



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.186

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE REINTEGROS DE
SUBVENCIONES EN DETERMINADOS MINISTERIOS Y ORGANISMOS
AUTÓNOMOS CORRESPONDIENTES AL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN
ECONÓMICA DEL ESTADO, EJERCICIOS 2014 Y 2015**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 22 de diciembre de 2016, el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE REINTEGROS DE SUBVENCIONES EN DETERMINADOS MINISTERIOS Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS CORRESPONDIENTES AL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO, EJERCICIOS 2014 Y 2015, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	11
I.1.	INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.....	11
I.2.	ANTECEDENTES	11
I.3.	ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN.....	13
I.4.	MARCO NORMATIVO.....	13
I.5.	OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.....	15
I.6.	TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES	16
II.	RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.....	18
II.1.	PRESENTACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN	18
II.1.1.	Plazo	19
II.1.2.	Contenido de la cuenta justificativa.....	23
II.1.3.	Subvenciones plurianuales.....	25
II.2.	COMPROBACIÓN DE LAS SUBVENCIONES	26
II.3.	DEVOLUCIÓN DE SUBVENCIONES Y PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO	29
II.3.1.	Devoluciones a iniciativa del perceptor.....	29
II.3.2.	Devoluciones tras un procedimiento de reintegro	30
II.3.3.	Procedimiento de ingreso	31
II.4.	PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	36
II.5.	OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON EL REINTEGRO DE SUBVENCIONES ..	37
II.5.1.	Contabilización de los reintegros	37
II.5.2.	Base de Datos Nacional de Subvenciones	38
III.	CONCLUSIONES.....	40
III.1.	CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN POR PARTE DEL CENTRO GESTOR	40
III.2.	CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN DE LAS CANTIDADES A REINTEGRAR Y EL CÁLCULO DE LOS INTERESES DE DEMORA	42
III.3.	CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE CONTABILIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE COBRO CORRESPONDIENTES.....	43
III.4.	CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE ACCESO Y REGISTO EN LA BASE DE DATOS NACIONAL DE SUBVENCIONES	43
III.5.	CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.....	44
IV.	RECOMENDACIONES	44
IV.1.	RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LOS MINISTERIOS DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE; FOMENTO; HACIENDA Y ADMINISTRACIONES	

PÚBLICAS; INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO; SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD; Y ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD	44
IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS ESPECÍFICAMENTE AL MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	46
ANEXOS.....	47

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AEB	Asociación Española de Banca
AGE	Administración General del Estado
BBRR	Bases Reguladoras
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
CECA	Confederación Española de Cajas de Ahorro
DEH	Delegación de Economía y Hacienda
DG	Dirección General
DG*	Delegación del Gobierno
DGTyPF	Dirección General del Tesoro y Política Financiera
ENESA	Entidad Estatal de Seguros Agrarios
FISCUE	Programa interno del TCU de visualización de las cuentas del Sector Público Administrativo
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IMIO	Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INIA	Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria
INJUVE	Instituto de la Juventud
INTECO	Ingresos no Tributarios
IRMCarbón	Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras
LGS	Ley General de Subvenciones
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
MINECO	Ministerio de Economía y Competitividad
MINETUR	Ministerio de Industria, Energía y Turismo
MINHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
MSSSI	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
OAPN	Organismo Autónomo de Parques Nacionales
OOAA	Organismos Autónomos

OOPP	Organismos Públicos
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RD	Real Decreto
RLGS	Reglamento de la Ley General de Subvenciones
RPD	Real Patronato sobre Discapacidad
SIC	Sistema de Información Contable

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1 - LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS AEE / DETALLE POR ARTÍCULO / EJERCICIOS 2014 Y 2015 (EUROS)	13
--	----

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El origen de este procedimiento fiscalizador se encuentra en el Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas por el que se aprobó el Programa de Fiscalizaciones para el año 2015, en cuyo apartado IV *Fiscalizaciones programadas por iniciativa del Tribunal de Cuentas*, punto 1, *Fiscalizaciones en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos*, se incluyó una nueva fiscalización denominada *Fiscalización de la gestión de reintegros de subvenciones en determinados ministerios y organismos autónomos correspondientes al área de la Administración Económica del Estado*.

Este procedimiento de fiscalización se enmarca dentro del objetivo específico de promoción de *“buenas prácticas de organización, gestión y control entre las entidades públicas”* contenido en la planificación estratégica de la actividad fiscalizadora 2015-2017 del Tribunal de Cuentas.

El inicio de este procedimiento fiscalizador fue acordado por el Pleno en su sesión de 24 de septiembre de 2015.

I.2. ANTECEDENTES

La Ley 38/2003, General de Subvenciones (en adelante LGS), señala en su exposición de motivos que *“una parte importante de la actividad financiera del sector público se canaliza a través de subvenciones, con el objeto de dar respuesta, con medidas de apoyo financiero, a demandas sociales y económicas de personas y entidades públicas o privadas”*. Esta actividad financiera se refleja presupuestariamente en los capítulos 4 y 7 del presupuesto de gastos de los órganos y organismos concedentes de subvenciones.

Con esta norma se buscaba tanto una mayor transparencia (para lo que se creó una base de datos de ámbito nacional con la pertinente información relevante) como la mejora de la gestión y el seguimiento de las subvenciones y la mejora en el control de conductas fraudulentas que incrementasen los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público subvencional. Asimismo, se trataba de superar algunas insuficiencias y lagunas normativas detectadas en este ámbito que producían situaciones de inseguridad jurídica.

Esta norma fue posteriormente desarrollada por el Real Decreto 887/2006, que aprobó el reglamento de la referida ley (en adelante RLGs).

Por otra parte, en recientes informes de este Tribunal, concretamente en el *“Informe de fiscalización sobre la gestión realizada por las Consejerías del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en Europa, ejercicio 2011”* y en el *“Informe de fiscalización de las subvenciones concedidas por el Instituto de Salud Carlos III en el ámbito de la Acción Estratégica en Salud (AES) del Plan Nacional de I+D+i”*, ambos aprobados por el Pleno en su sesión de 20 diciembre de 2014, se han continuado poniendo de manifiesto diversas deficiencias en la gestión de subvenciones, algunas de las cuales podrían tener su origen en las insuficiencias de la normativa aplicable o en falta de directrices adecuadas de los diferentes responsables de la actividad subvencional.

En particular, en los precitados informes se incluyeron, entre otras, las siguientes conclusiones y recomendaciones relacionadas con el objeto de esta fiscalización:

- Incongruencias entre las bases reguladoras de las ayudas y las sucesivas convocatorias basadas en ellas.
- Ausencia de manuales de procedimiento que detallen el funcionamiento de cada centro gestor de subvenciones.

- Ausencia de carta de pago en la presentación de las cuentas justificativas por parte de los beneficiarios con remanentes declarados.
- Incumplimiento de preceptos establecidos en la normativa aplicable, como la exigencia del interés de demora en el supuesto de devolución voluntaria del beneficiario de las cantidades recibidas pero no aplicadas (art. 90 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones).
- Necesidad de implementar aplicaciones informáticas que faciliten el procedimiento subvencionador (fases de concesión, ejecución y de justificación) tanto para el centro gestor como para el beneficiario.
- Necesidad de mejorar en la planificación de las actuaciones de seguimiento, control y evaluación de las ayudas concedidas.
- Mejorar los flujos de información entre los órganos gestores de las subvenciones, los órganos encargados de la llevanza de la contabilidad y los encargados de la tesorería, en relación al control y registro contable de las cantidades a reintegrar y a su ingreso efectivo.

Por lo que respecta al volumen del gasto subvencional, debe empezarse delimitando el propio concepto de gasto subvencional. A este respecto, la LGS en su artículo 2.2 señala que *“No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas”*. Sin embargo, la Resolución de 20 de enero de 2014 de la Dirección General de Presupuestos, que establece los códigos que definen la clasificación económica de los presupuestos de gastos e ingresos, engloba bajo una misma categoría en sus capítulos 4 y 7, tanto las transferencias propiamente dichas como las subvenciones. Consecuentemente, en el ámbito presupuestario no puede obtenerse una cifra exclusiva de gasto de subvenciones.

Por otra parte, por lo que respecta al registro contable de los remanentes de fondos concedidos y no aplicados por los beneficiarios, la liquidación del presupuesto de ingresos recoge en los artículos 38 *Reintegros de operaciones corrientes* y 68 *Reintegros por operaciones de capital* los ingresos procedentes de pagos realizados previamente, pero estos no incluyen exclusivamente los reintegros provenientes de subvenciones, por lo que tampoco es posible facilitar una cifra orientativa sobre su importe. A ello se une el hecho de que los organismos autónomos (en adelante OAAA) pueden imputar los reintegros de ejercicio corriente directamente al presupuesto de gastos, como menor gasto del ejercicio.

De acuerdo con lo anterior, facilitar una cifra del gasto subvencional es complejo. No obstante, desglosando el gasto a nivel de artículo y seleccionando solo la parte que se transfiere a empresas privadas, familias e instituciones sin ánimo de lucro y al exterior, es posible ofrecer una cifra orientativa del precitado gasto en el área de la Administración Económica del Estado:

CUADRO Nº 1
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS AEE¹ / DETALLE POR ARTÍCULO
/ EJERCICIOS 2014 Y 2015 (EUROS)

Entidad	Artículo	Descripción	Obligaciones Reconocidas Netas 2014	Obligaciones Reconocidas Netas 2015
AGE	47	A EMPRESAS PRIVADAS	97.072.168,81	68.550.285,62
AGE	48	A FAMILIAS E INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO	821.128.901,94	763.052.052,85
AGE	49	AL EXTERIOR	740.771.482,11	307.263.150,65
AGE	77	A EMPRESAS PRIVADAS	361.653.167,63	328.638.874,43
AGE	78	A FAMILIAS E INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO	589.800.643,21	345.271.399,50
AGE	79	AL EXTERIOR	154.968.087,14	155.214.993,97
OOPP	47	A EMPRESAS PRIVADAS	5.841.846.554,18	4.343.859.300,48
OOPP	48	A FAMILIAS E INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO	315.690.638,11	291.660.548,42
OOPP	49	AL EXTERIOR	11.497.692,54	12.506.272,93
OOPP	77	A EMPRESAS PRIVADAS	887.480.582,69	1.297.948.104,49
OOPP	78	A FAMILIAS E INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO	19.121.665,35	13.781.124,27
OOPP	79	AL EXTERIOR	19.831.478,74	25.174.303,50
		TOTAL	9.860.863.062,45	7.952.920.411,11

Fuente: FISCUE.

I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

El ámbito subjetivo está constituido por los centros gestores de subvenciones de los ministerios y organismos autónomos del área de la Administración Económica del Estado.

El ámbito objetivo de la presente fiscalización es el procedimiento de gestión de las cantidades a reintegrar derivadas de la concesión de subvenciones.

Por lo que se refiere al ámbito temporal, el análisis de los diferentes procedimientos en la gestión que constituyen el ámbito objetivo de esta fiscalización se refiere a los ejercicios 2014 y 2015. No obstante, se han tenido en cuenta las modificaciones que se han introducido, en su caso, en dichos procedimientos hasta la fecha de elaboración de este Informe.

I.4. MARCO NORMATIVO

La normativa básica aplicable al ámbito objetivo de esta fiscalización está constituida, básicamente, por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y por su reglamento, aprobado mediante el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

¹ Sólo ministerios y organismos públicos del Área de Administración Económica del Estado (Anexo nº 1).

Otras disposiciones que complementan el marco normativo de la fiscalización son las siguientes:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.
- Orden HAC/2816/2002, de 5 de noviembre, por la que se desarrolla el artículo 41.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, en relación con determinados recursos de derecho público recaudados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).
- Orden PRE/3662/2003, de 29 de diciembre, por la que se regula un nuevo procedimiento de recaudación de los ingresos no tributarios recaudados por las Delegaciones de Economía y Hacienda (DEH) y de los ingresos en efectivo en las sucursales de la Caja General de Depósitos y sus sucursales.
- Orden EHA/4078/2005, de 27 de diciembre, por la que se desarrollan determinados artículos del Reglamento General de Recaudación aprobado por RD 939/2005, de 29 de julio.
- Orden EHA/875/2007, de 29 de marzo, por la que se determina el contenido y especificaciones técnicas de la información a suministrar a la Base de Datos Nacional de Subvenciones regulada en el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Orden EHA/1434/2007, de 17 de mayo, por la que se aprueba la norma de actuación de los auditores de cuentas en la realización de los trabajos de revisión de cuentas justificativas de subvenciones, en el ámbito del sector público estatal, previstos en el artículo 74 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado mediante Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.
- Orden EHA/2261/2007, de 17 de julio, por la que se regula el empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la justificación de las subvenciones.
- Resolución de 18 de febrero de 2008, conjunta de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (DGTyPF) por la que se desarrolla la Orden PRE/3662/2003, de 29 de diciembre, que regula un nuevo procedimiento de recaudación de los ingresos no tributarios recaudados por las DEH y de los ingresos en efectivo en la caja general de depósitos y sus sucursales, determinándose el procedimiento a seguir para la expedición de los documentos de ingreso 069.
- Resolución de 31 de mayo de 2010, conjunta de la IGAE y de la DGTyPF por la que se desarrolla el apartado sexto de la Orden PRE/3662/2003, de 29 de diciembre, que regula un nuevo procedimiento de recaudación de los ingresos no tributarios recaudados por las DEH y de ingresos en efectivo en la Caja General de Depósitos y sus sucursales, determinándose los supuestos en los que las DEH expedirán los documentos de ingreso 069.
- Resolución de 20 de enero de 2014, de la Dirección General de Presupuestos por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica.
- Resolución de 17 de noviembre de 2011, de la IGAE, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a la Administración General del Estado.

- Resolución de 4 de diciembre de 2015, de la IGAE, por la que se regula el proceso de migración a la nueva Base de Datos Nacional de Subvenciones.
- Resolución de 7 de diciembre de 2015, de la IGAE, por la que se regula el proceso de registro y acreditación de órganos y usuarios de la nueva Base de Datos Nacional de Subvenciones.
- Resolución de 9 de diciembre de 2015, de la IGAE, por la que se regula el contenido y periodicidad de la información a suministrar a la nueva Base de Datos Nacional de Subvenciones.
- Resolución de 10 de diciembre de 2015, de la IGAE, por la que se regula el proceso de registro y publicación de convocatorias de subvenciones y ayudas en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones.
- Los diferentes reales decretos, órdenes de bases, convocatorias y convenios por los que se regula la concesión de las subvenciones analizadas en la presente fiscalización.

I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con la norma técnica nº 6 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, la fiscalización puede calificarse como operativa o de gestión, puesto que el objetivo de esta ha consistido en analizar el procedimiento de gestión de las cantidades a reintegrar, con motivo de subvenciones concedidas, desde la perspectiva de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

Para ello se han analizado los procedimientos relacionados con la gestión de reintegros, desde el momento en que el beneficiario de la subvención presenta su justificación, con o sin devolución de fondos, hasta que esta es revisada y se reclama, en su caso, el reintegro junto con los intereses de demora correspondientes.

Las actuaciones fiscalizadoras se han desarrollado en dos fases:

En una primera fase, se solicitó información a todos los potenciales centros gestores de subvenciones del Área de Administración Económica del Estado sobre las subvenciones que concedían y sus características más relevantes. Esta solicitud afectó a 35 Direcciones Generales (DG) / Secretarías de Estado y a 24 OOAA (Anexo nº 2).

