siguientes:

**CUADRO Nº 57**  
**SUBVENCIONES CONCEDIDAS A ADICAE**

DENOMINACIÓN PROGRAMA	IMPORTE CONCEDIDO (en euros)
Fomento del asociacionismo	200.000
Programas específicos	176.798
<b>TOTAL SUBVENCIÓN</b>	<b>376.798</b>

A continuación se detalla el desglose por programas del importe presupuestado, que incluye, en su caso, las aportaciones de la propia entidad, así como la cantidad finalmente justificada por ADICAE:

**CUADRO Nº 58**  
**SUBVENCIONES CONCEDIDAS A ADICAE (en euros)**

<b>PROGRAMA FOMENTO ACTIVIDAD ASOCIATIVA</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
622. Reparaciones y conservación	13.600	22.368
628. Suministros	26.111	30.070
629. Otros servicios	2.300	3.249
640. Sueldos y salarios	170.077	176.348
642. Seguridad Social a cargo de la empresa	51.698	53.327
<b>Subtotal Programa</b>	<b>263.786</b>	<b>285.362</b>
<b>PROGRAMA RESPUESTA DE LOS CONSUMIDORES ANTE LA CRISIS: NUEVOS HÁBITOS PARA UNA ECONOMÍA SOSTENIBLE</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
607. Trabajos realizados por otras empresas	23.294	25.430
621. Arrendamientos y cánones	800	0
623. Servicios profesionales	21.858	32.147
627. Publicidad, propaganda y relaciones públicas	5.000	5.063
629. Otros servicios	33.580	52.828
640. Sueldos y salarios	31.847	43.283
642. Seguridad Social a cargo de la entidad	9.889	13.601
<b>Subtotal Programa</b>	<b>126.268</b>	<b>172.352</b>
<b>PROGRAMA FORMACION E INFORMACION A CONSUMIDORES FRENTE ABUSO CONTRATACION PRODUCTOS FINANCIEROS POR INTERNET</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
607. Trabajos realizados por otras empresas	12.794	13.931
623. Servicios profesionales	15.758	18.370
629. Otros servicios	19.480	22.815
640. Sueldos y salarios	32.214	38.033
642. Seguridad Social a cargo de la entidad	10.104	11.954
<b>Subtotal Programa</b>	<b>90.350</b>	<b>105.103</b>
<b>TOTAL ASOCIACIÓN</b>	<b>480.404</b>	<b>562.817</b>

El INC inició, el 21 de julio de 2011, procedimiento de reintegro en periodo voluntario por los siguientes importes y causas:

- Programa de fomento: El INC solicitó, en un primer momento, un total de 12.406 euros, como resultado de los trabajos de comprobación de la justificación de la línea del programa de fomento.

El motivo aducido por el INC era que determinadas cuantías no resultaron justificadas correctamente.

ADICAE alegó que las bases reguladoras no establecen vinculación entre los créditos del presupuesto en el programa de fomento y que, por tanto, debieron tenerse en cuenta los excesos existentes en la justificación presentada en otras partidas del presupuesto, para así compensar las deficiencias observadas por el INC. Operando de esta manera desaparece la cantidad a reintegrar.

La alegación fue aceptada por el INC y, en la resolución de reintegro, no se exigió ninguna cantidad en relación con la ejecución de la línea del programa de fomento.

- Programas específicos: El INC solicitó un reintegro por defectos en la justificación del programa *“Respuesta de los consumidores ante la crisis: nuevos hábitos para una economía sostenible”*.

El INC, tras analizar las alegaciones presentadas por ADICAE, corrigió su solicitud de reintegro y, con fecha 21 de septiembre de 2011, dictó resolución de reintegro por importe de 839 euros. Esta cantidad procedía de un importe indebidamente justificado de 1.013 euros, financiado al 79,20% por el INC, más los intereses de demora, que ascendían a 37 euros.

ADICAE abonó el importe del reintegro en período voluntario el 16 de octubre de 2011.

### 6.2.3.2.- RESULTADO DE LOS TRABAJOS

#### A. En lo relativo a la línea de programa de fomento:

Durante el ejercicio 2010, el INC concedió 200.000 euros para financiar los gastos de estructura de ADICAE. Los gastos efectuados presentados como justificación correspondían a arrendamiento de local, salarios del personal en nómina, cotizaciones a la Seguridad Social, teléfono y luz.

Tras analizar el procedimiento de solicitud, realización de actividad y justificación de la subvención de ADICAE, se han obtenido las siguientes conclusiones:

1. Como se ha indicado en el subepígrafe III.6.1.3 anterior, el número de socios era un parámetro objeto de puntuación para el reparto de los fondos asignados a la línea de fomento. Asimismo, tal y como se ha señalado anteriormente, ADICAE no tiene naturaleza de Federación o Confederación. Para el control de sus socios, ADICAE dispone de una base de datos en la que constan el nombre, apellidos, dirección, DNI y reclamación que dio lugar a su incorporación. Asimismo, dispone de un registro en el que consta si los asociados se encuentran al corriente del pago de sus cuotas, distinguiendo entre socio activo o al corriente de sus cuotas y pasivo o que no lo está. A 31 de diciembre, el número de socios acreditado por ADICAE al INC fue de 95.170.

De los trabajos efectuados por este Tribunal sobre la base de datos de socios se deduce que el número total de socios era de 93.676, una vez eliminados los 1.494 duplicados encontrados, los socios activos ascendían a 29.468 y el resto a 64.208.

2. Otro de los criterios de valoración según la Disposición quinta, punto 2.e) de la convocatoria, es la tramitación de acciones judiciales efectuadas por las asociaciones, entendiéndose por tales las *“acciones judiciales en defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios durante el ejercicio anterior, de las que haya pronunciamiento judicial, aunque no sea firme”*.

En este sentido, ADICAE certificó haber realizado 68 acciones judiciales. Tras el análisis de su información soporte, no se ha podido verificar el número de acciones judiciales, debido a que no se incluye dato alguno sobre el ejercicio en el que la acción fue interpuesta.

3. ADICAE imputó en la cuenta justificativa del programa de fomento, gastos de reparación y conservación por un importe total de 22.368 euros, con el siguiente detalle por conceptos:

**CUADRO Nº 59**  
**JUSTIFICANTES DE GASTOS COMPARTIDOS CON LA ENTIDAD AUTONÓMICA**

CONCEPTO	IMPORTE (en euros)	JUSTIFICANTES
Reparaciones en la sede C/ Gavin, 12	15.362	1, 2, 3, 4, 7, 8 y 9
Reparaciones equipos informáticos	4.056	6
Reparaciones fotocopiadora y otros	2.950	5
<b>TOTAL</b>	<b>22.368</b>	

De los gastos anteriores es necesario precisar lo siguiente:

- La sede de ADICAE de Zaragoza es objeto de uso compartido entre la asociación nacional y la territorial de Aragón (AICAR), ambas con personalidad jurídica distinta. La escritura de propiedad del inmueble asigna un coeficiente de propiedad del 75% a la Asociación AICAR y el restante 25% a ADICAE.

