



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.300

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS AYUDAS PARA
RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN DE JÓVENES,
SUBSIDIACIÓN DE PRÉSTAMOS Y OTROS APOYOS A
LA VIVIENDA DEL PROGRAMA 261N "AYUDAS PARA
LA REHABILITACIÓN Y ACCESO A LA VIVIENDA",
EJERCICIO 2016**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 20 de diciembre de 2018, el **Informe de Fiscalización de las ayudas para renta básica de emancipación de jóvenes, subsidiación de préstamos y otros apoyos a la vivienda del programa 261N “Ayudas para la rehabilitación y acceso a la vivienda”, ejercicio 2016**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	9
I.1.	INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.....	9
I.2.	ANTECEDENTES	9
I.3.	ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.....	11
I.4.	MARCO NORMATIVO.....	11
I.5.	OBJETIVOS Y ALCANCE	13
I.6.	TRÁMITE DE ALEGACIONES	14
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	15
II.1.	RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN DE JÓVENES.....	16
II.1.2.	Procedimiento	18
II.1.3.	Resultados de la revisión del procedimiento.....	21
II.1.4.	Registro contable y presupuestario.....	32
II.2.	SUBSIDIACIÓN DE PRÉSTAMOS Y AYUDA DIRECTA A LA ENTRADA (AEDE).....	32
II.2.1.	Características de las ayudas de subsidiación y AEDE	32
II.2.2.	Procedimiento	33
II.2.3.	Resultados de la revisión del procedimiento.....	36
II.2.4.	Registro contable y presupuestario.....	42
II.3.	SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 1 DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN DE VIVIENDA 1998-2001.....	43
II.4.	CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, Y DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.....	44
III.	CONCLUSIONES.....	45
III.1.	CONCLUSIONES RELATIVAS AL CONTROL INTERNO Y EVALUACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN.....	45
III.2.	CONCLUSIONES RELATIVAS AL REGISTRO CONTABLE Y SU ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS Y NORMAS CONTABLES Y PRESUPUESTARIAS QUE LE SON DE APLICACIÓN	49
III.3.	SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 1 DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN DE VIVIENDA 1998-2001 Y DE LOS SISTEMAS IMPLANTADOS POR EL MINISTERIO DE FOMENTO PARA EL SEGUIMIENTO DE LAS ACTUACIONES.....	49
III.4.	CONCLUSIONES SOBRE LAS PREVISIONES CONTENIDAS TANTO EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, COMO EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.....	49
IV.	RECOMENDACIONES.....	50
IV.1.	RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE FOMENTO	50
	ANEXO	

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEDE	Ayuda estatal directa a la entrada, para la adquisición de vivienda
AGE	Administración General del Estado
CA	Comunidad o Ciudad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla
EECC	Entidades financieras colaboradoras
DGAVS	Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo (Ministerio de Fomento)
INTECO	Aplicación informática sobre Ingresos no tributarios del Sistema de Información Contable de la AGE
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
SGPAV	Subdirección General de Política y Ayudas a la Vivienda (Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo - Ministerio de Fomento)
RBE	Renta Básica de Emancipación
SIEMPRE	Sistema de Expedientes Ministeriales para el Pago de RBE
SIRABE	Sistema de Resoluciones Autonómicas de RBE
SIC'3	Sistema de Información Contable de la AGE
TC	Tribunal Constitucional

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1 RBE. OBLIGACIONES RECONOCIDAS. EJERCICIO 2016. DETALLE POR CCAA	22
CUADRO Nº 2 RBE. CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LÍMITE DE INGRESOS BRUTOS ANUALES 2008-2014. INCIDENCIAS PENDIENTES DE RESOLVER.....	24
CUADRO Nº 3 REVOCACIONES DEL DERECHO A AYUDAS RBE COMUNICADAS EN 2016 POR LAS CCAA DESGLOSE POR AÑO DE RESOLUCIÓN	27
CUADRO Nº 4 EXPEDIENTES DE REINTEGRO DE RBE INICIADOS EN 2016. DESGLOSE POR CCAA.....	28
CUADRO Nº 5 EXPEDIENTES DE REINTEGRO DE RBE INICIADOS EN 2016 POR INCUMPLIMIENTOS DE LOS BENEFICIARIOS	29
CUADRO Nº 6 OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR SUBSIDIACIÓN Y AEDE. EJERCICIO 2016	38
CUADRO Nº 7 OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR SUBSIDIACIÓN Y AEDE. EJERCICIO 2016	39
CUADRO Nº 8 REINTEGRO DE AYUDAS DE SUBSIDIACIÓN Y AEDE INICIADAS EN 2016 ...	40

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que le atribuye la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, ha realizado una *Fiscalización de las ayudas para renta básica de emancipación de jóvenes, subsidiación de préstamos y otros apoyos a la vivienda del programa 261N "Ayudas para la rehabilitación y acceso a la vivienda", ejercicio 2016*. La fiscalización se ha efectuado a iniciativa del propio Tribunal y en ejecución del programa anual para el año 2017, aprobado el 22 de diciembre de 2016.