En una segunda fase, se realizaron visitas a una muestra de 16 centros gestores de subvenciones seleccionados de acuerdo con la información recibida en la fase anterior (número de líneas, volumen de gasto, cantidad de devoluciones voluntarias y procedimientos de reintegro). Los centros gestores visitados fueron los siguientes:

- DG de Arquitectura, Vivienda y Suelo - Ministerio de Fomento
- DG de Salud Pública, Calidad e Innovación - MSSSI
- DG de Producciones y Mercados Agrarios - MAGRAMA
- DG de Investigación Científica y Técnica - MINECO
- DG de Aviación Civil - Ministerio de Fomento
- DG de Transporte Terrestre - Ministerio de Fomento
- DG de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural - MAGRAMA
- DG de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa - MINETUR
- Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIO) - MSSSI
- Instituto de la Juventud (INJUVE) - MSSSI
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) - MINHAP

- Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (IRMCarbón) - MINETUR
- Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA) - MAGRAMA
- Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA) - MINECO
- Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN) - MAGRAMA
- Real Patronato sobre Discapacidad (RPD) - MSSSI

En estos centros gestores, se eligieron un total de 30 líneas de subvenciones, 21 de concurrencia competitiva y 9 de concesión directa (Anexo nº 3).

En particular, han sido objeto de análisis los siguientes extremos:

- a) El procedimiento de revisión de la justificación por parte del centro gestor.
- b) El procedimiento de reclamación de las cantidades a reintegrar y el cálculo de los intereses de demora.
- c) El procedimiento de contabilización de los derechos de cobro correspondientes.
- d) El procedimiento de acceso y registro en la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

Asimismo, se ha procedido a la verificación del cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todo aquello en que lo dispuesto en esta normativa hubiera podido tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

El examen ha incluido la aplicación de todas aquellas pruebas y procedimientos de auditoría que se han considerado necesarios sobre los libros, documentos, aplicaciones informáticas y registros contables y extracontables obrantes en los órganos que conforman el ámbito subjetivo de esta fiscalización.

La fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno en su sesión de 23 de diciembre de 2013.

La Administración General del Estado (AGE) ha rendido en plazo la cuenta correspondiente al periodo fiscalizado y ha cumplido con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas establecido en los arts. 7 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas y 30 de la Ley 7/1988, que regula su funcionamiento.

I.6. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

Conforme a lo dispuesto en el art. 44.1 de la Ley 7/1988, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas y al apartado 7º de sus normas de Procedimiento, los resultados de las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador fueron puestos de manifiesto a los responsables actuales y exresponsables durante el periodo fiscalizado, de los Ministerios de Fomento, de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de Hacienda y Administraciones Públicas, de Economía y Competitividad y de Industria, Energía y Turismo, otorgándoles un plazo de 10 días hábiles (que acababa el 15 de noviembre de 2016).

A solicitud del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y del Ministerio de Fomento, se concedió una prórroga del plazo para formular alegaciones de 5 días hábiles a todos los fiscalizados, acabando el plazo el 22 de noviembre del 2016.

Se han recibido contestaciones al trámite de alegaciones por parte de:

- El Ministerio de Hacienda y Función Pública,

- El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Medio Ambiente,
- El Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital,
- El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad,
- El Ministerio de Economía, Industria y Competitividad,
- El Ministerio de Fomento.

Los Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y de Energía, Turismo y Agenda Digital se han limitado a manifestar que no formulaban alegaciones.

En el resto de casos, los alegantes manifiestan, en su práctica totalidad, su conformidad con las conclusiones y recomendaciones recogidas en el Informe. No obstante, en aquellos casos en que ha sido necesario, el tratamiento dado a las alegaciones recibidas se ha reflejado en el texto del Informe mediante notas a pie de página. Por todo ello, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en los posteriores apartados del Informe, con independencia de las consideraciones que pudieran haberse manifestado en las alegaciones.

II. RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO

Para analizar la gestión de los reintegros de subvenciones conviene partir del momento en el que finaliza el plazo de presentación de la justificación por el beneficiario, lo que permite conseguir una visión más amplia de todas las actuaciones realizadas por el centro gestor, orientadas a la recuperación de los fondos públicos que tengan la condición de reintegrables, esto es, aquellos que se encuentren en alguna de las situaciones previstas en los arts. 36 y 37 LGS. A lo largo de esta exposición se han analizado, por tanto, actuaciones previas, concomitantes y posteriores al procedimiento de reintegro considerado en sentido estricto, pero indudablemente relacionadas con él, como son las relativas a la presentación de la justificación por parte del beneficiario, las comprobaciones sobre aquella por parte del órgano concedente de la subvención, las devoluciones de fondos no aplicados a iniciativa del receptor o las actuaciones relacionadas con la imposición de sanciones.

De acuerdo con lo anterior, se ha desestimado una exposición de los resultados basada en la actuación de los diversos órganos y organismos cuyo procedimiento ha sido fiscalizado *in situ*, ya que se pretende hacer hincapié en las fases del procedimiento analizadas y en los problemas que en ellas se plantean, dado el carácter transversal de los mismos. Dentro de este enfoque se ha optado por hacer una exposición de los resultados en la que, exclusivamente, se hará mención de aquellos aspectos de los procedimientos analizados que planteen alguna incidencia, por lo que el texto del informe no constituye una exposición exhaustiva de todas las fases del procedimiento fiscalizado.

Para la exposición de los resultados de esta fiscalización se han distinguido los siguientes apartados:

1. Presentación de la justificación.
2. Comprobación de las subvenciones.
3. Devolución de subvenciones y procedimientos de reintegro.
4. Procedimiento sancionador.
5. Otros aspectos relacionados con el reintegro de subvenciones.

II.1. PRESENTACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN

Como se ha indicado, a los efectos de esta fiscalización, la actuación del centro gestor se inicia con la presentación de la justificación por el beneficiario. A este respecto, el art. 30.2 LGS dispone que *“La rendición de la cuenta justificativa constituye un acto obligatorio del beneficiario...”*, añadiendo a continuación que *“la forma de la cuenta justificativa y el plazo de rendición de la misma vendrán determinados por las correspondientes bases reguladoras”* (en adelante BBRR), en coherencia con el art. 17.3.i) LGS, que establece como contenido mínimo de las BBRR el plazo y forma de justificación por parte del beneficiario del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

A este respecto debe destacarse que los órganos gestores suelen elaborar *guías de justificación* para el beneficiario que tratan estos aspectos de la justificación a presentar y clarifican cuestiones que pueden suscitar dudas en el beneficiario al aplicar los fondos y proceder a su justificación, lo que debe ser considerado una buena práctica no explícitamente contemplada por la normativa. Sin embargo, en la muestra de 30 líneas analizadas, el 57% disponía de guías de justificación.

No deben confundirse estas guías con los manuales de procedimiento que regulan la actuación de los órganos gestores, pues las guías van destinadas principalmente a los beneficiarios de subvenciones, aunque en algún caso pueden contener previsiones que afectan a la actuación de aquellos.

II.1.1. Plazo

Como se ha indicado, en relación al plazo de rendición de la cuenta justificativa, el art. 30.2 LGS establece que “... y el plazo de rendición de la misma vendrán determinados por las correspondientes bases reguladoras”, añadiendo que “A falta de previsión de las bases reguladoras, la cuenta deberá incluir [...] y su presentación se realizará, como máximo, en el plazo de 3 meses desde la finalización del plazo para la realización de la actividad”.

Debe recordarse que cuando se trata de subvenciones de concesión directa, los arts. 65.3 y 67.2 RLGs establecen que tendrán el carácter de bases reguladoras el acto administrativo de concesión, el convenio o el Real Decreto que regule la concesión de las subvenciones, respectivamente.

A este respecto, debe señalarse que, de las 21 líneas concedidas mediante concurrencia competitiva analizadas, solo en 2 de ellas las bases reguladoras en vigor para las convocatorias de 2014, no hacían mención alguna al plazo de presentación de la cuenta justificativa. Estas líneas eran:

CENTRO GESTOR	DENOMINACIÓN DE LÍNEA
DG de Arquitectura, Vivienda y Suelo	Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 ²
Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA)	Subvenciones a la suscripción de los seguros agrarios incluidos en los Planes anuales

Por su parte, de las 9 líneas concedidas mediante concesión directa analizadas, también solo en 2 de ellas no se hace mención alguna al plazo de presentación de la cuenta justificativa en lo que resulta asimilable a bases reguladoras:

CENTRO GESTOR	DENOMINACIÓN DE LÍNEA
DG de Producciones y Mercados Agrarios	Financiación de gastos corrientes de funcionamiento con FEAGAS
Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA)	Convenio IAMZ

La forma en que se determina este plazo de rendición, para ambos tipos de concesión (concurrencia competitiva y concesión directa), difiere dependiendo de si el periodo de ejecución de las ayudas es variable o es homogéneo para todos los beneficiarios, estipulándose, habitualmente, un plazo máximo desde el fin de la ejecución en el primer caso o una fecha concreta en el segundo.

No obstante, en 4 de las líneas concedidas mediante concurrencia competitiva, las BBRR contemplan la posibilidad de que las convocatorias o las resoluciones definitivas de concesión definan aún más la fecha estipulada, ya que así los órganos gestores se ajustan más a la realidad de ejecución de las ayudas en cada año. Y en la práctica, en la mayoría de los casos (hasta en 12 de 21), las convocatorias analizadas (en su mayoría correspondientes a 2014) mencionan el plazo de presentación, repitiendo lo estipulado en las bases o ajustándolo.

De las 17 guías de justificación analizadas, 14 de ellas sí mencionaban el plazo de rendición de la cuenta justificativa.

Sin perjuicio de lo anterior, en relación al plazo de justificación debe destacarse lo siguiente:

² El Ministerio de Fomento manifiesta en sus alegaciones que la DG de Arquitectura, Vivienda y Suelo incluye los plazos de justificación de los fondos aportados a las CCAA en los convenios de colaboración firmados con estas dentro del marco fijado por el Plan Estatal (Real Decreto 233/2013, de 5 de abril).

- El plazo para la presentación de la justificación puede ser ampliado si no existe disposición en contrario en las bases reguladoras, de acuerdo con el art. 70.1 RLGS. No obstante esta previsión legal, lo cierto es que esta posibilidad de ampliación solo aparece expresamente contemplada en las BBRR de 2 de las líneas de ayudas concedidas mediante concurrencia competitiva y en las normas asimiladas a ellas de 4 de las líneas de ayudas de concesión directa.

CENTRO GESTOR	DENOMINACIÓN DE LÍNEA
Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN)	Realización de proyectos de voluntariado en el marco del Plan de Sensibilización y Voluntariado en la Red de Parques Nacionales
Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN)	Realización de proyectos de investigación científica en la Red de Parques Nacionales
Real Patronato sobre Discapacidad (RPD)	Convenio Fundación Eguía-Careaga
Real Patronato sobre Discapacidad (RPD)	Convenio Fundación CENTAC
Real Patronato sobre Discapacidad (RPD)	Convenio Fundación CNSE
Real Patronato sobre Discapacidad (RPD)	Convenio Universidad Carlos III

Por lo que respecta a las guías de justificación, solo 2 de ellas mencionan la posibilidad de la ampliación del plazo (IMIO y DG de Transporte Terrestre).

Como puede apreciarse, tanto bases reguladoras como guías de justificación suelen omitir la información de la posibilidad de ampliación de plazos. Si bien es cierto que tal posibilidad ya aparece contemplada en el RLGS, parece razonable que también se haga referencia a tal norma en aquellas.

Por otra parte, se ha observado que algún centro gestor está modificando, a través de las aplicaciones que utiliza para el seguimiento y justificación de las ayudas, los plazos de justificación previstos en las BBRR y convocatoria, lo que es contrario a la normativa aplicable:

CENTRO GESTOR	DENOMINACIÓN DE LÍNEA
DG de Investigación Científica y Técnica	Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento

- Cuando transcurre el plazo de presentación de la justificación (o el de la ampliación concedida, en su caso) sin que el beneficiario haya cumplido con su obligación de presentarla, el art. 70.3 RLGS establece que *“Transcurrido el plazo establecido de justificación sin haberse presentado la misma ante el órgano administrativo competente, este requerirá al beneficiario para que en el plazo improrrogable de quince días sea presentada”*, añadiendo que *“la falta de presentación de la justificación en el plazo establecido en este apartado llevará consigo la exigencia del reintegro”*, en correspondencia con el art. 92.1 RLGS que regula el reintegro por incumplimiento de la obligación de justificación.

La mención al requerimiento de presentación de la justificación en el plazo improrrogable de 15 días solo se recoge en las BBRR de 7 de las 21 líneas de ayuda concedidas mediante concurrencia competitiva, y en ninguna de las ayudas analizadas concedidas mediante concesión directa.

CENTRO GESTOR	DENOMINACIÓN DE LÍNEA
DG de Salud Pública, Calidad e Innovación	Financiación de programas de prevención y control de la infección por VIH y sida
DG de Producciones y Mercados Agrarios	Proyectos de investigación aplicada e innovación en los sectores vacuno, porcino, ovino, caprino, avícola y cunícola
DG de Investigación Científica y Técnica	Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	Financiación de planes de formación en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas
Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN)	Realización de proyectos de voluntariado en el marco del Plan de Sensibilización y Voluntariado en la Red de Parques Nacionales
Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN)	Realización de proyectos de investigación científica en la Red de Parques Nacionales
Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA)	Programa Estatal I+D+I orientada a los Retos de la Sociedad del Plan 2013-2016

En este sentido, lo habitual es que esta referencia a la obligación de requerir aparezca contemplada en el apartado de “Justificación”. No obstante, llama la atención que en 4 de los casos anteriores aparezca dicha referencia en apartados como el de “Reintegros” o el de “Graduación de incumplimientos”.

Solo 3 guías de justificación mencionan la obligatoriedad del requerimiento ante una cuenta justificativa no presentada en plazo.

Como puede apreciarse, tanto bases reguladoras como guías de justificación omiten la información de la obligación del requerimiento en la fase de presentación de la cuenta justificativa y su consecuencia, en caso de no ser atendido. Como se ha señalado anteriormente, si bien es cierto que tal posibilidad aparece contemplada en el RLGS, debería hacerse referencia a tal norma también en las BBRR, convocatorias y guías de justificación.

A este respecto, como se ha indicado, el art. 70.3 RLGS establece que, ante la falta de presentación de la justificación, el órgano administrativo competente debe requerir al beneficiario para que esta sea presentada en el plazo improrrogable de quince días, pero no establece ningún plazo para realizar dicho requerimiento. Esta situación permite a los centros gestores dilatar la realización del requerimiento a que se refiere el art. 70.3 LGS, en contra de los principios de celeridad y de impulsión de oficio que informan los procedimientos administrativos, lo que a su vez produce:

- un retraso en el inicio del procedimiento de reintegro previsto en los arts. 36 y ss. de la LGS;
- un incremento de la cantidad a abonar como intereses de demora por el beneficiario (incremento imputable en parte al procedimiento aplicado por la Administración).

A este respecto, debe destacarse que en 19 de 92 expedientes analizados (un 21%), los beneficiarios no rindieron en plazo la cuenta justificativa, emitiéndose requerimiento, tal como establece el art. 70.3 RLGS, solo en 9 expedientes (un 47%), con un retraso en su emisión con respecto a la fecha fin de justificación de entre 6 y 60 días.

De esos 19 expedientes, solo 4 no han rendido finalmente cuenta justificativa (todos ellos han sido objeto de requerimiento).

- Asimismo, se ha observado la utilización por los centros gestores de procedimientos no previstos en el marco normativo aplicable. Así, algunos centros realizan comunicaciones “informales” a los beneficiarios (correos electrónicos, llamadas telefónicas) para conseguir la presentación de la cuenta justificativa, con independencia de que se cumplan o no los plazos. Esto es, se prioriza la presentación de la justificación por el beneficiario, lo que en sí mismo no

es criticable, si bien la utilización de estos procedimientos no puede suponer un riesgo de retraso de la realización del requerimiento formal y del inicio del procedimiento de reintegro.

- Por otra parte, el art. 70.3 RLGS establece que *“La presentación de la justificación en el plazo adicional establecido en este apartado no eximirá al beneficiario de las sanciones que, conforme a la Ley General de Subvenciones, correspondan”*. En correspondencia, el art. 56 LGS tipifica como infracción leve *“a) La presentación fuera de plazo de las cuentas justificativas de la aplicación dada a los fondos percibidos”* que se sancionará, según el art. 61 LGS con *“multa de 75 a 900 euros”*.