Como consecuencia de este reparto de los coeficientes de propiedad, la imputación plena de justificantes que recogen actuaciones de reparación que afectan al local en su conjunto no resulta admisible, por lo que el 75% de los gastos de reparación, que ascienden a 11.521 euros, deberían ser reintegrados al INC, ya que, de acuerdo con la LGS, no es un gasto del beneficiario de la subvención, sino de su entidad federada, AICAR.

- En la imputación de justificantes de reparación de hardware no puede admitirse la facturación de 20 equipos informáticos, toda vez que únicamente 9 figuran como propiedad de ADICAE. Por tanto, 11 equipos, cuyo coste fue de 2.231 euros, no tendrían la consideración de gasto elegible, por lo que debería solicitarse su reintegro.
- La factura incluida como justificante nº 5, en concepto de reparación de una fotocopiadora, se imputa íntegramente a la subvención concedida por el INC. Sin embargo, no puede ser aceptado este justificante, al haberse verificado que la fotocopiadora en cuestión no figura como un elemento de inmovilizado material en la contabilidad de ADICAE. El importe de este justificante ascendió a 2.950 euros, que debe ser reintegrado.



B. En lo relativo a la línea de programas específicos:

En virtud de la Resolución de concesión de la subvención, el INC aprobó financiar los siguientes programas específicos de formación e información a los consumidores:

**CUADRO Nº 60**  
**PROGRAMAS ESPECÍFICOS A ADICAE**

DENOMINACIÓN PROGRAMA	IMPORTE CONCEDIDO (en euros)
Respuesta de los consumidores ante la crisis: nuevos hábitos para una economía sostenible.	100.000
Formación e información de los consumidores frente a los abusos en la contratación de productos financieros en Internet.	76.798
<b>TOTAL</b>	<b>176.798</b>

Las principales incidencias que se han observado en los trabajos de fiscalización en lo que se refiere a la justificación de los gastos de los programas específicos son las siguientes:

1. Respecto al personal contratado en los programas específicos, se ha observado incoherencia entre las categorías contratadas y las labores específicas de dicho personal. En los contratos laborales no se explican con detalle las funciones desempeñadas por cada trabajador, aunque sí la categoría laboral.

De esta información se deduce que trabajadores contratados con la categoría de auxiliares administrativos han desarrollado tareas de coordinación y dirección de proyectos, incluyendo la transmisión de las instrucciones de la dirección de la asociación a los técnicos ejecutantes del programa.

Sería conveniente que el INC exigiese la participación de expertos en consumo en la coordinación y dirección de los proyectos, con el fin de garantizar un mínimo de calidad y el adecuado cumplimiento de los objetivos.

2. En la ejecución del Programa *“Formación e información de los consumidores frente a los abusos en la contratación de productos financieros en Internet”*, ADICAE llevó a cabo la actividad *“Gymkana de servicios financieros por internet y banca online”*, realizada los días 17 y 18 de diciembre de 2010, para lo cual formalizó un contrato de un año de duración con una persona, en calidad de *“Responsable de coordinación de la Gymkana”*. Este contrato fue imputado a la subvención de dicho programa.

Sin perjuicio de las tareas de preparación de la actividad, no parece coherente realizar un contrato de un año para la ejecución de una actividad de dos jornadas, por lo que existe un riesgo evidente de que la persona contratada haya estado desarrollando trabajos generales no relacionados con la realización del programa.

En ese caso, cabría plantear la posibilidad de que el coste laboral de este trabajador, excepto el correspondiente a aquellos meses en que, razonablemente, hubiera debido estar imputando a la actividad para la que se le contrató, se considerase gasto no subvencionable. En este sentido, este Tribunal considera razonable limitar la financiación de esta actividad a los gastos incurridos por la contratación de este trabajador en el último trimestre. Como consecuencia de

ello, los costes laborales correspondientes a los nueve primeros meses del año, por importe de 8.307 euros, no se consideran subvencionables.

3. En el programa *“Respuesta de los consumidores ante la crisis: nuevos hábitos para una economía sostenible”*, el justificante de abono correspondiente a los honorarios profesionales de un abogado por la elaboración del estudio acerca de los *“Principales aspectos que aborda la Ley de Economía Sostenible”*, está integrado por un justificante de pago por transferencia efectuado por el abogado a ADICAE por importe de 11.362 euros.

Dicha cantidad proviene de la compensación entre las cuotas de los socios recaudadas en la Región de Murcia por ese letrado en nombre de ADICAE, con el importe de los servicios mencionados anteriormente, prestados por él mismo. En justificación de esta operación se aporta la liquidación que hace el propio abogado resultante de la compensación entre esos gastos y esos ingresos.

A juicio de este Tribunal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.6.b).3º de las bases reguladoras, cuando se refiere a la memoria justificativa de las actividades realizadas mediante *“facturas o documentos de valor probatorio equivalente en el tráfico jurídico mercantil...y en su caso, la documentación acreditativa del pago”*, y pese a que la compensación es un medio de extinción de deudas admitido por el Código Civil, la utilización del mismo en el ámbito de las subvenciones públicas debe admitirse de manera restrictiva, ya que dificulta los trabajos de control y podría comprometer la efectiva acreditación de la aplicación de los fondos públicos.

En este sentido, a la exigencia de la documentación acreditativa del pago que efectúa la convocatoria en su Disposición novena, punto 2.c), relativa a la justificación de la subvención, la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas (Sentencia 16/2004, de 29 de julio) ha señalado que *“la justificación no puede quedar al arbitrio de quien maneja los caudales o fondos públicos, de suerte que los documentos que dan soporte a los pagos realizados reúnan una serie de requisitos formales..., debiendo quedar acreditado el destino dado a los fondos públicos”*.

4. ADICAE no efectuó, para las actuaciones financiadas por la subvención del INC, controles de verificación de las cantidades producidas en los encargos de impresión, edición o fabricación de materiales para las actividades de los distintos proyectos.

Tampoco ha sido puesta a disposición del Tribunal documentación en la que se justificase la efectiva entrega de los folletos, más allá de lo plasmado en las facturas correspondientes o de albaranes de entrega, confeccionados ad hoc por las empresas a petición de la entidad en el momento de la fiscalización.

5. El programa *“Respuesta de los consumidores ante la crisis: nuevos hábitos para una economía sostenible”* incluyó una serie de actos formativos que dieron lugar a distintas ponencias. De acuerdo con la cuenta justificativa presentada por ADICAE, estos actos se dividieron en tres grandes bloques:
  - a) *“Jornadas sobre el Proyecto de Ley de Economía Sostenible”*, con un total de 10 ponentes imputados a la subvención.
  - b) *“Reuniones debates consumidores/entidades sociedad civil”*, con un total de 25 ponentes imputados a la subvención.
  - c) *“Encuentros sobre el consumo responsable del crédito”*, con 20 ponentes imputados a la subvención.

Tras analizar la información facilitada por ADICAE se deduce que los ponentes de las “*Jornadas sobre el Proyecto de Ley de Economía Sostenible*”, desarrollaron sus conferencias los días 25 y 26 de noviembre en Madrid, bajo la denominación “*Jornadas sobre los retos de los consumidores ante la crisis*”.