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 el documento de planificación de la actividad fiscalizadora 2015-2017 del Tribunal de Cuentas.

El inicio del procedimiento fiscalizador, previsto en el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), fue acordado por el Pleno del Tribunal en su sesión de 28 de septiembre de 2017, y las correspondientes directrices técnicas fueron aprobadas en su sesión de 30 de noviembre de 2017. Con posterioridad, dado que el programa anual de fiscalizaciones preveía la aprobación del Informe por el Pleno en el año 2017, esta actuación fiscalizadora se incorporó al Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2018, aprobado por el Pleno de esta institución en sesión de 21 de diciembre de 2017.

I.2. ANTECEDENTES

Las ayudas para renta básica de emancipación de jóvenes (en adelante, RBE), subsidiación de préstamos y otros apoyos a la vivienda incluidas en el ámbito subjetivo de esta fiscalización, son financiadas por la Administración General del Estado (AGE) a través del programa presupuestario 261N *"Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a vivienda"* del Ministerio de Fomento. Este programa está orientado al desarrollo del Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, atendiendo también a las obligaciones residuales de los planes de vivienda 2009-2012 y anteriores, y a las obligaciones derivadas de ayudas de RBE.

La RBE consiste en un conjunto de ayudas directas del Estado, destinadas al apoyo económico a la emancipación de los jóvenes para el pago del alquiler de la vivienda que constituye su domicilio habitual, con unas determinadas condiciones y en cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa reguladora. Las concesiones de estas ayudas comenzaron en el ejercicio 2008 previstas por el *Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes* y fueron suprimidas con efectos de 1 de enero de 2012, por la disposición derogatoria primera del *Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público*, manteniéndose, no obstante, la ayuda para aquellos beneficiarios que tenían reconocido el derecho a su percepción con anterioridad al 31 de diciembre de 2011, siempre que cumplieran los requisitos exigidos a estos efectos.

La subsidiación de préstamos convenidos o cualificados¹ consiste en la ayuda financiera estatal, contemplada en los respectivos planes de vivienda, destinada a facilitar al prestatario el pago de la amortización del préstamo y sus intereses. El subsidio es un porcentaje de las cuotas de amortización e intereses, o solo de los intereses en los periodos de carencia, de los préstamos convenidos. Su importe se abona por el Ministerio de Fomento a la entidad de crédito prestamista, por cuenta del prestatario beneficiario. Previamente, los beneficiarios han debido obtener un

¹ Se denominan por uno u otro nombre, indistintamente, a los préstamos concedidos a los adquirentes y promotores de actuaciones protegidas por las entidades de crédito públicas y privadas en el ámbito de los convenios de colaboración suscritos entre el Ministerio de Fomento y las referidas entidades.

préstamo cualificado, bien directamente, bien mediante subrogación en el momento de la adquisición, de los concedidos a promotores de viviendas de nueva construcción destinadas a la venta.

El programa de subsidiación de préstamos fue suprimido por el artículo 35 del *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad*, y la disposición adicional segunda, de la *Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas*. No obstante, esta ley mantiene las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos que se hubieren reconocido con anterioridad al 15 de julio de 2012.

En la categoría de otros apoyos a la vivienda, dentro del programa presupuestario 261N, se ha analizado la ayuda estatal directa a la entrada (en adelante, AEDE), consistente en una cuantía, de pago único, destinada a facilitar el pago de aquella parte del precio de venta o adjudicación de la vivienda que no es financiada mediante el préstamo convenido. La AEDE fue suprimida, con efectos 1 de enero de 2011, por el *Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012*; no obstante, el apartado 4 de la disposición transitoria primera del citado Real Decreto 1713/2010 señala los supuestos que, pese a la supresión de la AEDE, pueden obtener dicha ayuda estatal con arreglo a la normativa anterior.

Por tanto, las ayudas existentes en el ejercicio 2016, correspondientes a las tres tipologías objeto de esta fiscalización, son aquellas que subsisten en dicho ejercicio bien por tratarse de ayudas reconocidas en ejercicios anteriores para las que el plazo por el que fueron concedidas no ha finalizado (como en el caso de las ayudas de pago mensual incluidas en la RBE y las incluidas en el programa de subsidiación de préstamos), o bien por cumplir los supuestos excepcionales previstos por la normativa que permiten su obtención a pesar de que, con carácter general, estas ayudas se hallen suprimidas.

Las ayudas fiscalizadas se gestionan a nivel estatal en la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo (DGAVS), a través de la Subdirección General de Política y Ayudas a la Vivienda (SGPAV), del Ministerio de Fomento (anteriormente, del Ministerio de Vivienda). No obstante, la normativa reguladora de estas ayudas establece un sistema basado en la colaboración entre la AGE y las Comunidades Autónomas (CCAA), existiendo, por tanto, una gestión compartida entre ambas administraciones en los términos que, para cada una de ellas, se detalla en los correspondientes apartados de este informe.