En la muestra de ayudas analizada, en los 19 expedientes en los que los beneficiarios no rindieron en plazo la cuenta justificativa, no se ha observado que se haya iniciado ningún procedimiento sancionador por esta infracción, tampoco en los 4 (antes citados) que finalmente no habían rendido la cuenta justificativa a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización.

- A la hora de rendir la cuenta justificativa, pueden distinguirse aquellos órganos gestores que siguen recibéndola en papel por el registro, de los que han optado por la remisión electrónica, con aplicaciones informáticas adaptadas (INIA, ENESA, INAP, DG de Investigación Científica y Técnica, DG de Aviación Civil y DG de Industria y PYME).

Esta diferencia tiene reflejo en el control y seguimiento del cumplimiento del plazo de justificación por parte de los órganos gestores:

En efecto, en los casos de recepción de la justificación en soporte papel, los centros gestores utilizan aplicaciones de entorno Office (Word y Excel) para realizar el seguimiento de los expedientes. Sin embargo, la utilización de estas aplicaciones por los centros gestores presenta importantes deficiencias debido a la ausencia de campos claves para el control, como la fecha fin de ejecución de la ayuda, la fecha límite de presentación, la fecha real de presentación, las ampliaciones concedidas o los requerimientos realizados, lo que genera una duda razonable sobre la adecuada supervisión de las ayudas.

En este sentido, se han observado casos en que no es posible validar, con la documentación presentada, la fecha de entrada que aparece en esas aplicaciones de seguimiento por ausencia del sello del Registro.

Por otra parte, el sistema de registro físico no puede garantizar qué documentación se incluía en la cuenta justificativa presentada, ya que se suele sellar un único papel.

Estas deficiencias no se producen cuando el centro gestor dispone de registro electrónico para la presentación de las justificaciones a través de esas aplicaciones adaptadas, ya que con la remisión electrónica no solo consta cuándo se ha remitido la cuenta justificativa, sino también se puede demostrar exactamente qué documentación incluía esta.

No obstante, aunque estas aplicaciones constituyen un avance sensible en el seguimiento y control de las ayudas pueden ser mejoradas, por ejemplo implantando mecanismos que preparen el envío de los requerimientos a los beneficiarios con cuenta no presentada en plazo.

- Asimismo, se ha observado la ausencia de manuales de procedimiento o instrucciones de control interno (solo existen en 5 líneas de concurrencia competitiva y en 1 de concesión directa) que establezcan las pautas de actuación de las unidades gestoras. Esta falta de manuales o instrucciones internas se proyecta no solo sobre esta parte del procedimiento, sino también sobre otras fases del mismo a las que se hará referencia más adelante.

En este sentido, debe destacarse que en órganos y entidades que gestionan varias líneas de ayudas, la falta de directrices claras da lugar a que las diferentes unidades gestoras apliquen

procedimientos diferentes, sin que se pongan en común las “buenas prácticas” que se puedan estar realizando en las distintas unidades dentro del mismo órgano o entidad.

II.1.2. Contenido de la cuenta justificativa

Como se ha indicado, el art. 30.2 LGS establece que la forma de la cuenta vendrá determinada por las correspondientes bases reguladoras, en correspondencia con el art. 17.3.i) LGS, que establece como contenido mínimo de las BBRR la forma de justificación por parte del beneficiario del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

Por su parte, el art. 30.1 LGS establece que la justificación podrá “*revestir la forma de cuenta justificativa del gasto realizado o acreditarse dicho gasto por módulos o mediante la presentación de estados contables, según se disponga en la normativa reguladora*”.

La justificación de las subvenciones se desarrolla en el capítulo II del RLGS, que tras establecer las disposiciones generales, contempla las tres modalidades de justificación en sus secciones 2ª “De la cuenta justificativa”, 3ª “De los módulos” y 4ª “De la presentación de estados contables”.

Tras el análisis realizado se ha verificado que, salvo en una de las líneas de ayudas concedidas mediante concurrencia competitiva (que remite a la convocatoria), en el resto (incluidas las de concesión directa) se menciona en las BBRR el contenido de la cuenta justificativa.

Asimismo debe señalarse que en 10 de las 21 convocatorias analizadas se vuelve a detallar el contenido a presentar como cuenta justificativa.

Por su parte, las 17 guías de justificación existentes de las 30 líneas de subvenciones analizadas detallan el contenido que debe tener la cuenta justificativa.

Sin perjuicio de lo anterior, en relación con el contenido de la cuenta justificativa debe destacarse lo siguiente:

- Por lo que respecta a la “*carta de pago de reintegro en el caso de remanentes no aplicados*”, los arts. 72 y 75 RLGS prevén la aportación de este documento cuando se trata de cuentas justificativas con aportación de justificantes de gasto y cuentas justificativas simplificadas, aunque de forma analógica sería extensible a todos los tipos de cuenta justificativa³.

A este respecto, en la mayoría de las líneas de ayudas analizadas, la cuenta justificativa adopta la modalidad de aportación de justificantes de gasto o simplificada (cuando el importe concedido es inferior a 60.000 euros), pero solo en 5 de las líneas de ayudas concedidas mediante concurrencia competitiva y en 4 de las de concesión directa, las BBRR mencionan la obligatoriedad de presentar la carta de pago como parte de la cuenta justificativa. Respecto de las guías de justificación, 10 de las 17 recuerdan la obligación de presentar la carta de pago de reintegro de remanentes no aplicados (el INJUVE y el RPD mencionan la carta de pago tanto en las BBRR como en sus guías de justificación).

A este respecto debe recordarse que las guías no son de elaboración obligatoria, sino una buena práctica no explícitamente contemplada por la normativa, por lo que debería mencionarse esta obligación de presentar la carta de pago en la convocatoria, donde, conforme al art. 90 RLGS, se debe dar publicidad de los medios disponibles para efectuar la devolución. Solo en 8 de 30 líneas analizadas (un 27%), las convocatorias recogen el medio para llevar a cabo la devolución de los remanentes no aplicados [DG de Investigación Científica y Técnica (2 líneas), INJUVE (1 línea), INAP (1 línea) y RPD (4 líneas)].

³ El art. 74 RLGS trata la cuenta justificativa con aportación de informe de auditor, cuyas comprobaciones se regulan en la Orden EHA/1434/2007 y que en su art. 3.2 de procedimientos que el auditor deberá aplicar, contiene el apartado e) “*Comprobación de la carta de reintegro de remanente*”.

Por otra parte, en las líneas cuya normativa específica hace referencia a la carta de pago, unas veces se señala que deben incluirse los intereses de demora y otras, solo se hace referencia a los remanentes no aplicados.

En la muestra de expedientes analizada se ha observado que 43 de 92 expedientes, presentaban remanentes no aplicados en la cuenta justificativa presentada, pero tan solo 6 (un 14%) adjuntaron la carta de pago de reintegro con esta cuenta justificativa.

En este sentido, el art. 90 RLGS establece que *“Cuando se produzca la devolución voluntaria, la Administración calculará los intereses de demora de acuerdo con lo previsto en el artículo 38 de la Ley General de Subvenciones y hasta el momento en que se produjo la devolución efectiva por parte del beneficiario”*, por lo que si este no realiza el ingreso de los remanentes no aplicados resultaría perjudicado, por el incremento de los intereses de demora devengados durante el periodo de revisión de la justificación, situación de la que debería advertirse, al menos, en las guías justificativas.

En estos casos los intereses de demora están siendo comunicados por la Administración posteriormente, utilizando para ello el Acuerdo de inicio de los procedimientos de reintegro, salvo en 2 expedientes de la DG de Transporte Terrestre, órgano que agiliza el proceso adjuntando su cálculo en el modelo 069 que debe solicitar el beneficiario para realizar cualquier ingreso en la cuenta del Tesoro de la AGE (para que el gestor pueda realizar los cálculos es necesario que el beneficiario comunique la fecha en que tiene intención de realizar el ingreso). En el epígrafe II.3.3 se explica con detalle este procedimiento.

De facto, se ha observado la tendencia mayoritaria de los beneficiarios que indican en sus cuentas justificativas que existen esos remanentes de fondos no aplicados, a esperar a la solicitud de ingreso del remanente por parte del centro gestor, en vez de adjuntar la carta de pago en el momento de presentar la cuenta justificativa.

Este hecho se puede achacar a las citadas insuficiencias del marco regulador (BBRR, convocatoria, guía de justificación) en cuanto a la obligatoriedad de la carta de pago como documento que forma parte de la cuenta justificativa. Como se desprende de lo ya señalado, la reclamación del remanente declarado así como de sus intereses de demora correspondientes no suele ser inmediata, sino que depende de cuándo realice el centro gestor las comprobaciones de la documentación presentada en la cuenta justificativa. Así:

- De los 6 casos mencionados anteriormente que habían presentado carta de pago, en un expediente de la DG de Investigación Científica y Técnica todavía no se habían comunicado los intereses de demora a la fecha de realización de los trabajos (la fecha de pago de los remanentes no utilizados fue el 13/07/2012 y a 27/09/2016 no se había comunicado el importe de los intereses de demora; no obstante, no ha prescrito el derecho de la Administración a exigirlos, puesto que la fecha fin de presentación de la cuenta justificativa fue el 31/03/2013).
- De los 37 expedientes restantes con remanente no aplicado declarado en la cuenta justificativa pero sin carta de pago, solo había constancia de su reclamación en 21 casos, por haberse producido el acuerdo de inicio del procedimiento de reintegro o su resolución definitiva.

En el momento de realización de los trabajos de fiscalización, la situación de estos expedientes era la siguiente:

- En 19 ya se había producido la resolución definitiva del procedimiento de reintegro, y se reclamó tanto el principal como los intereses de demora, si bien se aprecia que el

OAPN⁴ separa en el tiempo, en los cuatro expedientes analizados, las resoluciones definitivas de reintegro de principal y de intereses, lo que no se ajusta al art. 94.4 RLGS que establece que *“La resolución del procedimiento de reintegro identificará.... el importe de la subvención a reintegrar junto con la liquidación de los intereses de demora”*.

- En 2 expedientes se había dictado el acuerdo de inicio, si bien uno de ellos es solo para reclamar los intereses de demora, ya que el remanente fue ingresado previamente tras comunicación informal.
- De los 16 expedientes restantes, en 9 ya habían sido satisfechos los reintegros tras la realización de comunicaciones informales por el centro gestor, si bien tres de ellos no incluían los intereses de demora.

A la vista de lo anterior, se observa que los centros gestores actúan de manera heterogénea a la hora de solicitar estas cantidades. Así, hay centros que optan por realizar previamente al requerimiento formal comunicaciones informales (por vía telefónica o correo electrónico, principalmente); mientras que otros no abren el procedimiento de reintegro hasta que se obtiene un importe definitivo tras la comprobación en profundidad de la cuenta.

- A este respecto, debe recordarse que el art. 56 LGS considera infracción leve *“b) La presentación de cuentas justificativas inexactas o incompletas”*, que se sancionará, según el art. 61 LGS con *“multa de 75 a 900 euros”*.

Sobre este particular, se ha observado que en ninguno de los 37 expedientes con remanente no aplicado declarado en la cuenta justificativa se ha iniciado el procedimiento sancionador por los centros gestores con motivo de la ausencia de la carta de pago en la presentación de la cuenta justificativa.

- Finalmente, debe señalarse que, en la generalidad de las líneas analizadas, los centros gestores carecen de manuales de procedimiento (otra cosa es que existan guías justificativas para los beneficiarios), y los que disponen de ellos no llegan a definir el procedimiento a seguir en estos casos (falta de ingreso de los remanentes, subsanaciones, entre otros).

II.1.3. Subvenciones plurianuales

En los dos apartados anteriores se ha hecho referencia al plazo y al contenido de la cuenta justificativa, siguiendo lo indicado en la LGS y en su reglamento. Sin embargo, se ha observado que ambos aspectos no son contemplados por la normativa general (leyes y reglamentos) cuando se trata de las fases intermedias de las subvenciones de ejecución plurianual.

Esta falta de regulación general está provocando interpretaciones muy diversas por los órganos gestores. En efecto, al aplicarse la subvención a lo largo de varios ejercicios, tanto las diferentes BBRR como las guías de justificación, establecen (bajo el concepto “Seguimiento”, concepto no previsto ni en la Ley ni en el reglamento) que anualmente se presenten unas cuentas justificativas intermedias que permitan al gestor supervisar el cumplimiento de la subvención.

Este hecho, ante la falta de normas generales, da lugar a unos procedimientos heterogéneos que acentúan las diferencias entre los procedimientos seguidos por los centros gestores mencionadas en los apartados anteriores. Así, por lo que respecta al cumplimiento de los plazos intermedios de justificación, la normativa específica de las diferentes ayudas suele distinguir entre el plazo para presentar las cuentas justificativas de seguimiento (intermedias) y el plazo para la cuenta justificativa final. A este respecto, debe destacarse que la existencia de múltiples fechas de justificación puede hacer más compleja la aplicación de los preceptos sobre ampliación de plazo,

⁴ No se comparte la alegación presentada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Medio Ambiente al apartado II.1.2, en el sentido de considerar razonable emitir dos resoluciones de reintegro, una por el principal y otra por los intereses, y que ello no contravenga lo dispuesto en el art. 94.4 RLGS. A este respecto, la posible diferencia de días entre el día previsto para el cálculo de los intereses y el de firma de la resolución de reintegro, de producirse, debería ser mínima y su incidencia escasa.

requerimientos, sanciones y reintegros que, como se ha indicado, no están suficientemente desarrollados.

Algo parecido ocurre con el contenido de estas cuentas intermedias, que en unas ocasiones se configuran como acumulativas (esto es, son una especie de liquidación a cuenta de la liquidación final) y en otras son independientes entre sí y de la liquidación final, lo que plantea la cuestión de si es preciso reintegrar los remanentes no aplicados, calcular los intereses de demora, o imponer sanciones.

II.2. COMPROBACIÓN DE LAS SUBVENCIONES

El art. 32 LGS titulado “*Comprobación de subvenciones*” dispone en su apartado 1 que “*El órgano concedente comprobará la adecuada justificación de la subvención así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención*”. Por su parte, el RLGS regula ambos aspectos de la comprobación de subvenciones en su capítulo IV (arts. 84 a 87) por separado, dedicando el art. 84 a la comprobación de la adecuada justificación de la subvención, y el art. 85 a la comprobación de la realización de la actividad y del cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión y disfrute de la subvención.

Con respecto al primero de estos dos tipos de comprobaciones, que tiene una mayor incidencia en la recuperación de fondos, cabe indicar lo siguiente:

- El art. 84.1 RLGS se refiere a estas actuaciones señalando que la comprobación de la justificación documental de la subvención se realizará “... *con arreglo al método que se haya establecido en sus bases reguladoras, a cuyo fin revisará la documentación que obligatoriamente deba aportar el beneficiario o la entidad colaboradora*”.

Esta redacción no hace referencia a la posibilidad de hacer una comprobación inicial y formal de los puntos esenciales de la justificación en un plazo breve tras la recepción, para verificar que está completa, que es coherente al menos formalmente y que, en su caso, se ha aportado la carta de pago de los remanentes de fondos no aplicados.

Esta comprobación formal no prevista específicamente por el legislador debería realizarse en un periodo de tiempo breve (v.gr.: dos semanas desde el momento de la presentación de la justificación), y debería plasmarse mediante la elaboración, por los diferentes órganos gestores, de *checklists* basados en la documentación exigida para la cuenta justificativa en las BBRR o convocatoria (similar a lo que es recomendable como buena práctica en la subsanación de la fase de presentación de solicitudes), lo que mejoraría el control del cumplimiento de las obligaciones del beneficiario y evitaría la práctica, frecuente entre los beneficiarios, de esperar a la solicitud por parte del centro gestor para ingresar los remanentes declarados en las cuentas justificativas presentadas y, en el caso de que existiera la carta de pago, poder comunicar con celeridad los intereses de demora correspondientes.