Los ponentes de las “*Reuniones debates consumidores/entidades sociedad civil*”, prestaron sus servicios exclusivamente en un acto denominado “*Foro Hipotecario Autonómico de Aragón*”, celebrado del 19 al 21 de octubre, en la localidad de Azlor, Huesca.

Finalmente, las ponencias de los “*Encuentros consumo responsable del crédito*” se concretaron en varias reuniones denominadas actos informativos sobre tipos hipotecarios y cláusulas suelo, así como talleres sobre consumo responsable.

A solicitud del Tribunal, ADICAE facilitó documentación consistente en listados de participantes y parte de firmas del acto a) de los detallados anteriormente, así como listados de asistentes del acto b). Respecto de los actos englobados en el acto c), la entidad se remite a la información ya enviada al INC, que consiste exclusivamente en listados de las personas que acudieron al acto.

Tanto los asistentes como los ponentes devengaron dietas que incluyeron alojamiento, manutención y desplazamiento. Sin embargo, ADICAE no dispone de partes de firmas de los actos b) y c), ni de diplomas entregados a los asistentes, ni de ningún otro documento que certifique la efectiva realización de cada uno de los actos.

Por otro lado, ADICAE presentó, a solicitud del Tribunal, copias de las hojas de control informático de que dispone para efectuar estadísticas sobre si las personas que acuden a los actos que convoca son socios de la asociación o no. De esta información, se deduce que, en al menos 7 acciones formativas, todas ellas pertenecientes al bloque “*Encuentros consumo responsable del crédito*”, las personas asistentes lo fueron en número inferior a 6, dándose algún caso de un único asistente (Taller sobre Utilización de Modelos de Presupuesto familiar en Valencia, días 10 y 23 de junio, o Debate medios de comunicación y Consumo Galicia, celebrado el 23 de noviembre).

En consecuencia, de la justificación de actividad de estos actos formativos se puede concluir que:

- ADICAE solo imputó a la subvención gastos de ponentes en una minoría de los actos englobados en el programa subvencionado y que figuraban en la memoria de actividades del mismo.
- Alguno de los actos celebrados, entre los que se encuentran varios con imputaciones de gasto directos al programa, registraron una asistencia de 5 o menos personas (incluso alguno con un único asistente).
- La entidad no efectúa controles de asistencia que permitan verificar que las personas que imputan gastos por dietas debidas a su asistencia a los actos incluidos en la justificación, han acudido efectivamente a los mismos.
- Estas actividades no parecen conformes al principio de buena gestión financiera que implica una eficaz y eficiente aplicación de los fondos públicos.

6. Los justificantes números 81, 82 y 83, cuyo importe ascendió a 1.353 euros, imputados al programa “*Formación e información de los consumidores frente a los abusos en la contratación de productos financieros en Internet*”, correspondían a gastos facturados por empresas cuyo servicio era exclusivamente la distribución, a las sedes territoriales de la Organización, del Boletín editado con motivo del 15 de marzo, día mundial de los derechos del consumidor.

Estos justificantes no tienen la consideración de gasto subvencionable en este programa, ya que son costes ocasionados por la actividad general de la entidad y no relacionados directamente con el programa subvencionado.

#### 6.2.3.3.- CONCLUSIONES

El importe total de la subvención percibida por ADICAE ascendió a 376.798 euros, de los que 200.000 euros corresponden a la línea del programa de fomento del asociacionismo, y 176.798 euros a los dos programas específicos financiados por el INC en el ejercicio 2010.

Tras el análisis de la documentación soporte de la justificación de las actividades subvencionadas, se han observado supuestos de gastos no elegibles por un importe total de 26.362 euros.

#### **6.2.4.- Subvenciones concedidas a la Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU)**

##### 6.2.4.1.- CONSIDERACIONES GENERALES

La asociación CEACCU se constituyó en 1968, al amparo de la Ley de Asociaciones de 1964 (hoy Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, de Asociaciones). Figura inscrita en el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior con el número 176 y en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, previsto en los artículos 33 y siguientes del TRLCU. Asimismo, es miembro del Consejo de Consumidores y Usuarios.

Los fines principales, de acuerdo con sus Estatutos, son la “*defensa de las amas de casa, consumidores y usuarios, utilizando los cauces establecidos en la legalidad vigente, la promoción y desarrollo de una información veraz y útil entre las amas de casa, consumidores y usuarios, así como el fomento de la educación de las amas de casa y la formación de la mujer y del consumidor*”.

La entidad CEACCU se caracteriza por organizarse en una estructura confederal. En este sentido, los Estatutos prevén que la entidad solo este integrada por asociaciones o federaciones de ámbito territorial inferior al nacional, careciendo de asociados personas físicas. Dichas asociaciones tienen personalidad jurídica propia y disponen de independencia para la realización de sus propios fines.

De acuerdo con sus Estatutos, los órganos de Gobierno son la Asamblea General, la Junta Directiva, la Comisión Permanente, la Presidencia y la Secretaría General.

Los ingresos de CEACCU, en el ejercicio 2010, ascendieron a 727.105 euros, de los que la subvención del INC representaba el 89%, las cuotas de las asociaciones fueron 41.768 euros y otros ingresos accesorios 14.656 euros.

Mediante Resolución de 10 de Septiembre de 2010, el INC concedió a CEACCU 650.000 euros, en concepto de ayudas para las dos líneas de la subvención (programas de fomento y programas

específicos) previstas en la convocatoria del ejercicio 2010. El abono de dicho importe tuvo lugar el 21 de octubre. Las ayudas que percibió CEACCU por cada línea de la subvención fueron las siguientes:

**CUADRO Nº 61**  
**SUBVENCIÓN CONCEDIDA A CEACCU**

<b>DENOMINACIÓN PROGRAMA</b>	<b>IMPORTE CONCEDIDO (en euros)</b>
Fomento del Asociacionismo	300.000
Programas específicos	350.000
<b>TOTAL SUBVENCIÓN</b>	<b>650.000</b>

A continuación se detalla el desglose por programas del importe presupuestado, que incluye, en su caso, las aportaciones de la propia entidad, así como la cantidad finalmente justificada por CEACCU:

**CUADRO Nº 62**  
**SUBVENCIONES CONCEDIDAS A CEACCU (en euros)**

<b>PROGRAMA FOMENTO ACTIVIDAD ASOCIATIVA</b>		
Concepto	IMPORTE CONCEDIDO	IMPORTE JUSTIFICADO
621. Arrendamientos y cánones	22.480	22.674
622. Reparaciones y conservación	4.500	4.974
628. Suministros	11.900	11.906
640. Sueldos y salarios	225.150	225.176
642. Seguridad Social a cargo de la empresa	63.300	62.755
<b>Subtotal Programa</b>	<b>327.330</b>	<b>327.485</b>
<b>PROG. DERECHO A INFORMACION VERAZ: COMUNICACIONES COMERCIALES Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
607. Trabajos realizados por otras empresas	79.300	79.261
621. Arrendamientos y cánones	3.800	2.910
623. Servicios profesionales	3.600	3.770
629. Otros servicios	38.300	37.947
<b>Subtotal Programa</b>	<b>125.000</b>	<b>123.888</b>
<b>PROGRAMA PROTECCIÓN DE USUARIO DE SERVICIOS BÁSICOS ESENCIALES (II): LAS TELECOMUNICACIONES</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
600. Compras de materiales	800	777
607. Trabajos realizados por otras empresas	100.000	100.147
623. Servicios profesionales	10.000	9.983
629. Otros servicios	2.700	2.857
<b>Subtotal Programa</b>	<b>113.500</b>	<b>113.764</b>
<b>PROGRAMA LA EDUCACIÓN FINANCIERA DEL CONSUMIDOR (II)</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
600. Compras de materiales	200	0
607. Trabajos realizados por otras empresas	114.800	114.486
623. Servicios profesionales	0	0
<b>Subtotal Programa</b>	<b>115.000</b>	<b>114.486</b>
<b>TOTAL ASOCIACIÓN</b>	<b>680.830</b>	<b>679.623</b>