El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 regulado por el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, mantiene las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos que se reconocieron, al amparo de planes estatales de vivienda anteriores, para la adquisición de una vivienda protegida y establece ayudas de similares características a la RBE para facilitar a los jóvenes el acceso a una vivienda en alquiler. No obstante, atribuye la gestión de las ayudas del Plan a las CCAA, instrumentando la colaboración entre ellas y el Ministerio mediante los convenios correspondientes, en los que se establece la previsión de financiación a aportar en cada anualidad por la AGE, así como los compromisos de cofinanciación de las actuaciones que, en su caso, asume cada Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma de Ceuta o Melilla (en adelante, CA).

Por otra parte, cada uno de los respectivos planes de vivienda prevé los órganos colegiados competentes para su seguimiento. En concreto, el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, cuyo desarrollo es financiado por el citado programa 261N, señala los siguientes:

- La Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo, órgano superior de cooperación de carácter multilateral y ámbito sectorial entre las CCAA y la AGE en materia de vivienda, urbanismo y suelo, presidida por el titular del Ministerio de Fomento.

- La Comisión Multilateral de Vivienda, Urbanismo y Suelo, constituida por los Directores Generales competentes en la materia de cada CA y presidida por el titular de la DGAVS.
- Las Comisiones bilaterales de seguimiento, entre el Ministerio de Fomento y cada una de las CCAA presididas por el titular de la DGAVS.

En cuanto a la RBE, cada uno de los convenios suscritos con las CCAA establecen la creación de una Comisión de seguimiento presidida conjuntamente por el titular del Ministerio y el titular de la Consejería o Departamento competente por parte de la CA.

Como se ha señalado anteriormente, estas ayudas son financiadas por la AGE a través del programa presupuestario 261N "Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a vivienda". Concretamente, se incluyen dentro de las transferencias de capital a familias e instituciones sin fines de lucro que se realizan con cargo a los subconceptos presupuestarios "782.01 Subsidiación de préstamos", "782.02 Renta básica de emancipación (RBE)" y "782.03 Ayuda Estatal Directa a la Entrada, para la adquisición de viviendas (AEDE)", ascendiendo las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2016 por dichos subconceptos a un importe total de 211.360.679,56 euros, de las que el 98,86% corresponden a subsidiación de préstamos.

Por último, debe señalarse que el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 30 de septiembre de 2003, aprobó el *Informe de fiscalización del cumplimiento de objetivos del Plan de Vivienda 1998-2001, y de los sistemas implantados por el Ministerio de Fomento para el seguimiento de las actuaciones*, que constituye un antecedente de la presente fiscalización.

I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por el órgano gestor de estas ayudas, la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo (DGAVS), - Subdirección General de Política y Ayudas a la Vivienda (SGPAV²) - dependiente de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento (en adelante, el Ministerio).

El ámbito objetivo de la presente fiscalización es la gestión económica y financiera de las ayudas para RBE de jóvenes, ayudas de subsidiación de préstamos convenidos y AEDE para la adquisición de viviendas, concedidas con cargo al programa presupuestario 261N "*Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a vivienda*", cuyo objetivo es atender a las obligaciones derivadas de la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, así como a las obligaciones residuales de los planes estatales de vivienda anteriores.

En cuanto al ámbito temporal, la fiscalización se refiere a los procedimientos de gestión aplicados durante el ejercicio 2016, sin perjuicio de que en las comprobaciones, se han tenido en cuenta las modificaciones que, en su caso, se hayan producido en dichos procedimientos hasta la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización. Asimismo, cuando ha sido preciso para la consecución de los objetivos de fiscalización se han analizado los procedimientos aplicados en ejercicios anteriores para la concesión y gestión de las citadas ayudas.

I.4. MARCO NORMATIVO

La normativa específica correspondiente a las ayudas objeto de esta fiscalización se enumera a continuación atendiendo a su tipología:

- 1) Normativa relativa a la RBE:

² Desde el 30 de julio de 2018, por Real Decreto 953/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, se crea la Secretaría General de Vivienda, con rango de Subsecretaría, bajo la dirección de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda. La SGPAV depende directamente, desde dicha fecha, de la citada Secretaría General.

- Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la RBE de los jóvenes, modificado por el Real Decreto 366/2009, de 20 de marzo y por el Real Decreto 1260/2010, de 8 de octubre.
 - Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público (disposición derogatoria primera).
 - Orden FOM/2252/2014, de 28 de noviembre, por la que se determina la efectividad de las líneas de ayuda previstas en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016.
 - Resoluciones de 7 de marzo de 2008³, de la Subsecretaría del Ministerio de Vivienda por las que se publican los convenios de colaboración formalizados por dicho Ministerio con las diecisiete CCAA y con las Ciudades de Ceuta y Melilla para la aplicación de la RBE.
 - Orden VIV/3572/2007, de 29 de noviembre, sobre convocatoria y selección de entidades de crédito y regulación de otros aspectos relacionados con los Convenios de colaboración suscritos entre las mismas y el Ministerio de Vivienda para la gestión de la RBE.
- 2) Normativa relativa a la subsidiación de préstamos convenidos y AEDE, vigente en los diferentes planes de vivienda (detallados a continuación en orden de vigencia descendente):
- Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, prorrogado por el Real Decreto 637/2016, de 9 diciembre.
 - Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, modificado por el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre⁴.
 - Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, modificado por el Real Decreto 14/2008, de 11 de enero.
 - Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005.
 - Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001, modificado por Real Decreto 115/2001, de 9 febrero⁵.
 - Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1996-1999.
 - Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del Plan 1992-1995.
 - Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda.