No obstante, como ya se ha señalado, la detección rápida de si existe remanente declarado por el beneficiario en su cuenta justificativa, también depende, en parte, de que los centros gestores se replanteen los modelos, plantillas o resúmenes de memoria económica, que utilizan habitualmente los beneficiarios, para que tanto estos como los centros gestores puedan claramente distinguir el saldo a reintegrar en el momento de la presentación de la justificación.

Esta buena práctica se ha constatado ya en varios entes, como por ejemplo en el Real Patronato sobre Discapacidad, en la DG de Transporte Terrestre, DG de Salud Pública, Calidad e Innovación, ENESA y DG de Aviación Civil.

Evidentemente, esta comprobación formal sería el punto de partida para las actuaciones de comprobación material, que deben permitir al centro gestor verificar el cumplimiento de la actividad subvencionada.

- Con relación a la comprobación material contemplada en el precitado art. 84.1 RLGS debe destacarse que generalmente ni las BBRR ni las convocatorias analizadas entran a detallar en qué consistirá, ya que solo hacen menciones genéricas a las “comprobaciones” a realizar en diferentes apartados como “Obligaciones de beneficiarios” o “Justificación”. Solo los escasos manuales de procedimiento interno encontrados explican más en detalle en qué consisten estas comprobaciones (INIA, ENESA, DG de Industria y PYME, DG de Aviación Civil o DG de Transporte Terrestre).

En la práctica, en muchos de los entes (DG de Transporte Terrestre, INAP, DG de Industria y PYME, ENESA, DG de Aviación Civil, entre otros), a través de informes o de las propias aplicaciones informáticas de gestión y control de las ayudas, se deja constancia del contenido de las comprobaciones materiales de la documentación justificativa recibida (revisión de las memorias económica y técnica o de actuación) y su resultado. Esto permite supervisar los pronunciamientos emitidos, en su caso.

No obstante, dentro de un mismo ente, se observa que la forma de actuar es heterogénea entre diferentes unidades gestoras (unas reflejan las comprobaciones y otras no).

- Asimismo, debe señalarse que no existe en la normativa vigente ningún precepto que directamente regule cuándo debe proceder el centro gestor a iniciar la comprobación de la justificación, aunque sí especifica el plazo de que dispone para hacerlo en el art. 39 LGS que establece que *“prescribirá a los cuatro años el derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro. Este plazo se computará [...] a) Desde el momento en que venció el plazo para presentar la justificación por parte del beneficiario o entidad colaboradora [...]”* o *“en el supuesto de que se hubieran establecido condiciones u obligaciones que debieran ser cumplidas o mantenidas [...] durante un período determinado de tiempo, desde el momento en que venció dicho plazo”*.

En el mismo sentido el art. 84 RLGS, en su último párrafo del apartado 2º, añade que *“la revisión de las facturas o documentos de valor probatorio [...] deberán ser objeto de comprobación en los cuatro años siguientes sobre la base de una muestra representativa”*.

Por otra parte, tampoco se ha observado, con carácter general, indicación alguna respecto del plazo en que debe llevarse a cabo la comprobación, ni en las BBRR ni las convocatorias ni en los manuales existentes.

En la práctica lo que ocurre es que las convocatorias de la generalidad de las subvenciones tienen una base anual (esto es, se repiten cada año), por lo que no parece razonable realizar la revisión de la justificación en un plazo superior al año. En efecto, si las convocatorias son anuales, retrasar la verificación de la justificación más de un año se traducirá necesariamente en un solapamiento de las convocatorias a comprobar, lo que con el curso de los años puede dar lugar a una acumulación del trabajo difícil de abordar y a que se dilate en el tiempo la resolución de unos defectos que deberían haber sido detectados y resueltos tras la presentación de la justificación, incrementándose, asimismo, tanto el riesgo de que no puedan ser solventados como el montante de los intereses de demora que, en su caso, pudieran derivarse.

A la vista de lo anterior, se puede concluir que la actuación del centro gestor en esta fase del procedimiento goza de una gran discrecionalidad en cuanto al momento en que se inicia la verificación y en cuanto al plazo para hacerlo, ya que, en definitiva, solo queda vinculada por el plazo de prescripción.

No existe, por tanto, ningún impedimento legal para que la Administración revise la justificación a los tres o cuatro años de recibirla⁵, y decida entonces no aprobarla, total o parcialmente, porque existan fondos no justificados, exigiendo entonces el reintegro y los intereses de demora correspondientes, lo que no parece razonable en los casos en que esta actuación pudo haber sido llevada a cabo con anterioridad. Tampoco existiría cortapisa para que se considerase en ese momento (tres o cuatro años más tarde) que hay defectos en la justificación y se otorgase un plazo de 10 días al beneficiario para su subsanación. O para comprobar que derivándose de la justificación la existencia de fondos no aplicados, este no ha realizado (tres o cuatro años después) su reintegro, lo que tampoco parece razonable.

- En cuanto a la documentación justificativa, como ya se ha mencionado anteriormente, en la mayoría de las subvenciones adopta una de estas dos formas: cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto o cuenta justificativa simplificada. Ambas incluyen una memoria económica y una memoria de actuación, en base a las cuales el centro gestor debe comprobar *“la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad”* (art. 32.1 LGS). En el mismo sentido se pronuncian los arts. 72 y 75 RLGS relativos a ambas formas de justificación, respectivamente.

Durante el análisis realizado, se ha observado que, pese a que ambas memorias se complementan y son exigidas por la normativa, en la mayoría de centros gestores fiscalizados se analizan por separado, es decir, son distintas unidades las encargadas de su verificación, sin que en la normativa interna (manuales o instrucciones) esté previsto que ambas memorias sean tenidas en cuenta por quien debe decidir si se ha realizado la actividad y se ha justificado correctamente o si, por el contrario, procede el reintegro de los fondos no aplicados o indebidamente justificados. Existe, por tanto, un riesgo de que, al no establecerse mecanismos (reuniones, informes) que garanticen esta doble consideración, solo una de estas dos memorias, generalmente la económica, sea tenida en cuenta a la hora de determinar la correcta aplicación de los fondos.

En este sentido, debe señalarse que ni las BBRR ni las convocatorias contemplan sobre este extremo una regulación más específica que la incluida en la LGS y en su reglamento.

- Unido a lo anterior, debe señalarse que tanto la LGS como su reglamento prevén la posibilidad de que exista un pronunciamiento de la Administración sobre la aplicación de los fondos. En efecto, el art. 43 LGS establece que *“El pronunciamiento del órgano gestor respecto a la aplicación de los fondos por los perceptores de subvenciones se entenderá sin perjuicio de las actuaciones de control financiero que competen a la Intervención General de la Administración del Estado”*. Por su parte, el art. 52.2 RLGS, aunque relativo a la devolución de garantías, también presupone implícitamente la posibilidad de que exista el referido pronunciamiento del órgano concedente al disponer que *“la cancelación deberá ser acordada dentro de los siguientes plazos máximos [...] b) Seis meses desde que tuviera entrada en la administración la justificación presentada por el beneficiario, y ésta no se hubiera pronunciado sobre su adecuación ...”*.

Sin embargo, este pronunciamiento, en la mayoría de los casos, solo se está realizando cuando existe procedimiento de reintegro y se produce su resolución definitiva. Algunos centros gestores emiten una “carta de cierre”, que se envía al beneficiario, una vez que la cuenta justificativa ha sido comprobada y sin saldo a reintegrar, advirtiendo que ello se hace sin perjuicio de las actuaciones de control que pudiesen llevar a cabo tanto la IGAE como este Tribunal, lo que constituye una buena práctica a opinión de este Tribunal. Si se tiene en cuenta que no existe plazo para efectuar la revisión de la justificación (salvo el de prescripción de cuatro años), se puede deducir que la falta de este pronunciamiento⁶ genera inseguridad

⁵ Las alegaciones del MINHAP concuerdan con lo afirmado por este Tribunal (traslado como conclusiones nº 7 y 9) señalando, además, que estas actuaciones están afectando negativamente al desarrollo de la actividad de control financiero de la IGAE.

⁶ Ver nota al pie nº 5.

jurídica en el beneficiario, máxime cuando incluso en una misma entidad, la forma de actuar es heterogénea entre diferentes unidades gestoras (unas emiten carta de cierre y otras no).

- Por lo que respecta a las subvenciones plurianuales, se reproduce la situación ya descrita en el epígrafe II.1.3: la falta de regulación detallada provoca una cierta indeterminación de la documentación a comprobar, observándose como, en algunos casos, los centros gestores se limitan a verificar anualmente la memoria de actuación (o memoria técnica) dejando para la liquidación final la revisión de las sucesivas justificaciones económicas.

II.3. DEVOLUCIÓN DE SUBVENCIONES Y PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO

La LGS y su reglamento contemplan dos situaciones en lo referente a la devolución o reintegro de los fondos no utilizados o no justificados por los beneficiarios:

- Devolución a iniciativa del perceptor.
- Procedimiento de reintegro.

A continuación, se analizan cada una de estas dos situaciones, así como el procedimiento para hacer efectivo el ingreso por parte del beneficiario.

II.3.1. Devoluciones a iniciativa del perceptor

Como se ha indicado, el art. 90 RLGs establece que *“se entiende por devolución voluntaria aquella que es realizada por el beneficiario sin el previo requerimiento de la Administración”*, añadiendo que *“en la convocatoria se deberán dar publicidad de los medios disponibles para que el beneficiario pueda efectuar esta devolución”*, y que, cuando se produzca, *“la Administración calculará los intereses de demora [...] hasta el momento en que se produjo la devolución efectiva por parte del beneficiario”*.

En correspondencia con lo anterior, se incluyen aquí todas las devoluciones de fondos que se produzcan antes del requerimiento formal de la Administración.

A este respecto, además de las consideraciones ya realizadas sobre las actuaciones de carácter informal (correos electrónicos, llamadas telefónicas) realizadas por los centros gestores para obtener del beneficiario la presentación de la justificación y, en su caso, el ingreso de los remanentes no aplicados, cabe señalar lo siguiente:

- De las 16 líneas de subvenciones analizadas gestionadas por OOAA, solo en 6 se informaba en sus convocatorias del procedimiento para hacer la devolución (INJUVE, INAP y RPD).
- En las 14 líneas de subvenciones gestionadas por centros incardinados en la AGE, solo la DG de Investigación Científica y Técnica llegó a informar en las convocatorias de sus dos líneas de ayuda del proceso para realizar la devolución voluntaria.
- Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que en las guías de justificación elaboradas por algunos centros gestores, se ha verificado la existencia de información sobre el proceso de devolución voluntaria: DG de Investigación Científica y Técnica (2 líneas), DG de Salud Pública, Calidad e Innovación (1 línea), DG de Transporte Terrestre (1 línea), IMIO (1 línea) e INAP (1 línea).

Parece razonable concluir, por tanto, que no existe suficiente información sobre cómo hacer la devolución en una mayoría de las líneas de subvenciones analizadas (en 19 de 30, un 63%, no se hace mención alguna a la devolución voluntaria ni en las convocatorias ni en las guías justificativas), lo que puede influir en que las devoluciones realizadas sean escasas (de los 43 expedientes, ya mencionados, con remanente declarado en la cuenta justificativa, 28 no habían procedido a la realización de la devolución voluntaria en la fecha de realización de los trabajos).

II.3.2. Devoluciones tras un procedimiento de reintegro

La LGS dedica su Título II al reintegro de subvenciones. Dentro de este Título, el capítulo II se destina al procedimiento de reintegro de subvenciones. Previamente, el art. 30.8 LGS determina que *“el incumplimiento de la obligación de justificación de la subvención [...] o la justificación insuficiente de la misma llevará aparejado el reintegro...”*. Por su parte, el art. 40.1 de la misma ley determina que *“los beneficiarios y entidades colaboradoras, en los casos contemplados en el art. 37 de esta Ley, deberán reintegrar la totalidad o parte de las cantidades percibidas más los correspondientes intereses de demora...”*.

El RLGS dedica el Título III al reintegro, estableciendo los artículos 91 a 93 las disposiciones generales y los artículos 94 a 101 el procedimiento de reintegro.

Al procedimiento recogido en la LGS y en su reglamento le resultaban aplicables en el periodo fiscalizado, como derecho supletorio, los preceptos de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁷.

Este marco normativo viene siendo aplicado regularmente por los órganos gestores cuando aprecian la existencia de alguno de los supuestos de reintegro del art. 37 LGS. No obstante, como ya se ha indicado, al no establecerse, ni en el marco normativo aplicable ni en manuales o instrucciones internas, un plazo para revisar la justificación y emitir el pronunciamiento respecto a la aplicación de los fondos, se produce un retraso en el inicio de los potenciales procedimientos de reintegro.

Estos retrasos no solo pueden poner en riesgo el cobro de las cantidades a reintegrar (como es sabido, el mero transcurso del tiempo perjudica las perspectivas de cobro de la deuda), sino que suponen un perjuicio para el beneficiario, ya que este será deudor de unos intereses de demora superiores, al calcularse estos *“desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro”* (art. 37.1 LGS), situación, además, imputable, en parte, a la Administración.

No obstante, aunque la normativa aplicable parece regular pormenorizadamente este procedimiento, a veces es posible encontrar diferencias en el procedimiento seguido por los diversos centros gestores, como el caso anteriormente mencionado del OAPN, donde se inician dos procedimientos de reintegro: uno para el principal y otro, exclusivamente, para la liquidación de los intereses de demora; o los casos de INAP y ENESA donde se ha estipulado un importe mínimo por el que no abrir procedimiento de reintegro.

Esta situación pone de manifiesto la conveniencia de elaborar instrucciones, al menos por cada departamento ministerial, que homogeneicen los procedimientos para todos los centros gestores de cada departamento, pues no parece razonable que existan procedimientos tan dispares entre los diferentes centros gestores de un mismo departamento. Estas instrucciones podrían servir, asimismo, como directrices de actuación en la elaboración de manuales adaptados a las características de las diferentes líneas de subvenciones gestionadas por los diversos centros gestores de cada ministerio.

Finalmente, interesa destacar que, en ocasiones, el inicio y notificación formal del procedimiento de reintegro, provoca que el beneficiario realice el ingreso del principal reclamado antes de recaer la resolución definitiva, por lo que el gestor emite esta resolución únicamente por el importe correspondiente a los intereses de demora. Debe recordarse que al producirse, en este caso, un requerimiento formal de la Administración, los intereses de demora se devengarán hasta que “se

⁷ Actualmente le resultan de aplicación los preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

acuerde la procedencia del reintegro” (art. 37.1 LGS), si bien, *de facto*, el devengo se produce hasta la devolución efectiva de los fondos⁸.

II.3.3. Procedimiento de ingreso

Hay que distinguir dos procedimientos de gestión de los ingresos derivados de reintegros, según que el centro gestor esté incardinado en la estructura de un departamento ministerial o se trate de un organismo público. Estos procedimientos se aplican en cada uno de los referidos ámbitos, tanto si su origen se encuentra en una devolución voluntaria de los beneficiarios como si se producen tras un requerimiento formal de la Administración.

- En relación con el procedimiento seguido en el ámbito de los órganos de la AGE, cabe señalar que existe una normativa muy precisa (Orden PRE/3662/2003, de 29 de diciembre y Resoluciones de la DGTyPF e IGAE), que estipula que es obligatoria, para poder realizar el ingreso en la cuenta del Tesoro Público, la expedición de un documento de ingreso 069 por el centro gestor de la subvención (salvo excepciones justificadas), con el que el beneficiario procede a realizar el ingreso de las cantidades a reintegrar en la entidad colaboradora. Una vez realizado el ingreso, el beneficiario deberá remitir copia formalizada de dicho documento al gestor como justificante.