Una vez presentada la justificación, el INC inició expediente de reintegro, solicitando 10.342 euros, de los que 2.268 euros correspondían a la línea de programa de fomento debido a compensaciones entre distintas partidas de gasto, y 8.074 euros a la línea de programas específicos por justificantes cuyo pago no había quedado acreditado, así como debido al rechazo de parte de la justificación de las dietas.

Tras analizar las alegaciones presentadas por CEACCU, el INC las estimó parcialmente, dictando, el 21 de septiembre de 2011 resolución de reintegro por un importe total de 3.260 euros, de los cuales 142 euros correspondían a intereses de demora y el resto a cantidades incorrectamente justificadas.

#### 6.2.4.2.- RESULTADO DE LOS TRABAJOS

##### A. En lo relativo a la línea de programa de fomento:

Durante el ejercicio 2010, el INC concedió 300.000 euros para financiar los gastos de estructura de CEACCU. Los costes presentados como justificación correspondían a arrendamiento de local, salarios del personal en nómina, cotizaciones a la Seguridad Social y suministros.

Las principales incidencias que se observaron en los trabajos de fiscalización en lo que se refiere a la justificación del programa de fomento son las siguientes:

1. Como se ha indicado en el subepígrafe III.6.1.3 anterior, el número de socios era un parámetro objeto de puntuación para el reparto de los fondos asignados a la línea de fomento. CEACCU no dispone de ningún socio persona física, por lo que el número de socios valorado corresponde a la suma de los socios de las asociaciones comunicadas por cada una de las federaciones y asociaciones que conforman la confederación. El número de socios que acreditó tener, a 31 de diciembre de 2009, ascendía a 412.520.

Sin embargo, este número no ha podido ser verificado, toda vez que CEACCU no dispone de ninguna base de datos o listado de los socios. Este Tribunal solicitó que le fuera facilitada evidencia (base de datos, listados, o cualquier otra documentación) que soportase el número de socios, pero la entidad únicamente proporcionó los certificados aportados por las asociaciones y federaciones provinciales y regionales. Por tanto, este Tribunal de Cuentas no puede pronunciarse acerca de la veracidad de dicha cifra.

2. Uno de los criterios de valoración, según la Disposición quinta, punto 2.e) de la convocatoria, es la tramitación de acciones judiciales efectuadas por las asociaciones, entendiéndose por tales las *“acciones judiciales en defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios durante el ejercicio anterior, de las que haya pronunciamiento judicial, aunque no sea firme”*.

En este sentido, CEACCU certificó haber realizado 5 acciones judiciales. Tras el análisis de la información soporte de las acciones judiciales, en 2 supuestos se verificó que no se ajustaban a la definición contenida en la convocatoria, al no constar pronunciamiento judicial y no ser una acción judicial en defensa de los intereses generales de los consumidores, de acuerdo con la definición anterior.

3. En los gastos presentados como justificación de la subvención consta una doble imputación de 2.544 euros de un gasto a dos subvenciones. Corresponde a costes de Seguridad Social (cuota patronal) de una trabajadora que se imputaron como justificación tanto a la subvención concedida por el INC como a una ayuda del CES.

Por tanto, se han aplicado a la subvención concedida por el INC 2.544 euros que se consideran gasto no subvencionable.

4. El descuento (por compensación) que tiene lugar en las cotizaciones sociales, como consecuencia del pago de CEACCU a uno de sus trabajadores en concepto de incapacidad temporal, no se sustrae en las cantidades presentadas como justificación. Por tanto, dicha cantidad, que asciende a 484 euros, debió deducirse de los gastos presentados como justificación de la línea de fomento, por considerarse gasto no subvencionable.
5. Se ha verificado que CEACCU descuenta de la paga extra cuantías a los trabajadores que han sufrido incapacidades temporales en el año. Dichos descuentos no se deducen de los gastos

que se presentan como justificación; esto es, los costes laborales subvencionados incluyen el importe total de las pagas extras de todos los trabajadores de la entidad, sin descuento. En consecuencia, la cantidad de 724 euros correspondiente a aquellos importes descontados de la paga extra por días de baja, que figura como gasto de personal en la cuenta justificativa de la línea de fomento, tendría la consideración de no subvencionable.

B. En lo relativo a la línea de programas específicos:

En virtud de la Resolución de concesión de la subvención, el INC aprobó financiar los siguientes programas específicos de formación e información a los consumidores:

**CUADRO Nº 63**  
**PROGRAMAS ESPECÍFICOS FINANCIADOS A CEACCU**

DENOMINACIÓN PROGRAMA	IMPORTE CONCEDIDO (en euros)
Protección del consumidor de bienes y servicios básicos esenciales II. Las telecomunicaciones.	110.000
El derecho a una información veraz: comunicaciones comerciales y protección del consumidor	125.000
La educación financiera del consumidor II	115.000
<b>TOTAL</b>	<b>350.000</b>

Las principales incidencias que se han observado en los trabajos de fiscalización en lo que se refiere a la justificación de los gastos de los programas específicos son las siguientes:

1. En la ejecución del programa “*El derecho a una información veraz: comunicaciones comerciales y protección del consumidor*”, se realizó una actividad denominada “*Acciones e información presencial*”, que consistió en la celebración de 80 actos en las sedes de las entidades federadas en CEACCU.

Las ponencias fueron impartidas por personas pertenecientes a las entidades federadas a CEACCU o de la propia Asociación, facturando por ello en concepto de colaboración esporádica, a razón de 275 euros cada una. Los responsables de los centros donde se impartieron las acciones, y en algún caso los propios colaboradores, certificaron la existencia de la acción y el número aproximado de asistentes.

Este Tribunal no pudo comprobar la veracidad de estos certificados, al no aportarse ni diplomas entregados, ni partes de asistencia, ni siquiera relaciones de asistentes. En consecuencia, tampoco se ha podido verificar la efectiva aplicación de los fondos públicos concedidos.

2. En el programa “*La educación financiera del consumidor II*”, CEACCU aportó ejemplares de cada uno de los productos facturados según la relación de justificantes: un estudio sobre “*El coste de las comisiones y servicios bancarios*”, un vídeo tutorial sobre reclamaciones y un tríptico sobre el contenido del programa, así como la distribución de 75.000 ejemplares.