³ BOE núm. 68, de 19 de marzo y BOE núm. 73, de 25 de marzo.

⁴ El Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, deroga la ayuda AEDE.

⁵ El Real Decreto 115/2001, de 9 de febrero, estableció la AEDE.

- Los distintos convenios de colaboración formalizados por el Ministerio competente en materia de vivienda en el periodo de los respectivos Planes Estatales de Vivienda con las CCAA para la gestión de los citados planes⁶.
 - Los convenios de colaboración suscritos por el Ministerio con Entidades Financieras para la gestión de los distintos planes de vivienda. Concretamente, para el Plan de Vivienda 2009-2012, estos convenios se formalizaron en virtud de lo dispuesto en la Orden VIV/1290/2009, de 20 de mayo, sobre convocatoria para la selección de entidades de crédito colaboradoras con el Ministerio de Vivienda en la financiación de actuaciones protegidas del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.
- 3) Adicionalmente, son aplicables a las tres tipologías de ayuda anteriormente señaladas las siguientes disposiciones:
- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad (artículos 35 y 36)⁷.
 - Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas (disposición adicional segunda).

Las disposiciones, de carácter general, que complementan el marco normativo aplicable al ámbito objetivo de esta fiscalización son:

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE

De conformidad con lo establecido en el subapartado 2.2 de las Normas Técnicas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013, se ha efectuado esta fiscalización de carácter integral, abarcando los objetivos correspondientes a una fiscalización de cumplimiento, financiera y operativa.

De acuerdo con las directrices técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas, el 30 de noviembre de 2017, el procedimiento fiscalizador ha tenido los siguientes objetivos:

a) La evaluación de los sistemas y procedimientos de gestión económico-financiera y de control interno aplicados por la DGAVS en la gestión de las ayudas para RBE de jóvenes, subsidiación de préstamos y otros apoyos a la vivienda del programa 261N del Ministerio de Fomento, desde la perspectiva de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía. En particular se ha revisado:

- el cumplimiento en 2016 de los requisitos por parte de los beneficiarios para obtener derecho a las ayudas, y en su caso, la tramitación de los procedimientos de reintegro correspondientes;
- la devolución de los préstamos (de ayuda a la fianza) por parte de los beneficiarios de estas ayudas incluidas en la RBE.

⁶ Excepto la Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra.

⁷ El artículo 35 suprime las ayudas a la subsidiación de préstamos y el artículo 36 rebaja la cuantía mensual de la ayuda prevista en RBE, así como suprime las ayudas para aquellas solicitudes que no hubieren obtenido resolución favorable o no hubiere sido comunicada al Ministerio de Fomento con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición, el 15 de julio de 2012.

- b) La adecuación del registro contable de las operaciones derivadas de la gestión de las ayudas a los principios y normas contables y presupuestarias.
- c) El seguimiento de la recomendación número 1 del *Informe de fiscalización del cumplimiento de objetivos del Plan de Vivienda 1998-2001, y de los sistemas implantados por el Ministerio de Fomento para el seguimiento de las actuaciones*, comprobando en los convenios suscritos por el Ministerio con las CCAA, la inclusión de protocolos de actuación en los casos en que los beneficiarios de las ayudas vinieran obligados al reintegro de estas como consecuencia de sanciones impuestas, o por descalificación o transmisión de viviendas.
- d) Por último, la revisión del cumplimiento de las previsiones contenidas tanto en la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, como en la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, en relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Particularmente, han sido objeto de análisis:

- El grado de cumplimiento de la legalidad en la gestión de estas ayudas.
- Los procedimientos y sistemas de control interno aplicados para la gestión de las mismas.
- Los procedimientos de seguimiento, revisión y resolución de incidencias relativas a las ayudas concedidas.
- Los procedimientos de devolución de ingresos indebidos y reintegros de ayudas recibidas en incumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos por la normativa.
- El registro de las mismas en el sistema contable del Estado.

Cabe señalar, que dado que la normativa reguladora de las ayudas atribuye la gestión de las mismas a la administración estatal y a las administraciones autonómicas, de forma compartida, se ha obviado del análisis la parte de tramitación del procedimiento desarrollada por las CCAA (en adelante, en el presente informe, se entenderá incluida en estas siglas la mención de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) de acuerdo con las competencias atribuidas a estas por dicha normativa.

La ejecución del trabajo se ha efectuado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno en su sesión de 23 de diciembre de 2013. El examen ha incluido la aplicación de aquellas pruebas y procedimientos de auditoría que se han considerado necesarios sobre los documentos, aplicaciones informáticas y registros contables obrantes en los órganos que conforman el ámbito subjetivo de esta fiscalización.

La AGE ha rendido en plazo la cuenta correspondiente al ejercicio fiscalizado y ha cumplido, a través del Ministerio de Fomento, con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas establecido en los artículos 7 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas y 30 de la Ley 7/1988, que regula su funcionamiento.