La presentación del modelo 069 facilita el ingreso y da seguridad jurídica al beneficiario ya que los datos del 069 están cumplimentados por el centro gestor y permite a este la mejor identificación de los ingresos recibidos en la Cuenta del Tesoro Público. En efecto, la Resolución de 18 de febrero, conjunta de la IGAE y de la DGTyPF por la que se desarrolla la Orden PRE/3662/2003, vincula el modelo 069 a un documento de liquidación de la deuda a ingresar, lo que equivaldría a la Resolución definitiva de reintegro. En este sentido, el apartado 3.3 de la citada resolución prevé, asimismo, la emisión del modelo 069 *“cuando se trate de ingresos no tributarios que no sean resultado de liquidaciones practicadas [por la*

⁸ El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas señala en sus alegaciones que en el caso de que se produjera el reintegro de los fondos no aplicados tras el inicio del procedimiento de reintegro pero antes de su resolución, la fecha que debería tenerse en cuenta para el cálculo de los intereses de demora sería la fecha de ingreso efectivo de los remanentes no aplicados y no la fecha de resolución del procedimiento de reintegro prevista literalmente en el art. 37.1 LGS. Afirma el Ministerio, además, que la práctica es que *“se está exonerando de sanción a aquellos que efectúan el ingreso antes de que recaiga la resolución de reintegro”*.

Con relación a la primera afirmación, como se ha indicado, el art. 37.1 LGS (incardinado en el Título II de la Ley, Del reintegro de subvenciones) establece la exigencia del interés de demora *“desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro”*. Parecería, por tanto, que una vez iniciado el procedimiento del reintegro solo cabría esperar a la fecha de su resolución para calcular el montante de los intereses de demora. Es probable, no obstante, que el legislador, al elaborar el texto del art. 37.1, tuviera presente solo la posibilidad de que se determinase en el curso del procedimiento de reintegro el importe de los fondos no subvencionables, con lo que lógicamente la resolución del procedimiento de reintegro serviría para determinar también la fecha del devengo de los intereses. Es decir, el legislador no estaría contemplando, por tanto, el caso de que se produzca la devolución de los remanentes no aplicados después del inicio del procedimiento de reintegro pero antes de su resolución.

Abunda en esta interpretación el carácter resarcitorio y no sancionador de los intereses de demora, por lo que en el supuesto de ingreso de fondos no aplicados tras el inicio del procedimiento de reintegro procede considerar la fecha de este ingreso como referencia para el cálculo de los intereses de demora, lo que conlleva la aplicación del art. 90 RLGS, previsto para las devoluciones voluntarias, esto es, las que se producen sin requerimiento de la Administración.

Esta interpretación es la que realiza el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y es compartida por el Tribunal.

Por lo que respecta a la exoneración de sanciones en el caso de que se produzca el ingreso antes de la fecha de la resolución de reintegro, debe señalarse que esta interpretación no puede ser compartida por el Tribunal.

En efecto, la inexistencia de sanciones colocaría en el mismo plano a quien, cumpliendo el ordenamiento vigente, realiza el reintegro de los remanentes no aplicados en el momento de presentar la justificación (art. 72 y ss. RLGS), y a quien incumple estos preceptos, obligando a la Administración a iniciar formalmente el procedimiento de reintegro. En opinión del Tribunal, en este segundo caso, la actuación del beneficiario es merecedora de un reproche jurídico adicional al que supone la mayor carga de intereses de demora.

Pero es que, además, esa parece ser la idea del legislador cuando en el art. 56.b) LGS establece que constituye una infracción leve *“la presentación de cuentas justificativas inexactas o incompletas”*. Dado que los arts. 72 y ss. RLGS exigen que cuando existan remanentes no aplicados se incluya en la justificación la correspondiente carta de pago, parece claro que en los supuestos de falta de presentación de la carta de pago (existiendo remanentes no aplicados) se produce, como mínimo, la infracción prevista en el citado precepto.

Administración]”, lo que permite su utilización no solo cuando existe resolución definitiva en un procedimiento de reintegro, sino también en una eventual “autoliquidación” de la subvención por el beneficiario (devolución voluntaria).

La utilización del modelo 069 permite a la AGE tener un adecuado control del procedimiento de devolución / reintegro de subvenciones, situación absolutamente diferente a lo que ocurre en el ámbito de los organismos autónomos, como se indicará más adelante.

Para que los centros gestores de la AGE puedan realizar la emisión de los documentos de ingreso 069, la IGAE facilita, previa petición, a dichos centros, el acceso al módulo de Ingresos no tributarios (INTECO) de SIC'3 (en la Resolución de 18 de febrero de 2008 se habla de “*base de datos y de los medios informáticos y telemáticos habilitados al efecto por la IGAE*”). Este módulo alimenta la información de los módulos de Contraído Previo e Ingresos (también de SIC'3) que manejan las DEH, como responsables de la recaudación, e Intervenciones territoriales, responsables de la contabilización y registro de los derechos e ingresos correspondientes.

Como se ha indicado, en el ámbito de los órganos de la AGE, el modelo 069 es obligatorio tanto si se trata de una devolución realizada de forma voluntaria por los beneficiarios como si se produce tras un requerimiento formal de la Administración. Pero el procedimiento no es igual en ambos casos:

- Si no ha existido “*previo requerimiento de la Administración*”, no resultan de aplicación directa los preceptos del art. 62.2 LGT, pues no existe aún un requerimiento formal, por lo que la emisión del 069 no obliga al beneficiario a realizar el ingreso ni a cumplir ningún plazo para realizarlo; en cambio con la notificación de la resolución definitiva de reintegro se empiezan a aplicar estos plazos.

Como ya se anticipó, las guías o instrucciones de justificación de la DG de Investigación Científica y Técnica (2 líneas), DG de Salud Pública, Calidad e Innovación (1 línea), y DG de Transporte Terrestre (1 línea), establecían la necesidad de utilizar el modelo del 069 (con mayor o menor detalle), pero únicamente las dos líneas de la DG de Investigación Científica y Técnica incluyen la referencia a este procedimiento en las convocatorias, tal y como exige párrafo segundo art. 90 RLGS, es decir, en la práctica totalidad no se menciona la necesidad de utilizar el modelo 069 como instrumento imprescindible para efectuar la devolución.

Por tanto, deberían establecerse claramente en las convocatorias y en las guías justificativas los pasos que debe seguir el beneficiario para solicitar la emisión del modelo 069 al centro gestor, y así cumplir con la obligación de presentar la “carta de pago”, exigida como parte de la justificación junto a la memoria económica y de actuación (arts. 72 y 75 RLGS), pues cuando no se trata de una devolución voluntaria, el modelo 069 es adjuntado automáticamente a la notificación por el centro gestor.

A raíz de esto, se plantea la cuestión de que, al no conocer el centro gestor la fecha en que el beneficiario hará efectivo el ingreso, no puede calcular con exactitud los intereses de demora, lo que conlleva la necesidad de emitir un primer modelo 069 por el principal y un segundo por los intereses de demora.

En la práctica de los centros gestores de la AGE visitados puede observarse que la mayoría de ellos actúan como se ha señalado, emitiendo dos modelos 069 por separado, mientras que otros (una minoría), como por ejemplo la DG de Transporte Terrestre, tratando de

agilizar el proceso, emiten un único modelo 069 que incluye los intereses de demora, calculados en función de la fecha prevista⁹ de abono.

Por otra parte, ni en las convocatorias ni en las guías de justificación y manuales analizados¹⁰ se especifica procedimiento alguno para el cálculo e ingreso de los intereses.

Además, debe recordarse el efecto que un eventual retraso en la emisión del modelo 069 por el gestor produciría sobre los intereses de demora, ya que estos siguen devengándose mientras no se materialice el ingreso por el beneficiario (art. 90 RLGs).

- Cuando la devolución se produce tras un requerimiento de la Administración, el modelo 069 incluye la reclamación de principal e intereses.

En este caso, resulta de aplicación el art. 62.2 LGT, activándose los plazos para el pago de la deuda previstos en el mismo. La deuda del beneficiario es una “deuda cierta” puesto que existe un pronunciamiento (resolución definitiva) de la Administración sobre el principal de la deuda e incorpora, como se ha indicado, la liquidación de los intereses de demora.

El modelo 069 suele incorporar en estos casos lo que se denomina, según la aplicación INTECO, “texto legal”, que advierte al beneficiario de los plazos para efectuar el pago, la posibilidad de solicitar aplazamiento y de la apertura del procedimiento de apremio en caso de que el pago no se realice en periodo voluntario.

Se ha observado que algún centro gestor ha emitido estos modelos 069 con el precitado “texto legal”, pese a tratarse de una devolución voluntaria, lo que es absolutamente improcedente (v.gr.: DG de Transporte Terrestre).

Como se ha indicado, en ocasiones, cuando se notifica el Acuerdo de inicio del procedimiento de reintegro, algunos beneficiarios solicitan realizar el pago. En estos casos, al existir un requerimiento de la Administración, se genera un modelo 069 por el principal, y tras la resolución definitiva (pronunciamiento) se emite otro que, dependiendo de si el beneficiario ha efectuado el ingreso correspondiente al primer modelo 069, será solo de intereses de demora o de principal e intereses.

- Por lo que se refiere al reflejo del procedimiento de reintegro en las normas e instrucciones de aplicación debe indicarse que las BBRR o asimiladas lo mencionan en 9 de 14 líneas [DG de Arquitectura, Vivienda y Suelo (1 línea), DG de Salud Pública, Calidad e Innovación (1 línea), DG de Producciones y Mercados Agrarios (2 líneas), DG de Investigación Científica y Técnica (1 línea), DG de Transporte Terrestre (2 líneas), DG de Calidad y Evaluación Ambiental (1 línea) y DG de Industria y PYME (1 línea)].

En todas ellas menos una (DG de Calidad y Evaluación Ambiental), se hace referencia a los intereses de demora, si bien ninguna recoge el medio para efectuar el ingreso (modelo 069).

Por otro lado, solo 2 líneas [DG de Producciones y Mercados Agrarios (1 línea) y DG de Investigación Científica y Técnica (1 línea)] contemplan en sus convocatorias el procedimiento de reintegro, incluyendo mención a los intereses de demora, aunque no a la forma de efectuar el reintegro.

En lo relativo a las guías de justificación, las correspondientes a 3 líneas se refieren al procedimiento de reintegro, pero solo una (DG de Salud Pública, Calidad e Innovación) cita el modelo 069 como medio para efectuar el reintegro.

⁹ La DG de Transporte Terrestre solicita dicha fecha al beneficiario para realizar el cálculo exacto de los intereses de demora.

¹⁰ Excepcionalmente, la DG de Transporte Terrestre dispone de una guía de justificación de ayudas para la formación en relación con el transporte por carretera.

- En el ámbito de los organismos autónomos la situación es distinta, pues no existe ninguna normativa específica referida a la gestión de los ingresos no tributarios que obligue a seguir un procedimiento determinado para hacer el ingreso. En estos casos, las bases reguladoras, las convocatorias o las instrucciones de justificación incluyen referencias a las cuentas bancarias a nombre del centro gestor en las que los beneficiarios pueden realizar el ingreso de los fondos recibidos y no aplicados. Este procedimiento se aplica tanto si se trata de una devolución voluntaria como si media un requerimiento de la Administración.

No hay, por tanto, un procedimiento detallado para hacer el ingreso; simplemente el beneficiario lo realiza en la entidad financiera que corresponda y envía una copia del justificante de ingreso al centro gestor. Este procedimiento plantea problemas de seguridad jurídica y de identificación de los ingresos. En este último caso, la identificación de estos dependerá de los datos aportados por el beneficiario y de la comunicación establecida entre las unidades del organismo autónomo encargadas del seguimiento de las subvenciones, del control de los ingresos realizados y de su registro contable, situación que no se produce en el caso de los órganos de la AGE.

En efecto, aunque los OOAA deben utilizar el sistema SIC'3 (salvo excepciones) eso no implica que tengan a su disposición los mismos módulos para la gestión de ingresos que la AGE. En particular, para los OOAA no existe el módulo de INTECO (este módulo, como se ha indicado, permite la emisión del 069 y la interrelación de la información con los módulos de contraído previo y de ingresos). Al no disponer de un módulo como INTECO, la información de liquidaciones por reintegro depende, como se ha indicado, de la comunicación entre las unidades gestoras implicadas, que suele plantear problemas de identificación, particularmente cuando existen numerosos beneficiarios y múltiples líneas de subvenciones.

Como se ha anticipado, de las 16 líneas analizadas de OOAA, solo en 6 se informaba de la cuenta bancaria en sus convocatorias (INJUVE, INAP y RPD). En las guías de justificación que algunos centros elaboran, se ha podido constatar que se aportaba esta información sobre el proceso de devolución voluntaria en dos líneas: IMIO (1 línea) e INAP (1 línea).

En cuanto al hecho de que será la Administración quien debe proceder al cálculo de los intereses de demora en reintegros voluntarios, tan solo lo mencionan las convocatorias del INJUVE e INAP.

En lo relativo al reflejo del procedimiento de reintegro en las normas e instrucciones de aplicación, las BBRR o asimiladas de 12 líneas (INJUVE, INAP, IRMCarbón, ENESA, OAPN, RPD e INIA) incluyen información al respecto, aunque tan solo 4 líneas (todas pertenecientes al RPD) establecen la forma de realizarlo (número de cuenta corriente).

Asimismo, 6 líneas (IMIO, INJUVE, INAP, IRMCarbón, OAPN ¹¹) se refieren en sus convocatorias al procedimiento de reintegro. La cuenta corriente donde proceder al ingreso del reintegro solo consta en 3 líneas (IMIO, INJUVE e INAP).

Por último, las guías justificativas de las líneas analizadas no mencionan el procedimiento de reintegro, con la excepción de la del IMIO.

No obstante lo anterior, debe indicarse que, dentro de SIC'3, los OOAA sí tienen acceso al módulo de Contraído Previo. Un análisis de las utilidades de este módulo, permite deducir que,

¹¹ El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Medio Ambiente manifiesta en sus alegaciones sobre el apartado II.3.3, que la mención al procedimiento de ingreso (número de cuenta corriente) se realiza a través de las notificaciones de resolución de reintegro; no obstante, comunica que “se incluirá dicho dato a partir de la próxima convocatoria de subvenciones de voluntariado” (la línea de voluntariado es una de las dos que se analizaron). Este procedimiento de comunicación, a través de las notificaciones de resolución de reintegro, no cumple, sin embargo, con lo establecido por el art. 90 RLGS para la devolución a iniciativa del perceptor de “dar publicidad de los medios disponibles para efectuar la devolución”, ya que sólo sería de utilidad cuando la devolución es consecuencia de un requerimiento de la Administración.

a través del mismo, se puede emitir el denominado Cuaderno Bancario 057 (diseñado por la Asociación Española de Banca –AEB- y la Confederación Española de Cajas de Ahorro –CECA-), que tendría una utilidad parecida al modelo 069, si bien solo cuando existe requerimiento previo de la Administración. La posibilidad de expedir el Cuaderno Bancario 057 a través del módulo de Contraído Previo no está siendo explotada, ya que no se ha observado ninguna entidad que lo emita junto con las resoluciones de reintegro correspondientes.

Algunos OOAA disponen de aplicaciones propias para la gestión de ingresos, por lo que no tienen que utilizar necesariamente el módulo de Contraído Previo de SIC'3. No hay, por tanto, un sistema único.

- Cuando la devolución se produce tras el requerimiento de la Administración, tanto si se trata de la AGE como de OOAA, una vez que se notifica la Resolución Definitiva de Reintegro, se aplican los plazos del art. 62.2 LGT, que distinguen entre un período voluntario y otro ejecutivo de pago.

Cuando finaliza el período voluntario de pago, es la AEAT la encargada de la gestión recaudatoria ejecutiva una vez que el centro gestor certifique los descubiertos para su envío a esta.

Como se ha anticipado, en la AGE, son las DEH las que disponen de la información de los documentos 069 emitidos, notificados y no cobrados para su gestión a través del módulo de Contraído Previo de SIC'3. Son estas, por tanto, quienes confeccionan los ficheros con las relaciones de deudas con período voluntario vencido que se envían telemáticamente a la AEAT. Solo se pueden certificar descubiertos de deudas cuya fecha de vencimiento sea 20 días anterior a la fecha actual (esto se explica porque los ingresos de la recaudación en período voluntario se registran en SIC'3 cada quince días, evitando que se certifique el descubierto de un deudor que ya ingresó, pero aún no se ha recogido en SIC'3).