La asociación contrató con terceros la totalidad de las actividades, convirtiéndose, de facto, en un mero intermediario entre el INC y los prestatarios de los servicios de los fondos públicos. Esta concertación con terceros supone la subcontratación de toda la actividad, puesto que se trata de trabajos que la propia entidad podría, al menos en parte, haber efectuado por sí misma.



A este respecto debe recordarse que el artículo 15.1 de las bases reguladoras, de acuerdo con el artículo 29 de la LGS, establece que *“el beneficiario podrá subcontratar, previa autorización del órgano concedente, hasta un porcentaje que no exceda del 75 por ciento del importe de los proyectos subvencionados, regulados en el artículo 1.2.b)”*. Por tanto, hay un incumplimiento del porcentaje máximo de subcontratación fijado en la normativa, que podría suponer una infracción de las tipificadas en la LGS<sup>19</sup>.

#### 6.2.4.3.- CONCLUSIONES

1. El importe total de la subvención percibida por CEACCU ascendió a 650.000 euros, de los que 300.000 euros corresponden a la línea del programa de fomento del asociacionismo y 350.00 euros a los 2 programas específicos financiados por el INC en el ejercicio 2010.

Tras el análisis de la documentación soporte de la justificación de las actividades subvencionadas, se han apreciado supuestos de gastos no elegibles por un importe total de 3.752 euros, tal y como se describe en el subepígrafe III.6.2.4 de este Informe.

2. La entidad podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, por superar los límites establecidos en materia de subcontratación en la ejecución de un programa, de acuerdo con en el artículo 29 de la LGS y el 15 de las bases reguladoras, según lo previsto en el artículo 52 y siguientes de la LGS.

#### 6.2.5.- Subvenciones concedidas a la Asociación de Consumidores y Usuarios (OCU)

##### 6.2.5.1.- CONSIDERACIONES GENERALES

OCU es una organización de consumidores y usuarios constituida en 1975, al amparo de la Ley de Asociaciones de 1964 (hoy Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, de Asociaciones).

Figura inscrita en el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior con el número 15.657, y en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, previsto en los artículos 33 y siguientes del TRLCU. Asimismo, es miembro del Consejo de Consumidores y Usuarios.

OCU carece de finalidad lucrativa y no ejerce actividades de contenido económico. Sin embargo, es titular de acciones que representan el 49% del capital social de la sociedad OCU Ediciones, S.A. El 51% restante es titularidad de una Asociación Belga de Consumidores que, de acuerdo con la documentación aportada por OCU, se constituye como asociación para la defensa de los derechos de los consumidores de Bélgica. A su vez, OCU participa en las editoriales de las distintas asociaciones de consumidores que forman la Asociación Europea de Consumidores (Euroconsumers).

---

<sup>19</sup> CEACCU alega que, teniendo en cuenta las modificaciones en la estructura del programa que tuvo que efectuar por la tardanza en resolverse la convocatoria, no hubiera sido posible realizar estas actividades por sí misma, y por lo tanto no se trataría de un caso de subcontratación, sino de simple contratación externa.

Debe tenerse en cuenta respecto de la modificación de la resolución de convocatoria solicitada por CEACCU para este programa que ésta no supuso cambios cualitativos en la contratación externa de bienes y servicios y en consecuencia no existió, en ese sentido, ninguna diferencia entre la estructura inicialmente aprobada y la finalmente ejecutada.

Según lo dispuesto en sus Estatutos, los órganos principales de OCU son la Asamblea y el Consejo de la Organización.

Los fines principales de la entidad, de acuerdo a sus Estatutos, son el asesoramiento a sus afiliados, la defensa y difusión de los derechos de los consumidores y usuarios y el ejercicio de acciones en defensa de los derechos de los consumidores y en oposición de los fraudes o abusos cometidos contra los consumidores.

De acuerdo con los Estatutos de OCU, sus recursos pueden proceder de las cuotas periódicas de los socios, de los rendimientos obtenidos por sus recursos, en particular de los beneficios de OCU Ediciones, S.A., de las subvenciones, legados o herencias, así como de otras actividades lícitas que no impliquen merma de la independencia de la Organización.

En las cuentas anuales presentadas ante el INC, la estructura de los ingresos del ejercicio 2010 es la siguiente:

**CUADRO Nº 64  
INGRESOS DE OCU**

CONCEPTO	IMPORTE (en euros)
Cuotas usuarios y afiliados	2.670.863
Subvenciones	53.819
Ingresos accesorios	54.022
Reintegros	-137.190
<b>TOTAL</b>	<b>2.641.514</b>

Mediante Resolución de 10 de Septiembre de 2010, el INC concedió a OCU un total de 34.700 euros en concepto de ayudas para la línea de programas específicos de la subvención, previstas en la convocatoria del ejercicio 2010. El abono de dicho importe tuvo lugar el 21 de octubre.

A continuación se detalla el desglose por programas del importe presupuestado, que incluye, en su caso, las aportaciones de la propia entidad, así como la cantidad finalmente justificada por OCU:

**CUADRO Nº 65**  
**SUBVENCIONES CONCEDIDAS A OCU (en euros)**

<b>PROGRAMA GUIA SILLAS DE COCHE PARA NIÑOS</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
607. Trabajos realizados por otras empresas	3.500	3.232
623. Servicios profesionales	4.700	2.592
627. Publicidad, propaganda y relaciones públicas	2.000	2.000
640. Sueldos y salarios	2.704	2.704
642. Seguridad Social a cargo de la entidad	853	853
<b>Subtotal Programa</b>	<b>13.757</b>	<b>11.381</b>
<b>PROGRAMA SEMINARIO INCIDENCIA PRECIO DE LA ENERGIA ELECTRICA EN EL CONSUMIDOR</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
607. Trabajos realizados por otras empresas	5.000	5.000
623. Servicios profesionales	10.000	9.676
627. Publicidad, propaganda y relaciones públicas	2.500	3.791
629. Otros servicios	7.000	3.328
<b>Subtotal Programa</b>	<b>24.500</b>	<b>21.795</b>
<b>TOTAL ASOCIACIÓN</b>	<b>38.257</b>	<b>33.176</b>

OCU reintegró 6.737 euros con la justificación de la subvención, a causa de una cantidad no aplicada, pero no tuvo en cuenta los intereses devengados desde el pago de la subvención hasta el reintegro de la cantidad no aplicada.

En base a lo anterior, el INC dictó, el 21 de julio de 2011, una resolución de reintegro por importe de 124 euros, correspondientes a los intereses de demora, que fueron abonados por OCU el 14 de septiembre.

#### 6.2.5.2.- RESULTADO DE LOS TRABAJOS

OCU sólo solicitó subvenciones del INC en la línea de programas específicos. Los programas subvencionados fueron:

**CUADRO Nº 66**  
**PROGRAMAS ESPECÍFICOS SUBVENCIONADOS A OCU**

DENOMINACIÓN PROGRAMA	IMPORTE CONCEDIDO (en euros)
Guía de sillas de coche para niños	10.200
Seminario sobre la incidencia del precio de la energía eléctrica en el consumidor	24.500
<b>TOTAL</b>	<b>34.700</b>

- “*Guía de sillas de coche para niños*”: Con un coste presupuestado de 13.757 euros, el INC financió un importe de 10.200 euros. El objetivo de este programa era la confección y distribución entre el público de un documento sobre la seguridad de estos productos.
- El segundo programa financiado por el INC consistió en la celebración de un “*Seminario sobre la Incidencia del Precio de la Energía*”. Este programa, financiado íntegramente por el INC, tenía un coste de 24.500 euros.