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1 de la LFTCu, los resultados de las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador fueron puestos de manifiesto al actual responsable del departamento ministerial y a los tres titulares del mismo durante el periodo fiscalizado, así como a los responsables actuales de los centros directivos competentes en materia de vivienda de las

CCAA de Andalucía, Cataluña y Madrid⁸ y, en su caso, a quienes ostentaron su titularidad durante el periodo fiscalizado, otorgándoles un plazo para la formulación de las alegaciones y la presentación de los documentos y justificantes que estimasen convenientes.

El plazo de alegaciones finalizó el 23 de octubre de 2018, habiéndose recibido contestaciones de los actuales titulares de los centros directivos competentes en materia de vivienda del Ministerio de Fomento, de la CA de Andalucía y de la CA de Madrid, así como de dos de los anteriores titulares del departamento ministerial durante el periodo fiscalizado. Uno de los titulares anteriores del Ministerio y el representante de la CA de Andalucía han manifestado que no formulan observaciones. Las alegaciones recibidas han sido adjuntadas a este informe.

A la vista de las alegaciones, este Tribunal ha efectuado las oportunas modificaciones en el texto del informe y ha reflejado en notas a pie de página las consideraciones que se han estimado precisas en algunos casos respecto al contenido de las alegaciones formuladas. No se ha efectuado valoración ni modificación del texto del informe respecto de aquellas alegaciones que constituyen explicaciones o justificaciones sobre los resultados expuestos sin fundamentar en soporte documental o normativo, ni respecto de las alegaciones relativas a medidas puestas en práctica con posterioridad a esta actuación fiscalizadora. En todo caso, con independencia de las consideraciones que se hayan efectuado en las alegaciones recibidas, el resultado definitivo de las actuaciones fiscalizadoras es el expresado en los posteriores apartados de este informe.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Atendiendo al ámbito subjetivo de la fiscalización, se han analizado las actuaciones desarrolladas por el Ministerio de Fomento, a través de la SGPAV, en el ejercicio de las competencias atribuidas a este departamento ministerial por la normativa reguladora de las ayudas objeto de fiscalización. Concretamente, las relativas a su pago, control y seguimiento y a la gestión de los reintegros, quedando, por tanto, fuera del ámbito de esta fiscalización el registro de las solicitudes presentadas en las CCAA, así como las comprobaciones realizadas por estas durante la instrucción y hasta la resolución de reconocimiento del derecho a la ayuda, y aquellas actuaciones realizadas por las CCAA para la modificación o extinción del derecho.

Por otro lado, se considera necesario indicar que estas ayudas se regulan por su normativa específica (Real Decreto 1472/2007 y los respectivos reales decretos reguladores de los sucesivos planes estatales de vivienda enumerados en el apartado I.4 de este informe), teniendo la particularidad de que no existen bases reguladoras de la concesión, ni se hallan sujetas a una convocatoria anual en las que se delimite el plazo de presentación de solicitudes, ni se conceden en régimen de concurrencia competitiva.

En la presente exposición de los resultados, dada la peculiaridad de la gestión compartida por la administración estatal y autonómica se ha considerado conveniente, a efectos de identificar las fases del procedimiento en las que el Ministerio interviene, extraer las características y procedimientos de gestión de cada ayuda (epígrafes II.1.1, II.1.2, II.2.1 y II.2.2) previo a la exposición de los resultados del trabajo en los que se realiza su valoración, mencionándose solo aquellos aspectos que presentan alguna incidencia en relación con su gestión por parte del Ministerio. Se han diferenciado los resultados relativos a las ayudas de RBE de los relativos a la subsidiación de préstamos y AEDE, distinguiéndose para cada una de ellas los siguientes apartados:

- Circunstancias relativas al marco normativo.
- Procedimiento de pago de las ayudas.

⁸ Dirección General de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura de la CA de Andalucía, Secretaria d'Habitat Urbà i Territori de la CA de Cataluña y Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la CA de Madrid.

- Gestión de reintegros.
- Registro de las ayudas en el sistema contable de la AGE.

Adicionalmente, para el caso de las ayudas RBE, por tratarse de un aspecto específico de estas, se incluyen los resultados relativos al procedimiento de seguimiento y evaluación de las medidas contenidas en el Real Decreto 1472/2007 aplicado por el Ministerio.

II.1. RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN DE JÓVENES

II.1.1. Características de las ayudas de RBE

En el ejercicio 2016, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1 del Real Decreto 1472/2007, la RBE agrupa las siguientes ayudas:

- a) Una cantidad mensual de 147 euros durante la vigencia del contrato de arrendamiento de la vivienda habitual⁹.
- b) Una cuantía de 120 euros, destinada a facilitar el pago de los gastos relacionados con la constitución y mantenimiento de un aval como garantía del arrendamiento.
- c) Un préstamo estatal sin intereses, de 600 euros, por una sola vez (en adelante, “préstamo de ayuda a la fianza”), reintegrable cuando se extingue la fianza prestada en garantía del arrendamiento, al finalizar el último de los contratos de arrendamiento sucesivamente formalizados en el plazo máximo de cuatro años desde el reconocimiento del derecho a esta ayuda, o, en todo caso, cuando se deje de reunir los requisitos que habilitan para seguir percibiendo la ayuda mensual mencionada en la letra a).