Por su parte, en los OOAA, los responsables de las unidades económico-financieras (tesorería) y contabilidad son los que, de acuerdo con la información de las unidades gestoras de las subvenciones, supervisan el cobro efectivo de las deudas y, en su caso, remiten las deudas no ingresadas en período voluntario a la AEAT.

Asimismo, es importante recalcar que el hecho de que las cantidades reclamadas tras un procedimiento de reintegro las gestionen las DEH o estén ya en la AEAT, no debe provocar que el gestor de la subvención se desentienda, ya que tanto para poder tener la condición de beneficiario (art. 13.2.g) como para realizar los pagos de cualquier subvención (art. 34.5 LGS), el art. 21 RLGS establece la limitación de no tener deudas con la Administración concedente en período ejecutivo, por lo que los centros gestores deben prestar una atención continua a la situación de estos deudores.

- La AEAT ha establecido dos requisitos para iniciar la recaudación en vía ejecutiva:
 - Solo puede realizarse un envío mensual de deudas.
 - El importe a recaudar debe ser superior a 6 euros.

Este importe viene recogido en la Orden HAC/2816/2002, de 5 de noviembre, por la que se desarrolla el artículo 41.3¹² del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, en relación con determinados recursos de derecho público recaudados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Esta Orden dispone que *“las deudas de derecho público, tributarias y no tributarias, cuyo plazo de ingreso voluntario haya concluido, [...], y que constituyan recursos del Presupuesto del Estado o de sus organismos autónomos, serán anuladas y dadas de baja en contabilidad siempre que el importe de la liquidación inicial, notificada en período voluntario*

¹² “Se autoriza al Ministerio de Economía y Hacienda para que pueda disponer la no liquidación o, en su caso, la anulación y baja en contabilidad de todas aquellas liquidaciones de las que resulten deudas inferiores a la cuantía que estime y fije como insuficiente para la cobertura del coste que su exacción y recaudación representen”.

al deudor, no exceda de 6 euros, cantidad que se estima como la mínima suficiente para cubrir el coste de exacción y recaudación”.

Este límite sigue vigente, ya que no se ha actualizado la cuantía fijada como insuficiente para la cobertura del coste que su exacción y recaudación representen.

Por otra parte, respecto al interés de demora del período ejecutivo, el Reglamento General de Recaudación en su art. 72.5 dispone que *“En el ámbito de competencias del Estado no se practicará liquidación por intereses de demora cuando la cantidad resultante por este concepto sea inferior a la cifra que por orden fije el Ministro de Economía y Hacienda como mínima para cubrir el coste de su exacción y recaudación”*, que la Orden EHA/4078/2005, de 27 de diciembre, por la que se desarrollan determinados artículos del Reglamento General de Recaudación, estableció en su art. 1 en 30 euros.

A la vista de lo que acaba de indicarse para la vía ejecutiva, podría plantearse la posibilidad de establecer con carácter general un importe mínimo, por debajo del cual, al no cubrirse el coste de tramitación del procedimiento de reintegro, no sería obligatorio iniciarlo. Lo mismo sería aplicable respecto de los intereses de demora. De hecho, dos de los centros visitados (INAP y ENESA) no exigen intereses de demora por debajo de ciertos importes como ya se había anticipado (100 y 30,05 euros, respectivamente, no constando por escrito esta instrucción en el INAP, aunque sí en ENESA).

En este sentido, podría estudiarse la conveniencia de establecer un registro donde quede constancia de las cantidades que se le han dejado de exigir a un beneficiario, y en el caso de acumularse deudas que superen los mínimos antes del plazo de prescripción de 4 años, proceder a su liquidación y cobro.

II.4. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Si bien es cierto que no todos los casos de infracción conllevan el inicio de un procedimiento de reintegro, no cabe duda de que se trata de aspectos interconectados, debido a que buena parte de las situaciones que dan lugar a este último están tipificadas, a su vez, como infracciones.

Tras el análisis realizado, se ha observado que, en los centros gestores fiscalizados, no hay iniciado ningún procedimiento sancionador con motivo de infracciones leves como la presentación fuera de plazo de la cuenta justificativa o por la presentación incompleta de ésta (ausencia de carta de pago). Tan solo se habían impuesto sanciones con motivo de infracciones muy graves en la DG de Investigación Científica y Técnica¹³ (un procedimiento iniciado y otro pendiente de iniciar, ambos a instancia de la Intervención Delegada por la inexistencia de equipos y la no aplicación de ciertas cantidades a los fines de la subvención, en el primer caso; y por haber incluido el IVA como gasto y recuperarlo posteriormente, así como por aplicación indebida o no justificación, en el segundo) y en la DG de Aviación Civil (suspendido hasta resolución judicial). En el INJUVE no se ha iniciado ningún procedimiento sancionador, a pesar de las recomendaciones de la Intervención Delegada sobre algunos expedientes.

A la vista de lo anterior, puede señalarse que aunque el régimen de infracciones y sanciones está definido en la LGS y en su reglamento, está siendo aplicado mínimamente por los centros gestores¹⁴. A ello debe añadirse, por constituir manifestaciones de un mismo problema de fondo, lo

¹³ El Ministerio de Economía, Industria y Competitividad informa sobre el estado actual de los expedientes sancionadores que se reflejaban en el texto del Anteproyecto: en el primer caso, cuyo expediente sancionador estaba iniciado, la resolución final no impuso sanción por haberse satisfecho el importe a reintegrar antes de la resolución definitiva de reintegro (según art. 63.1 LGS); y en el segundo, cuyo expediente sancionador estaba previsto se iniciara, finalmente no se abrió porque se reintegró el importe antes de que hubiera un requerimiento de la Administración, sin embargo, esta última conducta podría, en su caso, considerarse incluida en la infracción leve tipificada en el art. 56.b) LGS.

¹⁴ Las alegaciones del MINHAP confirman lo indicado en el informe cuando señalan que *“las propuestas para la iniciación de expedientes sancionadores contenidas en los informes de control financiero de la IGAE, no se atienden con carácter*

antes señalado referente a la debilidad del control sobre la presentación de la cuenta justificativa por el beneficiario y la falta de exigencia observada con el cumplimiento de sus plazos de presentación y contenido.

II.5. OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON EL REINTEGRO DE SUBVENCIONES

II.5.1. Contabilización de los reintegros

En el sistema SIC'3 existen 3 módulos relacionados con la gestión de los ingresos no tributarios:

- INTECO: Este módulo sirve para emitir la carta de pago 069 por parte de los órganos gestores de la AGE, permitiéndoles realizar su seguimiento. De esta forma, la información de INTECO queda a disposición de las DEH que gestionan el cobro de los documentos 069. Como se ha indicado, no está disponible en los OOAA.
- Ingresos: Para la gestión del presupuesto de ingresos. Aquí se anotan todas las operaciones contables que se efectúan, tanto mediante resúmenes contables como individualmente. Este módulo es obligatorio tanto para la AGE como para los OOAA. En la AGE son responsables de la contabilización las Intervenciones Territoriales de las DEH; y en los OOAA, sus unidades de contabilidad.
- Contraído Previo: Es un submódulo de Ingresos, que permite la gestión individual de las deudas. No es obligatorio para los OOAA, si bien algunos disponen de sistemas informáticos propios para los ingresos.

Todas las operaciones que impliquen apuntes contables, además de quedar reflejadas en el módulo de Contraído Previo se anotan en el módulo de Ingresos. Sin embargo, aquellas operaciones que no tengan reflejo en contabilidad (anotación de recursos y/o reclamaciones con o sin suspensión del procedimiento recaudatorio, certificación de descubiertos, entre otras) solo se reflejan en el de Contraído Previo.

Por tanto, en la contabilización de los derechos de cobro debe distinguirse entre el procedimiento que se sigue en la AGE y el seguido en los OOAA:

a) AGE

Como se ha adelantado, los órganos de la AGE que generan derechos de cobro no tributarios (reintegros de subvenciones) solo utilizan el módulo INTECO. Desde este módulo expiden las cartas de pago (modelo 069), que envían al beneficiario para que realice la devolución voluntaria cuando lo solicita o tras el requerimiento de la Administración. En este último caso, el modelo 069 debe enviarse junto con la resolución de reintegro.

Solo en el caso de que se haya remitido la resolución de reintegro, los órganos gestores deben anotar en el módulo INTECO la fecha de notificación de la resolución, ya que comienza el período voluntario de pago (aplicándose los plazos de la LGT). Aquí finaliza la labor de los gestores de subvenciones en la AGE, que pueden conocer el estado de cobro de los documentos 069 emitidos.

Una vez incorporada la fecha de notificación en INTECO, son las Intervenciones Delegadas Territoriales (orgánicamente integradas en las DEH) las que contabilizan los derechos a través de los módulos de Contraído Previo y de Ingresos. Para ello ejecutan un proceso informático (la mayoría con periodicidad diaria), que localiza en INTECO modelos 069 que tengan incorporada la fecha de notificación y figuren pendientes de ingreso.

general por parte de los Gestores, con lo que el régimen sancionador previsto [...] es inaplicado sistemáticamente [...] incluso a nivel de conductas tipificables como infracciones graves o muy graves”.

A este respecto se menciona la existencia de un Anteproyecto para la modificación de la LGS, para resolver entre otras esta cuestión, aunque su “*tramitación se encuentra actualmente suspendida*”.

Aquellos 069 que tienen un ingreso conciliado son contabilizados por contraído simultáneo. Los que están pendientes de cobro se registran como derechos de contraído previo, si bien la fecha de notificación del modelo 069 debe tener una antigüedad de un mes. Esta limitación ha sido establecida por la IGAE para que la resolución que da origen al derecho adquiera firmeza en vía administrativa. No obstante, si el deudor ha solicitado el aplazamiento o fraccionamiento, automáticamente se realiza el asiento contable correspondiente, y no se aplica la limitación anterior.

El reconocimiento de estos derechos se realiza por la DEH del domicilio del deudor¹⁵. Desde la IGAE se supervisa el proceso informático anterior, notificando al jefe de contabilidad de la Intervención Territorial que corresponda si se advierte la falta de reconocimiento de algún derecho.

Una gran mayoría de los modelos 069 expedidos se ingresan antes de reconocer los derechos, por lo que se tratan contablemente como contraído simultáneo, anotándose en el módulo de Ingresos.

b) OOAA

En los OOAA es obligatoria la utilización del sistema SIC'3 salvo, básicamente, cuando el organismo justifica que dispone de un sistema informático propio que le permite llevar y rendir la contabilidad de acuerdo con la normativa pública.

El reconocimiento del derecho como contraído previo depende de que se traslade la información a la unidad de contabilidad por parte de la unidad gestora de la subvención. Si hay resolución de reintegro, las unidades gestoras las remiten a la unidad de contabilidad para que se reconozca el derecho de cobro, bien individualmente en el módulo de Contraído Previo, bien mediante resumen contable en el módulo de Ingresos (si llevan la gestión individual en otra aplicación). En caso de que se trate de una devolución voluntaria, el derecho se contabiliza, una vez que se haya identificado el ingreso, como contraído simultáneo.

Por tanto, como antes se ha señalado, en los OOAA es fundamental la comunicación entre las unidades gestoras de las subvenciones y el servicio de contabilidad. La existencia de deficiencias en este procedimiento generará, consecuentemente, incidencias en el registro contable de las operaciones. Debe insistirse, a este respecto, que no existe un procedimiento estándar que asegure esta comunicación, por lo que existe un riesgo sobre la fiabilidad del registro contable de estas operaciones.

II.5.2. Base de Datos Nacional de Subvenciones

Como instrumento para promover la transparencia en materia de subvenciones y ayudas públicas, la LGS creó una base de datos de ámbito nacional que debería contener información relevante sobre todas las subvenciones concedidas.

Así, para todas las subvenciones convocadas o concedidas a partir de 1 de enero de 2016, la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) opera como sistema nacional de publicidad de subvenciones, de acuerdo con el art. 18.1 LGS.

En lo que respecta al contenido mínimo de la BDNS, el art. 20.2 LGS establece el siguiente: *“referencia a las bases reguladoras de la subvención, convocatoria, programa y crédito presupuestario al que se imputan, objeto o finalidad de la subvención, identificación de los beneficiarios, importe de las subvenciones otorgadas y efectivamente percibidas, resoluciones de reintegros y sanciones impuestas”*.

¹⁵ La imputación presupuestaria, de los derechos por ingresos no tributarios, se realiza de la siguiente forma:

- Por el principal, según sea la subvención corriente o de capital, a los conceptos presupuestarios 380 o 680 si son ingresos de ejercicios cerrados o al 381 o 681 si son de presupuesto corriente.
- Por los intereses de demora al concepto presupuestario 391.01.

En cuanto a la contabilización financiera:

- Por el principal, a la cuenta 773. Reintegros.
- Por los intereses de demora a la cuenta 769. Otros ingresos financieros.

El RLGS dedica los arts. 35 a 41 a la BDNS, concretando la información que deben suministrar a la misma los obligados a ello (AGE y organismos públicos, entre otros):

- Normativa aplicable: BBRR y resolución de convocatoria.
- Beneficiarios.
- Gestión de las concesiones: Resoluciones de concesión, pagos realizados y justificación efectuada por el beneficiario.
- Resolución del procedimiento de reintegro y de su recaudación.
- Resolución firme del procedimiento sancionador.
- Datos identificativos, así como período durante el cual no podrá tener la condición de beneficiario o entidad colaboradora, de las personas o entidades incurso en alguna de las prohibiciones contempladas en el art. 13 LGS.

Además, el art. 41 RLGS dispone que los usuarios autorizados de los órganos obligados a suministrar la información, podrán consultar, respecto a cada potencial beneficiario, los datos disponibles sobre personas o entidades en quienes concurren alguna de las circunstancias contempladas en el art. 13.2.a), c) y h) LGS. Asimismo, la BDNS suministra información pública sobre las sanciones firmes impuestas por infracciones muy graves.

Debe recordarse a este respecto que el art. 40 RLGS establece las responsabilidades en que pudieran incurrir los órganos administrativos u organismos públicos en caso de incumplir sus obligaciones en cuanto al suministro de la información a la BDNS.

Tras el análisis realizado, se ha observado, de forma general, lo siguiente:

- En los centros gestores, los encargados de efectuar los envíos de información a la BDNS no pertenecen a las unidades gestoras de las subvenciones, sino a los departamentos de contabilidad o informática, lo que, al no tratarse de quienes realizan la gestión de las ayudas, puede afectar a la calidad de la información remitida.
- No existen instrucciones internas sobre qué información debe remitirse y en qué plazos debe hacerse.
- No se sigue un criterio uniforme en cada centro gestor, es decir, hay responsables de líneas que sí facilitan información y otros que no (por ejemplo, en la DG de Industria y PYME).
- No se envía información sobre resoluciones firmes de procedimientos sancionadores, puesto que no se imponen sanciones.
- Los centros visitados envían información sobre BBRR, convocatoria, beneficiarios, concesión y pago, pero no sobre justificación, reintegros y su recaudación.
- Únicamente se realizan envíos completos de información que abarcan desde las BBRR hasta la resolución del procedimiento de reintegro y su recaudación en los siguientes centros: DG de Industria y PYME (solo en algunas líneas), DG de Salud Pública (si bien no envían datos sobre reintegros porque no abren procedimientos), DG de Transporte Terrestre y OAPN.

Por último, conviene mencionar que a partir de 1 de enero de 2016 opera una nueva BDNS, cuyo régimen jurídico fue modificado por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, y cuyo proceso de migración, registro y acreditación de órganos y usuarios, así como contenido y periodicidad de la información a suministrar, ha sido regulado por sendas resoluciones de la IGAE de fecha 4, 7 y 9 de diciembre de 2015.