Las principales incidencias que se han observado en los trabajos de fiscalización en lo que se refiere a la justificación de los gastos de los programas específicos son las siguientes:

1. El programa “*Guía de Sillas para niños*” incluyó en el presupuesto aprobado por el INC un importe de 3.557 euros de gastos de personal, de los que 2.704 euros correspondían a sueldos y salarios y 853 euros al coste patronal de Seguridad Social.

La entidad presentó como justificación varias nóminas abonadas por la empresa OCU ediciones, S.A. (participada en un 49% por la Asociación y con la que comparte sede). Adicionalmente, se adjuntaron los boletines de cotización TC a la Seguridad Social, correspondientes a dicha sociedad mercantil.

Dichos justificantes, por un importe de 3.557 euros, no son admisibles, ya que no correspondían a gastos en los que hubiera incurrido la entidad beneficiaria.

Además, estos hechos pudieran ser constitutivos de infracción en materia de subvenciones, de acuerdo con el artículo 56 de la LGS.

2. En relación con el programa “*Seminario sobre la Incidencia del precio de la energía*”, OCU certificó la inexistencia de diplomas acreditativos de la participación en el mismo, o de partes de asistencia que justificasen el número de asistentes. La asociación adjuntó, como único documento demostrativo de la participación de los asistentes al Seminario, un listado de comensales que acudieron al establecimiento hotelero donde se ofrecieron dos ágapes, íntegramente imputados al programa.

En consecuencia, este Tribunal no ha podido verificar la efectiva asistencia de los participantes al seminario.

3. OCU no ha acreditado la especialidad de los profesionales contratados tanto para la “*Consultoría para el diseño, organización y desarrollo de la Jornada*”, como para las “*Tareas de apoyo a la Jornada*”, que figuran imputados en el programa.

Según la memoria de actividad de la Entidad, uno de estos profesionales, que presentó factura por un importe bruto de 6.844 euros, formó parte, durante 2010, como vocal del Consejo de OCU Asociación de Consumidores.

De acuerdo con el artículo 29.7 de la LGS, desarrollado por el artículo 68 del RGS, no se puede contratar con personas vinculadas con la entidad (caso de un miembro de un órgano directivo), salvo que se acredite que se efectúa a costes de mercado y que conste la autorización del órgano concedente. En los trabajos de fiscalización, no ha sido acreditada dicha autorización, lo que podría constituir una infracción de las previstas en el artículo 52 y siguientes de la LGS.

#### 6.2.5.3.- CONCLUSIONES

1. El importe total de la subvención percibida por OCU ascendió a 34.700 euros, correspondientes íntegramente a dos programas específicos financiados por el INC en el ejercicio 2010.
2. La entidad podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 y siguientes de la LGS, por las siguientes causas:
  - Se han apreciado supuestos de gastos no elegibles por un importe total de 3.557 euros, tal y como se ha descrito anteriormente.
  - Se vulnera lo dispuesto en el artículo 29 de la LGS en materia de subcontratación, al haber contratado a personas vinculadas sin que conste la acreditación de que se no se supera el coste de mercado ni la preceptiva autorización del órgano concedente.

#### 6.2.6.- Subvenciones concedidas a la Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción (FACUA)

##### 6.2.6.1.- CONSIDERACIONES GENERALES

La Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción-FACUA se constituyó, con su configuración actual, en el año 2003. Sin embargo, el origen de FACUA es la entidad FACUA-Andalucía, que se creó en 1983. De hecho la Asociación Nacional tiene su sede central en Sevilla.

FACUA estuvo vinculada a otras entidades de ámbito estatal en épocas pasadas (fue socio constituyente de CECU hasta 1988, integrándose posteriormente en ASGECO, federación de la que se separó en 2003).

Está inscrita en el Registro de Asociaciones de ámbito nacional del Ministerio del Interior con el número 171.409 y en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, previsto en los artículos 33 y siguientes del TRLCU. Asimismo, es miembro del Consejo de Consumidores y Usuarios.

La federación FACUA se compone de 14 entidades: una federación, una agrupación y 12 asociaciones, todas ellas con personalidad jurídica propia. Además de los socios de las entidades señalados anteriormente, cuenta con sus propios socios individuales.

Según establecen sus Estatutos, los objetivos fundamentales de FACUA son la coordinación de las actividades de las entidades territoriales de la organización, la difusión y defensa de los derechos de los consumidores y usuarios y la representación de sus socios.

Los órganos de gobierno y representación son el Congreso, la Asamblea General, la Junta Directiva y el Secretariado Permanente.

Según su contabilidad, los ingresos de FACUA ascendían en 2010 a 363.949 euros. Las principales partidas fueron las subvenciones concedidas por el INC, 289.868 euros, y las cuotas de socios y afiliados por 132.714 euros. Además, obtuvo aportaciones de organizaciones asociadas. Hay que señalar, sin embargo, una partida negativa en los ingresos, correspondiente al reintegro efectuado en 2010 al INC por importe de 78.240 euros, como consecuencia de actuaciones de control financiero de la IGAE con respecto a subvenciones percibidas en 2005.

Mediante resolución de 10 de septiembre de 2010, el INC concedió a FACUA 289.868 euros en concepto de ayudas para las dos líneas de la subvención (programas de fomento y programas específicos), previstas en la convocatoria del ejercicio 2010. El abono de dicho importe tuvo lugar el 21 de octubre de 2010 y las ayudas que percibió FACUA por cada línea de la subvención fueron las siguientes:

**CUADRO Nº 67**  
**SUBVENCIÓN CONCEDIDA A FACUA**

DENOMINACIÓN PROGRAMA	IMPORTE CONCEDIDO (en euros)
Fomento del Asociacionismo	120.000
Programas específicos	169.868
<b>TOTAL SUBVENCIÓN</b>	<b>289.868</b>

A continuación se detalla el desglose por programas del importe presupuestado, que incluye, en su caso, las aportaciones de la propia entidad, así como la cantidad finalmente justificada por FACUA:

**CUADRO Nº 68**  
**SUBVENCIONES CONCEDIDAS A FACUA (en euros)**

<b>PROGRAMA FOMENTO ACTIVIDAD ASOCIATIVA</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
621. Arrendamientos y cánones	5.289	7.403
622. Reparaciones y conservación	1.500	1.300
628. Suministros	4.000	4.051
629. Otros servicios	4.951	2.476
640. Sueldos y salarios	80.407	82.427
642. Seguridad Social a cargo de la empresa	25.853	26.379
<b>Subtotal Programa</b>	<b>122.000</b>	<b>124.036</b>
<b>PROGRAMA ANAÁLISIS Y CONTROL DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
602. Aprovisionamientos	2.500	2.500
607. Trabajos realizados por otras empresas	59.800	59.804
640. Sueldos y salarios	18.514	18.514
642. Seguridad Social a cargo de la empresa	6.120	6.128
<b>Subtotal Programa</b>	<b>86.934</b>	<b>86.946</b>
<b>PROGRAMA SEGUIMIENTO, ANÁLISIS E INFORMACIÓN SOBRE LOS SECTORES ELÉCTRICO Y DE GAS</b>		
Concepto	IMPORTE PRESUPUESTADO	IMPORTE JUSTIFICADO
602. Aprovisionamientos	2.500	2.500
607. Trabajos realizados por otras empresas	59.800	59.804
640. Sueldos y salarios	18.514	18.514
642. Seguridad Social a cargo de la empresa	6.120	6.128
<b>Subtotal Programa</b>	<b>86.934</b>	<b>86.946</b>
<b>TOTAL ASOCIACIÓN</b>	<b>295.868</b>	<b>297.928</b>