Los requisitos que deben reunir los beneficiarios para percibir la RBE se enumeran en el artículo 2.1 del citado real decreto, destacando, entre otros, los relativos a la edad (comprendida entre los 22 y los 30 años), la vivienda (arrendada para residencia habitual y permanente sin ser titular de otra), el pago de la mensualidad del arrendamiento (por transferencia o domiciliación bancaria y previo al cobro de la ayuda) y el nivel de ingresos del beneficiario (que ha de disponer de una fuente regular de los mismos sin que su cuantía anual bruta supere los 22.000 euros), así como hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

El periodo máximo de percepción de la ayuda mensual prevista en la letra a) del artículo 3.1, anteriormente mencionado, se establece en 48 mensualidades (o hasta que el joven cumpla la edad de 30 años), pudiendo computarse dicho plazo por meses continuos o discontinuos. De ahí que en 2016 continúen abonándose ayudas por RBE dado que, aunque el Real Decreto 1472/2007, regulador de la RBE, fue derogado por el Real Decreto-ley 20/2011, con efectos 1 de enero de 2012, se mantuvieron las ayudas para los beneficiarios que tuvieran reconocido el derecho, así como para aquellos que lo hubieran solicitado a 31 de diciembre de 2011, siempre que cumplieran en dicha fecha los requisitos contemplados en el aludido real decreto.

Posteriormente, el artículo 36 del Real Decreto-ley 20/2012, añadió que, desde su entrada en vigor, el 15 de julio de 2012, los beneficiarios cuya resolución se hubiera extinguido por alguna de las causas establecidas legalmente, no podían reanudar el derecho acreditando el cumplimiento de las condiciones requeridas para su reconocimiento, aunque no hubieran agotado anteriormente el período máximo previsto. De igual manera, dicho artículo estableció que no tendrían derecho al cobro de la ayuda aquellas solicitudes que, habiéndose presentado con anterioridad al 31 de diciembre de 2011, no hubieran obtenido resolución favorable o no se hubieran comunicado al

⁹ La cuantía de la ayuda mensual establecida en la redacción original del artículo 3.1.a) del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, ascendía a 210 euros. Dicho importe fue rebajado a 147 euros a partir del 15 de julio de 2012, de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 del Real Decreto-ley 20/2012.

Ministerio de Fomento con anterioridad al 15 de julio de 2012. Adicionalmente, el apartado d) de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, estableció que las ayudas de RBE que subsistían a la supresión realizada por los citados reales decretos-ley (RDL 20/2011 y RDL 20/2012) se mantendrían, hasta que fueran efectivas las líneas de ayuda del *Plan Estatal de Fomento de Alquiler de viviendas 2013-2016*.

En consecuencia, las ayudas por RBE que subsistían en 2016, y por tanto son objeto de esta fiscalización, corresponden a las percibidas por aquellos beneficiarios que tenían reconocido el derecho a la ayuda con anterioridad al 1 de enero de 2012 o bien, a aquellos que habiéndola solicitado por primera vez con anterioridad al 31 de diciembre de 2011 cumplieran en dicha fecha los requisitos establecidos para ser beneficiarios de las ayudas, y además la respectiva CA hubiera comunicado la resolución de reconocimiento del derecho al Ministerio de Fomento antes del 15 de julio de 2012.

Atendiendo a que la ayuda de RBE se gestiona de forma compartida por el Estado y la CA en la que se ubica la vivienda objeto del contrato de arrendamiento, las partes que intervienen en el procedimiento son:

- a) Los jóvenes (menores de 30 años) demandantes de las ayudas.
- b) Las CCAA, a las que el artículo 4.2 del Real Decreto 1472/2007 atribuye la competencia para reconocer el derecho a la ayuda, previa comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 3.3 de dicha disposición así como, en su caso, para modificar y extinguir dicho derecho.
- c) La AGE, en concreto, en el ejercicio 2016, a través del Ministerio de Fomento¹⁰ a quien, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.5 del Real Decreto 1472/2007, corresponde el pago de la ayuda, ordenando a las entidades financieras colaboradoras (en adelante, EECC) el pago de las mismas a los beneficiarios.
- d) Las EECC que hacen efectivo el pago de las ayudas, de acuerdo con lo ordenado por el Ministerio, a aquellos beneficiarios que acreditan su condición con la presentación de la correspondiente resolución de reconocimiento del derecho, así como proporcionan información sobre el pago mensual del alquiler por parte del beneficiario.