III. CONCLUSIONES

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN POR PARTE DEL CENTRO GESTOR

1. Se ha observado que algunos órganos gestores de las ayudas elaboran guías de justificación para los beneficiarios que tratan en detalle de los aspectos de la justificación a presentar, resolviendo buena parte de las dudas que a estos se les pudiesen plantear (v.gr.: subsanaciones, ampliaciones de plazo, ingreso de remanentes no aplicados), lo que debe ser considerado una “buena práctica”, aunque no se encuentra explícitamente contemplada en la normativa aplicable ni tampoco en instrucciones emanadas de los departamentos ministeriales fiscalizados; en la muestra de líneas analizadas, solo el 57% disponía de estas guías (subapartado II.1 *ab initio*).
2. Si bien la normativa reguladora del procedimiento de concesión y gestión de subvenciones públicas es abundante, no alcanza a regular de forma detallada todos los aspectos del procedimiento. Esta carencia se aprecia especialmente en el procedimiento de reintegro de subvenciones objeto del presente informe. Así, aspectos tales como la formulación de requerimientos ante la falta de presentación de la justificación, el contenido y los plazos del proceso de revisión de las justificaciones presentadas (especialmente en el caso de subvenciones plurianuales), el cobro y registro contable de los ingresos por cantidades no aplicadas, la imposición de sanciones o el propio registro de estas actuaciones, entre otros, carecen de una regulación detallada o lo suficientemente precisa, lo que ocasiona inseguridad jurídica, tanto en los gestores como en los beneficiarios de las subvenciones, incoherencias en la actuación administrativa e incluso, en ocasiones, el incumplimiento de la normativa aplicable.

Salvo escasas excepciones, estas lagunas normativas no están cubiertas por los correspondientes manuales o instrucciones internas (subapartados II.1 a II.5).

3. Tanto las BBRR como las guías de justificación suelen omitir la información de la posibilidad de ampliación del plazo de presentación de la justificación. Aunque esta mención no es obligatoria, algunas BBRR y guías de justificación sí la contemplan, lo que debe ser considerado, tanto en uno como en otro caso, como una “buena práctica” (epígrafe II.1.1).
4. El art. 70.3 RLGS determina que, ante la falta de presentación de la justificación por el beneficiario, el órgano administrativo competente debe requerirle para que esta sea presentada en el plazo improrrogable de quince días, pero no establece ningún plazo para realizar dicho requerimiento. Esta situación permite a los centros gestores dilatar la realización del requerimiento a que se refiere el art. 70.3 LGS, en contra de los principios de celeridad y de impulsión de oficio que informan los procedimientos administrativos, lo que a su vez produce:
 - un retraso en el inicio del procedimiento de reintegro previsto en los arts. 36 y ss. de la LGS;
 - un incremento de la cantidad a abonar como intereses de demora por el beneficiario, en caso de que existan remanentes no aplicados, que es imputable, en parte, al procedimiento aplicado por la Administración.

Asimismo, se ha observado que algunos centros gestores anteponen o, incluso, sustituyen el requerimiento a que se refiere el art. 70.3 RLGS, por requerimientos “informales”. Así, algunos centros gestores realizan comunicaciones “informales” a los beneficiarios (correos electrónicos, llamadas telefónicas) para conseguir la presentación de la cuenta justificativa, con independencia de que se cumplan o no los plazos. Esto es, se prioriza la presentación de la justificación por el beneficiario, lo que en sí mismo no es criticable, si bien la utilización de estos procedimientos no puede suponer un riesgo de retraso de la realización del requerimiento formal y del inicio del procedimiento de reintegro, con la consiguiente repercusión, en el caso de que existan remanentes no aplicados, en el cálculo de los intereses de demora (epígrafe II.1.1).

5. Los órganos gestores que reciben la cuenta justificativa en papel utilizan aplicaciones de entorno Office (Word y Excel) para realizar el seguimiento de los expedientes. Estas aplicaciones, al no estar específicamente diseñadas para esta finalidad, dependen del nivel de formación de los responsables del seguimiento. En este sentido, se han observado importantes deficiencias en estas herramientas debido a la ausencia de campos claves para el seguimiento y control de los expedientes como la fecha fin de ejecución de la ayuda, la fecha límite de presentación, la fecha real de presentación, las ampliaciones concedidas o los requerimientos realizados, lo que plantea dudas sobre el adecuado seguimiento y control de las ayudas.

Tanto el contenido de estas hojas de seguimiento en entorno Office como el desarrollo de las aplicaciones de justificación, no suelen estar amparados por manuales o instrucciones internas que hagan hincapié en los aspectos de la justificación que se consideran esenciales para una adecuada supervisión de las ayudas (epígrafe II.1.1).

6. Los arts. 72 y 75 RLGS exigen que la cuenta justificativa presentada por el beneficiario incluya *“en su caso, carta de pago de reintegro en el supuesto de remanentes no aplicados así como de los intereses derivados de los mismos”*. No obstante, en algunas BBRR y convocatorias no se incluye la carta de pago en el contenido de la cuenta justificativa, y no se suelen mencionar los intereses de demora. Además se ha observado que, en algunas líneas, aunque los beneficiarios indican en sus cuentas justificativas que existen esos remanentes de fondos no aplicados, suelen esperar a la solicitud de ingreso del remanente por parte del centro gestor, en vez de adjuntar la carta de pago en el momento de presentar la cuenta justificativa, lo que, además de no acomodarse a lo establecido en los citados artículos, incrementa, innecesariamente, el montante de intereses de demora correspondientes a las cantidades no aplicadas.

Esta conducta es tolerada por algunos de los centros gestores que esperan a realizar la comprobación de la justificación (la norma establece para ello un plazo de prescripción de cuatro años) antes de requerir la presentación de la carta de pago.

Por otra parte, en ninguno de los 37 expedientes con remanente no aplicado declarado en la cuenta justificativa, se ha iniciado procedimiento sancionador por los órganos gestores con motivo de la ausencia de la carta de pago en la presentación de la cuenta justificativa.

Algunos centros gestores realizan, una vez recibida la justificación, una comprobación inicial y formal de los puntos esenciales de la justificación recibida en un plazo breve tras la recepción, para verificar que está completa, que es coherente al menos formalmente y que, en su caso, se ha aportado la carta de pago de los remanentes de fondos no aplicados. Sin embargo, esta *“buena práctica”* no está recogida, no ya en la normativa reguladora, sino en ningún manual o instrucción (subapartado II.2).

7. Por lo que respecta al plazo del que dispone el centro gestor para realizar la comprobación, se refiere a ello indirectamente el art. 39 LGS al referirse al plazo de prescripción de cuatro años y, más directamente, el art. 84 RLGS, cuando señala que *“la revisión de las facturas o documentos de valor probatorio [...] deberán ser objeto de comprobación en los cuatro años siguientes sobre la base de una muestra representativa”*.

Este plazo, como se ha anticipado, está previsto solo respecto de la prescripción de la acción para obtener el reintegro de subvenciones. Si las convocatorias son anuales, el retraso de la verificación de la justificación más de un año se traducirá necesariamente en un solapamiento de las convocatorias a comprobar, y en un incremento de la posibilidad de que los errores que deberían haber sido detectados y resueltos tras la presentación de la justificación no puedan ser solventados, sin olvidar el incremento del montante de los intereses de demora que, en su caso, pudieran derivarse.

Al no establecerse, ni en el marco normativo aplicable ni en manuales o instrucciones internas, un plazo inferior para revisar la justificación y emitir el pronunciamiento respecto a la aplicación

de los fondos, se incrementa el riesgo de retrasos en el inicio de los potenciales procedimientos de reintegro.

A la vista de lo anterior, se puede concluir que, con la regulación actual, la actuación del centro gestor en esta fase del procedimiento goza de una excesiva discrecionalidad en cuanto al momento en que se inicia la verificación y en cuanto al plazo para hacerlo (subapartado II.2).

8. En las subvenciones de ejecución plurianual, cada año se realizan justificaciones parciales. Estas justificaciones tienen una doble naturaleza: técnica y económica.

Se ha observado en las diversas líneas analizadas una cierta falta de regulación sobre cómo deben verificar y valorar los centros gestores esta documentación justificativa. Así, cuestiones como si deben considerarse las dos justificaciones para autorizar el libramiento de la parte de subvención correspondiente al ejercicio siguiente (los centros gestores se limitan, en ocasiones, a verificar la memoria técnica o de actuación dejando para la liquidación final la revisión de las sucesivas justificaciones económicas); o, cuando se analiza la justificación económica, si es preciso reintegrar los remanentes no aplicados en el año (y, consecuentemente, calcular los intereses de demora e imponer sanciones), no aparecen contempladas ni en la normativa reguladora ni en manuales o guías justificativas, lo que se traduce en una no deseable heterogeneidad en las actuaciones, incluso dentro de un mismo departamento ministerial, y en un cierto grado de inseguridad jurídica (epígrafe II.1.3 y subapartado II.2).

9. Tanto el art. 43 LGS como su reglamento (art. 52.2) prevén la existencia de un pronunciamiento de la Administración sobre la aplicación de los fondos tras la revisión de la justificación (memorias de actuación y económica). No obstante, se ha observado que este pronunciamiento no suele producirse, salvo que sea consecuencia de un procedimiento de reintegro (solo algunos centros emiten una carta de cierre a los beneficiarios, lo que debe ser considerado como una buena práctica). Al no fijarse un plazo para la revisión de la justificación y emisión del pronunciamiento, se incrementa el riesgo de retrasos en el inicio del procedimiento de reintegro, en su caso (subapartado II.2).

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN DE LAS CANTIDADES A REINTEGRAR Y EL CÁLCULO DE LOS INTERESES DE DEMORA

10. En el ámbito de la AGE, en las denominadas devoluciones voluntarias (aquellas que se producen antes del requerimiento formal de la Administración), la regulación existente (incluyendo en esta referencia las normas incluidas en manuales o guías de justificación) sobre el procedimiento a seguir para su realización por el beneficiario y el centro gestor es escasa. La generalidad de las convocatorias analizadas no recogen los medios disponibles (v.gr.: referencia al modelo 069) para que el beneficiario pueda efectuar la devolución, no ajustándose así al art. 90 RLGS. Por otra parte, las guías o instrucciones de justificación contemplan en su mayoría, simplemente, la necesidad de utilizar el modelo del 069 (modelo que aparece regulado en la Orden PRE/3662/2003, que estipula que es obligatoria su utilización para poder realizar el ingreso en la cuenta del Tesoro Público).

A este respecto, al no conocer el centro gestor la fecha en que el beneficiario hará efectivo el ingreso, no puede calcular con exactitud los intereses de demora, lo que llevaría a la necesidad de emitir un primer modelo 069 por el principal y un segundo por los intereses de demora.

En la práctica de los centros gestores de la AGE fiscalizados puede observarse que algunos de ellos actúan como se ha señalado, emitiendo dos modelos 069 por separado, mientras que otros emiten un único 069 que incluye los intereses de demora calculados en función de la fecha estimada de abono o, simplemente, no liquidan intereses de demora en estos casos, lo que incumple el art. 90 RLGS.

Todo ello pone de manifiesto una cierta inconsistencia en el procedimiento seguido (epígrafes II.3.1 y II.3.3).

Por el contrario, las devoluciones que se producen tras un procedimiento formal de reintegro están reguladas pormenorizadamente tanto por la LGS como por su reglamento, aplicándose supletoriamente la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en lo que no esté previsto en aquellas normas. No obstante, se reproduce el problema del cálculo de los intereses de demora a que se ha hecho referencia en el punto anterior, existiendo centros gestores, la mayoría, que exigen el principal correspondiente a los fondos no aplicados y los intereses de demora en el mismo procedimiento, mientras que otros inician dos procedimientos de reintegro: uno para el principal y otro, exclusivamente, para la liquidación de los intereses de demora, lo que a veces sucede incluso dentro del mismo departamento ministerial. Estas diferencias no parecen razonables (epígrafe II.3.2).

11. En el ámbito de los organismos autónomos, la situación es distinta tanto si se trata de devoluciones voluntarias como si ha mediado un requerimiento administrativo, pues no existe ninguna normativa específica referida a la gestión de los ingresos no tributarios que obligue a seguir un procedimiento determinado para hacer el ingreso. No hay, por tanto, un procedimiento detallado para hacer el ingreso; simplemente el beneficiario lo realiza en la entidad financiera que corresponda (normalmente se indica en la convocatoria) y envía una copia del justificante de ingreso al centro gestor.

Este procedimiento plantea problemas de seguridad jurídica y de identificación y registro contable de los ingresos, que dependerán de los datos aportados por el beneficiario y de la comunicación establecida entre las unidades del organismo autónomo encargadas del seguimiento de las subvenciones, del control de los ingresos realizados y de su registro contable, situación que no se produce en el caso de los órganos de la AGE (epígrafe II.3.3).

12. Tras el análisis realizado en 92 expedientes, se ha observado que, entre los centros gestores visitados, ninguno había iniciado procedimiento sancionador por la presentación de cuentas justificativas inexactas o incompletas prevista como infracción leve en el art. 56 LGS (37 expedientes); así como en ninguno en los que los beneficiarios no rindieron en plazo la cuenta justificativa (19 expedientes), tampoco en los 4 que finalmente no habían rendido esta a la fecha de realización de los trabajos.

A la vista de lo anterior, puede señalarse que, si bien el régimen de infracciones y sanciones está bien definido en la LGS y RLGS, está siendo aplicado mínimamente por los centros gestores (subapartado II.4), sin que ello signifique prejuzgar el resultado del procedimiento sancionador.

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE CONTABILIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE COBRO CORRESPONDIENTES

13. En los OOAA, el reconocimiento en contabilidad del derecho correspondiente a las cantidades a reintegrar depende de la buena comunicación entre las unidades gestoras de las subvenciones y el servicio de contabilidad. La existencia de deficiencias en este procedimiento generará, consecuentemente, incidencias en el registro contable de las operaciones.

Debe señalarse, a este respecto, que no se ha observado un procedimiento estándar que asegure esta comunicación, por lo que existe un riesgo sobre la representatividad del registro contable de estas operaciones (epígrafe II.5.1).

III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE ACCESO Y REGISTRO EN LA BASE DE DATOS NACIONAL DE SUBVENCIONES

14. Por lo que respecta a la información que sobre las ayudas gestionadas deben remitir los centros gestores a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), se ha observado que no existen en los centros gestores instrucciones internas sobre qué información debe remitirse y en qué plazos debe hacerse. La mayoría de los centros visitados envían información sobre

BBRR, convocatoria, beneficiarios, concesión y pago, pero no sobre incidencias en la justificación, sanciones o reintegros pendientes.

En este sentido se ha observado que no se sigue un criterio uniforme ni siquiera a nivel de centro gestor, es decir, hay responsables de líneas que sí remiten la información y otros que no (subapartado II.5.2).

III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

15. En el desarrollo de este procedimiento fiscalizador no se han puesto de manifiesto incumplimientos de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

IV. RECOMENDACIONES

IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LOS MINISTERIOS DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE; FOMENTO; HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS; INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO; SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD; Y ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

1. Los departamentos ministeriales fiscalizados deberían dictar instrucciones para que los diferentes centros gestores de ayudas adscritos a cada departamento elaboren manuales de procedimiento para mejorar el control y gestión de las ayudas, especialmente en aquellos aspectos no específicamente previstos en su normativa reguladora.

Estas instrucciones deberían incluir directrices que sirvieran de referencia en la elaboración de estos manuales y homogeneizaran, desde la perspectiva de los principios de legalidad y de buena gestión financiera, los procedimientos seguidos por los órganos gestores de subvenciones de su competencia. Estas directrices deberían considerar las recomendaciones que se exponen en los apartados siguientes en la medida en que resulte aconsejable su inclusión en los referidos manuales.

Adicionalmente, estas instrucciones deberían impulsar, cuando no existan, la elaboración de guías de justificación para los beneficiarios por parte de los centros gestores adscritos a cada ministerio, asegurando una razonable homogeneidad (en los aspectos comunes) de todas ellas, incluyendo en esta homogeneización a las guías ya existentes.