El INC, mediante resolución de 21 de julio de 2011, inició un procedimiento de reintegro correspondiente al programa de fomento, por un importe de 2.840 euros, al considerar que algunos gastos correspondían al ejercicio 2009 y a causa de desviaciones en los gastos justificados en determinadas partidas con respecto al presupuesto presentado, si bien la desviación no modificaba la cuantía total.

FACUA alegó que, de acuerdo con el artículo 18.3 de las bases reguladoras, en la justificación de la subvención se permite compensar entre las distintas subpartidas de gastos generales (teléfono, energía, suministros, etc.), siempre que no se supere la cuantía total subvencionada de esta línea.

El INC estimó las alegaciones de FACUA y, como se ha indicado, renunció a exigir reintegro alguno a la entidad en relación con la justificación de la subvención del ejercicio 2010.

## 6.2.6.2.- RESULTADO DE LOS TRABAJOS

### A. En lo relativo a la línea de programa de fomento:

Durante el ejercicio 2010, el INC concedió 120.000 euros para financiar los costes de estructura de FACUA. Los gastos efectuados presentados como justificación correspondían a arrendamiento de local, salarios del personal en nómina, cotizaciones a la Seguridad Social y suministros.

Las principales incidencias que se han observado en los trabajos de fiscalización, en lo que se refiere a la justificación del programa de fomento, son las siguientes:

1. Como se ha indicado en el subepígrafe III.6.1.3 anterior, el número de socios era un parámetro objeto de puntuación para el reparto de los fondos asignados a la línea de fomento. La organización FACUA se compone de federaciones, asociaciones de consumidores y socios individuales. Para la gestión de sus socios utiliza una base de datos donde se distingue entre socios individuales titulares, beneficiarios o familiares de los anteriores, socios de las entidades federadas y socios de las asociaciones de consumidores.

Cabe destacar que el criterio seguido por FACUA en relación a sus socios es el de respetar la condición de socio aunque no abone la correspondiente cuota. Por tanto, en la relación remitida al INC figuran socios que están al día en el pago de su cuota, y socios que no pagan la misma y que, a juicio de este Tribunal, no deberían considerarse como tales.

Esta asociación presentó documentación en la que afirmaba tener 53.089 socios para concurrir al proceso selectivo de elección de vocales del CCU, celebrado en junio de 2009 mientras que, a 31 de diciembre de 2009, acreditó tener 67.301 socios para poder solicitar las subvenciones del INC.

FACUA facilitó a este Tribunal la base de datos de socios de que disponía en el momento de realizarse los trabajos. Los resultados obtenidos tras su análisis fueron que el número de socios individuales titulares ascendía a 3.463, los socios beneficiarios a 945, los socios de las entidades a federadas a 53.066 y de las asociaciones individuales a 2.102. La suma de todos ellos era de 59.576 socios.

FACUA carecía de información que soportara el número de socios aportados por las entidades federadas y las asociaciones individuales, por lo que este Tribunal no ha podido efectuar ninguna prueba para su comprobación. La asociación nacional se limita a sumar las cifras que le proporcionan dichas entidades.

2. Uno de los criterios de valoración, según la Disposición quinta, punto 2.e) de la convocatoria, es la tramitación de acciones judiciales efectuadas por las asociaciones, entendiéndose por tales las *“acciones judiciales en defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios durante el ejercicio anterior, de las que haya pronunciamiento judicial, aunque no sea firme”*. En este sentido, FACUA certificó haber realizado 3 acciones judiciales. La asociación facilitó documentación en la que figuraban hasta 8 procedimientos judiciales, de los que 4 correspondían al ejercicio 2009 y, de éstos, sólo uno había sido objeto de pronunciamiento judicial.
3. Varios trabajadores de FACUA están al mismo tiempo contratados laboralmente por la entidad autonómica y la estatal mediante sendos contratos a tiempo parcial, de tal suerte que su jornada se divide en dos secciones, una para la mencionada entidad autonómica y la otra para la entidad estatal, completando la suma de los contratos parciales una jornada completa.



En el mes de septiembre de 2010, el contrato laboral con FACUA estatal de 3 de estos trabajadores experimentó una modificación, consistente en incrementar su número de horas de trabajo, sin que la jornada que esos mismos trabajadores desarrollaban en FACUA-Andalucía, experimentase reducción alguna. El detalle de la variación en el cómputo semanal de horas de trabajo, es el siguiente:

**CUADRO Nº 69**  
**HORAS SEMANALES DE TRABAJO IMPUTADAS COMO SUBVENCIÓN EN EL MES DE SEPTIEMBRE POR TRABAJADORES DE FACUA**

IMPUTACIÓN AÑO 2010, EXCEPTO MES DE SEPTIEMBRE				IMPUTACIÓN MES DE SEPTIEMBRE		
TRABAJADOR	FACUA	FACUA-AND	TOTAL HORAS	FACUA	FACUA-AND	TOTAL HORAS
1	17,5	18,5	36	36	18,5	54,5
2	10	28	38	20	28	48
3	18	20	38	38	20	58

Dado el horario de la jornada laboral fijado en los contratos, parte de la misma estaría solapada y, por tanto, financiada por la subvención concedida por el INC y por la concedida por la Junta de Andalucía.

Por tanto, teniendo en cuenta el exceso de la nómina del mes de septiembre respecto al mes de agosto, FACUA imputó indebidamente a la subvención del INC un importe de 1.298 euros por las nóminas de septiembre de 2010<sup>20</sup>.

**B. En lo relativo a la línea de programas específicos:**

En el acuerdo de concesión de subvención del INC, se aprobó la financiación de los siguientes programas específicos:

**CUADRO Nº 70**  
**PROGRAMAS ESPECÍFICOS SUBVENCIÓN A FACUA**

DENOMINACIÓN PROGRAMA	IMPORTE CONCEDIDO (en euros)
Análisis y control del mercado de las telecomunicaciones	84.934
Seguimiento, análisis e información de los sectores eléctrico y del gas	84.934
<b>TOTAL</b>	<b>169.868</b>

<sup>20</sup> Alega FACUA que no ha existido solapamiento en las tareas desempeñadas por estos trabajadores. La entidad alega que se reajustaron sus jornadas para hacer compatibles los horarios en FACUA Andalucía y FACUA nacional.