Por un lado, la colaboración entre el Ministerio y las CCAA se instrumenta a través de convenios¹¹, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Real Decreto 1472/2007, suscritos durante el último trimestre de 2007 y principios de 2008. En los citados convenios se enumeran los compromisos asumidos por el Ministerio, entre los que destacan su obligación de: abonar las ayudas de RBE a los beneficiarios (previo reconocimiento del derecho a las mismas por la CA); poner a disposición de las CCAA los medios técnicos para facilitar la gestión informatizada del reconocimiento del derecho a las ayudas; remitir información actualizada a las CCAA sobre el pago realizado a los beneficiarios de la ayuda, así como sobre las incidencias que puedan dar lugar a la modificación, revocación o suspensión de las ayudas reconocidas; y, facilitar el intercambio de la información entre las entidades estatales suministradoras de la misma y las CCAA.

Por su parte, las CCAA se comprometen en dichos convenios a reconocer el cumplimiento de los requisitos que habilitan para acceder a las ayudas, emitiendo las resoluciones provisionales y definitivas declaratorias del derecho a las mismas; a comunicar al Ministerio las resoluciones definitivas, y, en su caso, su modificación, revocación o suspensión, "*con el suficiente grado de detalle que permita que dicho Ministerio efectúe un eficaz seguimiento y control*"; a coordinarse con el Ministerio para el reintegro de las ayudas indebidamente abonadas como consecuencia de la

¹⁰ En ejercicios anteriores a 2011, Ministerio de Vivienda.

¹¹ Los respectivos convenios con las CCAA fueron publicados por distintas Resoluciones de 7 de marzo de 2008, de la Subsecretaría del Ministerio de Vivienda (BOE núm. 68, de 19 de marzo y BOE núm. 73, de 25 de marzo).

modificación, revocación o suspensión y para la devolución del préstamo de ayuda a la fianza; y a resolver sobre la forma y plazo del ingreso, comunicando al interesado la obligación de su devolución a la AGE.

Por otro lado, los términos de la colaboración entre el Ministerio y las EECC se establecen en los distintos convenios formalizados en virtud de lo previsto en el artículo 8 del Real Decreto 1472/2007. Estos convenios tienen por objeto la gestión, seguimiento y control de los pagos de las ayudas de RBE y se ajustan al modelo publicado en el anexo de la *Orden VIV/3572/2007, de 29 de noviembre, sobre convocatoria y selección de entidades de crédito y regulación de otros aspectos relacionados con los Convenios de colaboración que se suscriban entre las mismas y el Ministerio de Vivienda para la gestión de la renta básica de emancipación*, en el que se establecen los compromisos que asumen ambas partes.

II.1.2. Procedimiento

El procedimiento de concesión de la RBE se encuentra regulado en el artículo 4 del Real Decreto 1472/2007. Además, los convenios de colaboración con las CCAA y con las EECC, citados anteriormente, prevén mecanismos de seguimiento y control de la ejecución del citado real decreto y de los pagos de las ayudas. Complementariamente, para la gestión de las ayudas RBE, el Ministerio, a través de la Subdirección encargada de la gestión de estas ayudas, la SGPAV, ha elaborado el "*manual de gestión de RBE*", cuya última actualización figura fechada en abril de 2013. El Ministerio ha compartido este documento con las CCAA y EECC, en el que se recogen las actuaciones de cada una de las partes implicadas, junto con el protocolo de intercambio de información y los modelos estandarizados en las distintas fases de tramitación de las ayudas.

La gestión de las ayudas de RBE, a cargo de la SGPAV, se efectúa de forma informatizada, fundamentalmente, a través de dos herramientas: la primera, bajo la denominación "Sistema de expedientes ministeriales para el pago de RBE" (en adelante, SIEMPRE), a través de la cual el Ministerio registra y gestiona las comunicaciones de las CCAA (resoluciones de reconocimiento, modificación y extinción del derecho a la ayuda) y de las EECC sobre la justificación del pago del alquiler al arrendador. La segunda, denominada "Sistema de resoluciones autonómicas de RBE" (en adelante, SIRABE), desarrollada por el Ministerio y puesta a disposición de las CCAA, a través de la cual la mayoría de las CCAA tramitan las solicitudes y comunican las resoluciones¹². Adicionalmente, la SGPAV utiliza como herramientas de apoyo a la gestión de estas ayudas la aplicación informática "DEVOLUCIÓN DE INGRESOS", que emplea para la tramitación de reintegros, y la aplicación informática sobre "Ingresos no tributarios del Sistema de Información Contable de la AGE" (en adelante, INTECO¹³).

Las principales fases del procedimiento de gestión de estas ayudas se resumen a continuación identificando la participación del Ministerio en cada una de ellas:

II.1.2.1. SOLICITUD, CONCESIÓN Y PAGO DE LAS AYUDAS DE RBE

El expediente de RBE se inicia cuando el interesado presenta la solicitud de la prestación ante el órgano competente de la CA en la que se ubique la vivienda objeto del contrato de arrendamiento. Compete a la administración autonómica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.2 del Real Decreto 1472/2007, la instrucción y resolución sobre el reconocimiento del derecho, así como la notificación de la resolución al interesado e informar, simultáneamente, al Ministerio de las resoluciones emitidas a través de un sistema de comunicación automatizado.

¹² Las comunidades de Andalucía, Principado de Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana utilizan una aplicación desarrollada con sus propios medios para esta finalidad.