2. Los departamentos ministeriales fiscalizados deberían impartir instrucciones para que los centros gestores establezcan un plazo razonable para realizar el requerimiento formal a que se refiere el art. 70.3 RLGS, en caso de falta de presentación de la justificación por el beneficiario en el plazo establecido.
3. Los departamentos ministeriales objeto de fiscalización deberían dictar instrucciones para que los centros gestores incluidos en su ámbito de actuación:
 - realicen una comprobación inicial y formal de los puntos esenciales de la justificación recibida en un plazo breve tras la recepción (entre ellos la existencia de remanentes no aplicados y la carta de pago correspondiente);
 - efectúen el requerimiento de subsanación pertinente en caso de que la justificación esté incompleta;
 - lleven a cabo la verificación final de las ayudas correspondientes a cada convocatoria en un plazo que evite la existencia de solapamientos en la comprobación de las ayudas concedidas en convocatorias de ejercicios diferentes;
 - emitan, tras finalizar la comprobación de las ayudas, un pronunciamiento sobre la adecuación de la justificación realizada por el beneficiario;

- analicen las razones por las que no se está aplicando el régimen sancionador previsto en la LGS.
4. Los responsables de los departamentos ministeriales que gestionen líneas subvencionales de carácter plurianual deben impartir instrucciones que especifiquen en detalle aspectos de la gestión que, habitualmente, no se incluyen o figuran de forma insuficiente en las bases reguladoras o convocatorias, tales como la consideración de las dos justificaciones (técnica y económica) para autorizar el libramiento de la parte de subvención correspondiente al ejercicio siguiente; o si es preciso reintegrar los remanentes no aplicados en el año (y, consecuentemente, calcular los intereses de demora e imponer sanciones).
 5. Los responsables de los departamentos ministeriales fiscalizados, a través de los diversos centros gestores de las ayudas, deberían normalizar el contenido de las aplicaciones y otras herramientas informáticas utilizadas para el seguimiento de los expedientes, de forma que incluyan la información mínima esencial para el adecuado seguimiento y control integral de las ayudas (no solo los aspectos específicos relativos a la correcta aplicación de los fondos), como la fecha límite para presentar la justificación (puede haber ampliaciones de plazo para los distintos beneficiarios), la fecha real en que esta se realiza, la existencia o no de remanentes no aplicados, su ingreso o no mediante carta de pago o el registro contable de las operaciones.

Esta normalización debería permitir, asimismo, que las unidades gestoras (u otras unidades interesadas) pudieran conocer de una forma rápida, comprensible y directa si el expediente está pendiente de justificación, pendiente de revisión, pendiente de reintegro de cantidades o ya está concluido, lo que redundaría no solo en un mejor control del expediente en sí, sino también en la calidad de la información que se utiliza en el procedimiento de concesión de nuevas subvenciones a beneficiarios habituales.

6. Los departamentos ministeriales fiscalizados deberían avanzar en el uso de la remisión electrónica de la documentación y en todas aquellas actuaciones que ayuden a los centros gestores en la automatización de sus operativas.
7. Los responsables de los departamentos ministeriales fiscalizados deberían impartir instrucciones precisas sobre el procedimiento para realizar la devolución de los remanentes de fondos no aplicados, así como para efectuar el cálculo y el ingreso de los intereses de demora correspondientes.

Estas instrucciones deberían, asimismo, precisar y homogeneizar el procedimiento para la exigencia de los intereses de demora en el caso de existencia de un procedimiento formal de reintegro.

A este respecto, podría estudiarse la posibilidad de establecer con carácter general un importe mínimo para el inicio del procedimiento de reintegro, por debajo del cual, no sea obligatoria su iniciación.

De la misma forma, podría también estudiarse la posibilidad de establecer un importe mínimo para el cálculo de los intereses de demora en el supuesto de las devoluciones voluntarias.

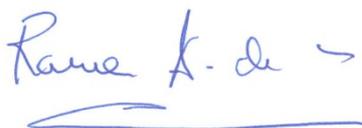
8. Los responsables de los departamentos ministeriales fiscalizados deberían potenciar la formación del personal destinado a la gestión de las ayudas, tanto en lo referente a la normativa de aplicación (incluyendo también el conocimiento de las circulares e instrucciones sobre su gestión), como en lo relativo al uso de aplicaciones u otras herramientas informáticas para realizar su seguimiento y control.
9. Los responsables de los departamentos ministeriales fiscalizados deberían incrementar el control y la supervisión sobre la actuación de los órganos gestores de subvenciones de forma que se garantice una gestión más acorde con los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS ESPECÍFICAMENTE AL MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

10. Las deficiencias que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado trascienden, con toda probabilidad, el ámbito de los departamentos objeto de fiscalización, siendo razonable que, en mayor o menor medida, afecten al resto de centros gestores de ayudas, ya pertenezcan a la Administración General del Estado, a la Seguridad Social o a sus organismos autónomos. Por ello, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, como encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de gastos, debería estudiar la posibilidad de dictar o promover normas o instrucciones de carácter transversal que permitan solucionar las mencionadas deficiencias, en el sentido de las recomendaciones reseñadas en el subapartado anterior.

Madrid, 22 de diciembre de 2016

EL PRESIDENTE

A handwritten signature in blue ink, reading "Ramón A. de" followed by a stylized flourish and a small arrow-like mark.

Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO N° 1	51
ANEXO N° 2	53
ANEXO N° 3	57

AGE

SECCIÓN	DENOMINACIÓN
15	MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
17	MINISTERIO DE FOMENTO
19	MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
20	MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO
23	MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE
26	MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD
27	MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

Fuente: Elaboración propia.

OOPP

CÓDIGO PRESUPUESTARIO	CÓDIGO OFICINA	ABREVIATURA	DENOMINACIÓN
15401	22301	AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
26401	26103	AEMPS	Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios
27401	18202	CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
23401	23401	AEMET	Agencia Estatal de Meteorología
17401	17401	AESA	Agencia Estatal de Seguridad Aérea
23211	21211	FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria
26104	26104	AESAN	Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición
27102	15103	ICAC	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
17238	17238	CEDEX	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas
15202	15202	PME	Parque Móvil del Estado
26105	26105	ONT	Organización Nacional de Trasplantes
23236	17236	MCT	Mancomunidad de los Canales del Taibilla
27201	20203	CIEMAT	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas
27204	20204	IGME	Instituto Geológico y Minero de España
27205	26203	ISCIH	Instituto de Salud Carlos III
27203	21210	IEO	Instituto Español de Oceanografía
26102	26102	INC	Instituto Nacional del Consumo
23101	21113	OAPN	Organismo Autónomo Parques Nacionales
23230	17230	CH Júcar	Confederación Hidrográfica del Júcar
26107	27107	IMIO	Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades

CÓDIGO PRESUPUESTARIO	CÓDIGO OFICINA	ABREVIATURA	DENOMINACIÓN
15104	15107	CMT	Comisionado para el Mercado de Tabacos
20101	20101	IRMCarbón	Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras
23233	17233	CH Cantábrico	Confederación Hidrográfica del Cantábrico
27202	21209	INIA	Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria
15102	22101	INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
23229	17229	CH Guadiana	Confederación Hidrográfica del Guadiana
15101	15101	IEF	Instituto de Estudios Fiscales
23226	17226	CH Ebro	Confederación Hidrográfica del Ebro
23231	23231	CH Miño-Sil	Confederación Hidrográfica del Miño-Sil
17239	17239	CNIG	Centro Nacional de Información Geográfica
23228	17228	CH Guadalquivir	Confederación Hidrográfica del Guadalquivir
26201	27208	INJUVE	Instituto de la Juventud
23207	21207	ENESA	Entidad Estatal de Seguros Agrarios
26108	30147	CJE	Consejo de la Juventud de España
27101	15105	INE	Instituto Nacional de Estadística
26106	19107	RPD	Real Patronato sobre Discapacidad
23225	17225	CH Duero	Confederación Hidrográfica del Duero
23112	21112	AICO	Agencia de Información y Control Alimentarios
19104	19104	INSHT	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
20102	20102	OEPM	Oficina Española de Patentes y Marcas
20207	17240	CEM	Centro Español de Metrología
20208	29201	TURESPAÑA	Instituto de Turismo de España
23232	17232	CH Segura	Confederación Hidrográfica del Segura

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO N° 2

CENTRO GESTOR	TIPO ENTE	MINISTERIO DE DEPENDENCIA
Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas	OOAA	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas	OOAA	Economía y Competitividad
Centro Español de Metrología	OOAA	Industria, Energía y Turismo
Confederación Hidrográfica del Duero	OOAA	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Confederación Hidrográfica del Ebro	OOAA	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Confederación Hidrográfica del Guadalquivir	OOAA	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Confederación Hidrográfica del Guadiana	OOAA	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Confederación Hidrográfica del Segura	OOAA	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Entidad Estatal de Seguros Agrarios	OOAA	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Fondo Español de Garantía Agraria	OOAA	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Instituto de la Juventud	OOAA	Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
Instituto de la Mujer	OOAA	Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
Instituto de Salud Carlos III	OOAA	Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
Instituto de Turismo de España	OOAA	Industria, Energía y Turismo
Instituto Español de Oceanografía	OOAA	Economía y Competitividad
Instituto Geológico y Minero de España	OOAA	Economía y Competitividad
Instituto Nacional de Administración Pública	OOAA	Hacienda y Administraciones Públicas
Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria	OOAA	Economía y Competitividad
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo	OOAA	Empleo y Seguridad Social
Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras	OOAA	Industria, Energía y Turismo
Mancomunidad de los Canales del Taibilla	OOAA	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Parque Móvil del Estado	OOAA	Hacienda y Administraciones Públicas
Parques Nacionales	OOAA	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Real Patronato sobre Discapacidad	OOAA	Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural	DG	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal	DG	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Dirección General de la Industria Alimentaria	DG	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Dirección General de Ordenación Pesquera	DG	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

CENTRO GESTOR	TIPO ENTE	MINISTERIO DE DEPENDENCIA
Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios	DG	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Dirección General de Recursos Pesqueros y Acuicultura	DG	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Secretaría de Estado de Medio Ambiente	SE	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Secretaría General Técnica	SE	Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones	DG	Economía y Competitividad
Dirección General de Comercio Interior	DG	Economía y Competitividad
Dirección General de Ordenación Pesquera	DG	Economía y Competitividad
Dirección General de Investigación Científica y Técnica	DG	Economía y Competitividad
Secretaría General de Ciencia, Tecnología e Innovación	SE	Economía y Competitividad
Secretaría de Estado de Empleo	SE	Empleo y Seguridad Social
Secretaría de Estado de la Seguridad Social	SE	Empleo y Seguridad Social
Secretaría General de Inmigración y Emigración	SE	Empleo y Seguridad Social
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo	DG	Fomento
Dirección General de Aviación Civil	DG	Fomento
Dirección General de Marina Mercante	DG	Fomento
Dirección General de Transporte Terrestre	DG	Fomento
Dirección General del Instituto Geográfico Nacional	DG	Fomento
Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda	SE	Fomento
Dirección General de Coordinación de Competencias con CCAA y EELL	DG	Hacienda y Administraciones Públicas
Dirección General de Fondos Comunitarios	DG	Hacienda y Administraciones Públicas
Secretaría de Estado de Administraciones Públicas	SE	Hacienda y Administraciones Públicas
Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local	SE	Hacienda y Administraciones Públicas
Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa	DG	Industria, Energía y Turismo
Dirección General de Política Energética y Minas	DG	Industria, Energía y Turismo
Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información	SE	Industria, Energía y Turismo
Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas	DG*	Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
Delegación del Gobierno para la Violencia de Género	DG*	Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad	DG	Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación	DG	Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

CENTRO GESTOR	TIPO ENTE	MINISTERIO DE DEPENDENCIA
Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia	DG	Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
Secretaría General de Sanidad y Consumo	SE	Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
TOTAL	59	

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO Nº 3

	ENTE	DENOMINACIÓN DE LA LÍNEA
1	DG de Salud Pública, Calidad e Innovación	Línea 1 – Ayudas a la Financiación de programas de prevención y control de la infección por VIH
2	DG de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural	Línea 1 – Ayudas a las CCAA para la ejecución urgente de actuaciones para el cumplimiento de la legislación de vertederos
3	Real Patronato sobre Discapacidad	Línea 1 – Subvención nominativa a favor de Fundación EGUÍA CAREAGA para el Centro Español de Documentación sobre Discapacidad
4	Real Patronato sobre Discapacidad	Línea 2 – Subvención nominativa a favor de Fundación CENTAC para el Centro Nacional de Tecnologías de la Accesibilidad
5	Real Patronato sobre Discapacidad	Línea 3 – Subvención nominativa a favor de Fundación CNSE para el Centro de Normalización Lingüística de la Lengua de Signos Española
6	Real Patronato sobre Discapacidad	Línea 4 – Subvención nominativa a favor de la Universidad Carlos III para el Centro Español del Subtitulado y Audiodescripción
7	INJUVE	Línea 1 – Ayuda para el mantenimiento, funcionamiento y equipamiento de asociaciones juveniles, organizaciones juveniles y entidades prestadoras de servicios a la juventud
8	INAP	Línea 1 – Ayudas a la financiación de planes de formación en el marco del AFEDAP
9	DG de Investigación Científica y Técnica	Línea 1 – Ayudas en el marco del Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad
10	DG de Investigación Científica y Técnica	Línea 2 – Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia
11	DG de Industria y PYME	Línea 1 – Ayudas para actuaciones de reindustrialización
12	ENESA	Línea 1 – Programa Estatal I+D+I orientada a Retos de la Sociedad del Plan 2013-2016
13	OAPN	Línea 1 – Subvenciones para la realización de proyectos de voluntariado en el marco del Plan de Sensibilización y Voluntariado en la Red de Parques Nacionales
14	OAPN	Línea 2 – Subvenciones para la realización de proyectos de investigación científica en la Red de Parques Nacionales
15	IMIO	Línea 1 – Subvenciones destinadas a apoyar al Movimiento Asociativo y Fundacional
16	IMIO	Línea 2 – PACUI (Subvenciones destinadas a la realización de Postgrados oficiales de Estudios de Género y Actividades del ámbito universitario relacionadas con la Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres)
17	DG de Arquitectura, Vivienda y Suelo	Línea 1 – Ayudas Programa 1,5% Cultural del Ministerio de Fomento
18	DG de Arquitectura, Vivienda y Suelo	Línea 2 – Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016
19	DG de Arquitectura, Vivienda y Suelo	Línea 3 – Convenio Subdirección Vivienda – Hospitalet
20	DG de Arquitectura, Vivienda y Suelo	Línea 4 – Convenio Subdirección Arquitectura – Bienal Iberoamericana
21	DG de Arquitectura, Vivienda y Suelo	Línea 5 – Convenio Subdirección Arquitectura – Plataforma social para el fomento de la rehabilitación, la accesibilidad y la eficiencia energética de edificios y viviendas RHE+ con CSCAE
22	IRMCarbón	Línea 1 – Proyectos empresariales generadores de empleo
23	IRMCarbón	Línea 2 – Cubrir pérdidas de la producción corriente (minería no competitiva)
24	DG de Producciones y Mercados agrarios	Línea 1 – Convenio Feagas Funcionamiento
25	DG de Producciones y Mercados agrarios	Línea 2 – Ayudas a organizaciones y asociaciones de criadores
26	DG de Producciones y Mercados agrarios	Línea 3 - Ayudas a proyectos de investigación aplicada e innovación en los sectores vacuno, porcino, ovino, caprino, avícola y cunícola
27	DG de Aviación Civil	Línea 1 - Bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo a familias numerosas
28	DG de Aviación Civil	Línea 2 - Bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo a residentes

	ENTE	DENOMINACIÓN DE LA LÍNEA
29	DG de Transporte Terrestre	Línea 1 - Ayudas a transportistas autónomos por carretera que abandonen la actividad
30	DG de Transporte Terrestre	Línea 2 - Ayudas para la formación en relación con el transporte por carretera
31	INIA	Línea 1 - Programa Estatal I+D+I orientada a los Retos de la Sociedad del Plan 2013-2016
32	INIA	Línea 2 - Programa Estatal Promoción del Talento y Empleabilidad del Plan 2013-2016
33	INIA	Línea 3 - Actividades de cooperación internacional con IAMZ
Total	33	

Fuente: Elaboración propia.