Este Tribunal estima que la alteración de las jornadas tiene como objetivo incrementar el importe de la cantidad justificable, sin que haya constancia documental de un incremento de tareas, ni de la precisa separación entre jornadas a la que alude FACUA en sus alegaciones, más allá de la modificación puntual de los contratos de trabajo.

El programa “*Análisis y control del mercado de las telecomunicaciones*” estaba subvencionado al 100%, con un importe presupuestado de 86.934 euros, y su objetivo consistía en dotar a los consumidores de instrumentos para comparar las distintas ofertas del mercado.

Por su parte, el programa “*Seguimiento, análisis e información de los sectores eléctrico y del gas*” también estaba subvencionado en su totalidad. Su objetivo principal era el seguimiento del nuevo marco jurídico tras la liberalización de los sectores.

Las principales incidencias que se han observado en los trabajos de fiscalización en lo que se refiere a la justificación de los programas específicos, son las siguientes:

1. En la imputación a la subvención de los costes correspondientes a la Seguridad Social (cuota de la empresa) se observó la existencia de un exceso de imputación de gastos por importe de 370 euros, como consecuencia de que se ha aplicado el coeficiente correspondiente a un contrato a tiempo parcial (33,10%) a los 6 trabajadores que han prestado sus servicios en los programas “*Análisis y Control del Mercado de las Telecomunicaciones*” y “*Seguimiento, Análisis e Información sobre los Sectores Eléctricos y de Gas*”, que lo eran a tiempo completo, por lo que les correspondía un coeficiente de cotización del 32,10%.

Por lo tanto, FACUA ha imputado indebidamente a la subvención del INC un total de 370 euros.

2. En términos generales, de acuerdo con la memoria de ejecución de los programas, las actividades realizadas consistían en la elaboración de estudios de mercado, encuestas de opinión, campañas de comunicación y denuncias sobre irregularidades, elaboración de videos de asesoramiento a los usuarios, incorporación de las conclusiones de los estudios en Internet, edición de guías didácticas, publicación de CDs y distribución de los productos elaborados, entre otros.

FACUA facilitó copia de todos los productos elaborados en las actividades relacionadas. Asimismo, este Tribunal ha podido verificar la constancia en la página web de la asociación de los elementos correspondientes a los programas específicos analizados.

Sin embargo, la entidad no ha facilitado los albaranes de entrega de las cantidades producidas en cada uno de las facturaciones imputadas a la justificación, con lo que no ha sido posible contrastar la producción efectiva de dichas cantidades más allá de la existencia de las facturas (60.000 ejemplares de la guía, 12.000 del CD, 10.000 del DVD y cantidades variables del resto de productos de cada uno de los programas).

No obstante lo anterior, FACUA facilitó documentación acreditativa de la entrega efectiva de los productos en los lugares de reparto, tales como cartas que acompañan dichas entregas a las entidades que forman parte de la red, como las direcciones de envío correspondientes, documentación que, junto con las facturas de distribución que constan en la justificación, acreditan suficientemente el reparto.

3. Por otra parte, se ha apreciado la existencia de programas financiados por la Junta de Andalucía, Consejería de Salud, Dirección General de Consumo (Orden de 16/07/2010) con las denominaciones siguientes:
  - “*Campañas informativas sobre telecomunicaciones*” (edición guía).
  - “*Transporte aéreo*” (edición guía).

- “Sector eléctrico” (edición guía).

Dada su coincidencia con los programas específicos subvencionados por el INC<sup>21</sup>, se solicitaron de FACUA las guías editadas por los programas anteriores.

Se verificó que el resultado de las actividades financiadas por la Junta de Andalucía a FACUA-Andalucía coincidía sustancialmente, en lo que respecta al contenido, con los productos financiados con cargo a las subvenciones concedidas por el INC. Esta coincidencia es especialmente acusada en los programas de 2010, siendo los folletos de FACUA-Andalucía más cortos, pero con formatos similares y texto casi literalmente igual (la misma tipografía, calidad, tamaño y características técnicas, aunque distinto número de páginas).

Hay que tener en cuenta que los costes imputados incluyen trabajadores compartidos. Esto es, utilizando la modalidad de contratación a tiempo parcial, los salarios y las cotizaciones de Seguridad Social, se presentan como gastos para la subvención de fomento de estructura al INC (por las horas que, teóricamente, prestan servicios para FACUA estatal), y a estos programas específicos financiados por la Junta de Andalucía, por trabajos realizados en estos proyectos en la parte de la jornada que desarrollan para FACUA-Andalucía (con su correspondiente contrato a tiempo parcial).

Por tanto, existe el riesgo de que, si el coste de personal imputado a los programas subvencionados por la Junta de Andalucía estaba ya subvencionado por el INC, la actividad desarrollada solo consistiera en la elaboración de un producto cuyo contenido, formato y diseño ya estaba realizado, y sólo fue objeto de adaptación.

La Asociación FACUA estatal señala que el producto que se elabora en primer lugar es el imputado al programa nacional, esto es, el subvencionado por el INC, y que, posteriormente, el producto se adapta por las entidades territoriales, es decir, no sólo en Andalucía, sino que también pudiera haberse adaptado por otras entidades territoriales (con riesgo de que la duplicidad de costes esté existiendo en otras partes del territorio). El núcleo del producto final editado por las asociaciones territoriales es sustancialmente el mismo que el producido y editado por FACUA nacional, con las adaptaciones correspondientes al territorio donde se va a distribuir.

No obstante la afirmación de FACUA, los números de depósito legal que figuran en los folletos parecen indicar que el orden de elaboración de las guías fue el contrario al argumentado por la entidad, es decir, las guías elaboradas por FACUA-Andalucía fueron editadas con antelación a las guías de la entidad nacional.

El resultado es que, en esencia, un mismo producto está financiado doblemente con cargo a fondos públicos. Por consiguiente, al menos, 5.788 euros, calculados según los costes salariales imputados por este concepto en la subvención de la Junta de Andalucía a FACUA-Andalucía, se consideran como exceso de financiación respecto a la subvención concedida por el INC a FACUA.

No es acorde con los principios de eficiencia y economía en la aplicación de los recursos públicos la financiación, durante el mismo ejercicio, de dos folletos divulgativos sustancialmente iguales, teniendo en cuenta, además, que el ámbito geográfico de distribución era, en parte, el

---

<sup>21</sup> En la convocatoria de 2009 el INC subvenció un programa sobre transporte aéreo.

mismo, aun cuando formalmente se esté ante entidades distintas, que integran una misma Asociación.

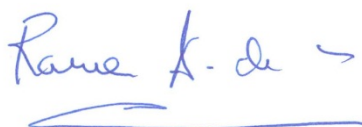
#### 6.2.6.3.- CONCLUSIONES

El importe total de la subvención percibida por FACUA ascendió a 289.868 euros, de los que 120.000 euros corresponden a la línea del programa de fomento del asociacionismo y 169.868 euros, a los dos programas específicos financiados por el INC en el ejercicio 2010.

Tras el análisis de la documentación soporte de la justificación de las actividades subvencionadas, se han observado supuestos de gastos no elegibles por un importe total de 7.457 euros, tal y como se ha descrito anteriormente.

Madrid, 28 de febrero de 2013

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García