¹³ Aplicación informática, del Ministerio de Hacienda, integrada en el Sistema de Información Contable (SIC'3) que permite expedir los documentos de ingreso, relativos a recursos no tributarios y poner a disposición de las Delegaciones de Economía y Hacienda la información de los documentos emitidos, notificados y no cobrados para la contabilización del correspondiente derecho no tributario y la gestión del cobro en el contraído previo del SIC'3 de la AGE.

La resolución del reconocimiento del derecho a la RBE se emite por la CA respectiva una vez verificado que el solicitante de las ayudas ha acreditado reunir las condiciones, establecidas en el artículo 2 del Real Decreto 1472/2007 para ser beneficiario de la prestación, así como los requisitos para su percepción, establecidos en el artículo 3.3 de dicho real decreto. Estos requisitos implican, entre otros, la domiciliación bancaria de la ayuda y del pago del alquiler (mediante transferencia o domiciliación bancaria) en alguna de las EECC, debiendo ser la misma cuenta en ambos casos, así como la acreditación de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

El beneficiario debe presentar la resolución de reconocimiento del derecho de la prestación a la EECC y debe satisfacer la mensualidad del alquiler. La EECC, por su parte, comunica al Ministerio esta circunstancia, quien autoriza el pago de las ayudas siempre que hubiera sido informado de dicha resolución de reconocimiento del derecho por la respectiva CA.

De acuerdo con el procedimiento descrito en el manual de gestión de RBE, durante el periodo de pago de la ayuda mensual prevista en el artículo 3.1.a) del Real Decreto 1472/2007, compete al Ministerio, a través de la SGPAV, la verificación de que se mantienen por parte del beneficiario el cumplimiento de los requisitos de hallarse al corriente del pago del alquiler de la vivienda y al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, así como el requisito de disponer de una renta regular de ingresos que le reporte unos ingresos brutos anuales inferiores a 22.000 euros. Para ello, la SGPAV, comprueba periódicamente dichos extremos, procediendo a suspender cautelarmente el pago de las ayudas en caso de detectar su incumplimiento y, simultáneamente, comunica la incidencia a la respectiva CA la cual procede como se detalla en el siguiente subepígrafe.

El gasto aprobado para cada resolución se registra y el Ministerio efectúa su seguimiento desde la aplicación SIEMPRE, tramitando un pago masivo mensual de las ayudas cuyo inicio se genera en dicha aplicación pero se gestiona a través del "GESTOR DE PAGOS Y PRESUPUESTOS", aplicación informática que permite generar los documentos contables y realizar el seguimiento de los pagos hasta que se contabilizan.

II.1.2.2. EXTINCION DEL DERECHO A LA AYUDA MENSUAL DE RBE

La extinción del derecho a las ayudas compete a las CCAA, según se establece en el artículo 4.2 del Real Decreto 1472/2007. La revocación del derecho procede cuando se detectan incumplimientos de las condiciones y requisitos para el disfrute de las ayudas, conforme establece el artículo 9.3 del Real Decreto 1472/2007. En la resolución de revocación, que emite la respectiva CA, figura el periodo afectado, así como la causa que motiva dicha revocación.

Las CCAA, conforme a los convenios suscritos y a lo establecido en el manual de gestión de RBE, deben comunicar al Ministerio, los casos en los que se produzca una modificación, suspensión, anulación definitiva o revocación del derecho reconocido. En esta comunicación, las CCAA deben informar de la fecha en la que el beneficiario deja de tener derecho a las ayudas al objeto de que el Ministerio suspenda la ordenación de pagos de las mensualidades correspondientes a los meses posteriores a dicha fecha. Si, en el momento en que el Ministerio recibe esta información, ya se hubieran hecho efectivos pagos de la ayuda correspondientes a meses posteriores a la fecha de suspensión o revocación, el beneficiario debe proceder a reintegrar las cuantías indebidamente abonadas por el Ministerio, conforme establece la LGS, marcándose estas en la aplicación del Ministerio (SIEMPRE) como "pagos indebidos"¹⁴.

¹⁴ Debe resaltarse que en el presente informe la expresión "pagos indebidos" hace referencia, en el sentido empleado por el Ministerio, a aquellas cuantías que se hubieren abonado con posterioridad a la fecha de efectos de la suspensión o revocación del derecho a la ayuda y que están aún pendientes de liquidación en vía administrativa, tanto si esta suspensión tiene su origen en una comunicación del beneficiario como si deviene de una actuación de la propia administración.

II.1.2.3. REINTEGROS DE LA AYUDA DE RBE

En el sistema de ayudas diseñado por el Real Decreto 1472/2007 no se especifica la administración competente para tramitar el expediente de reintegro de aquellos pagos de RBE que, por incumplimiento de las condiciones establecidas, pasan a calificarse como “pagos indebidos”. Tampoco los convenios de colaboración suscritos por el Ministerio con las CCAA asignan expresamente dicha competencia, si bien mencionan entre las actuaciones que corresponde realizar a la respectiva CA, “*coordinarse con el Ministerio para el reintegro de las ayudas indebidamente abonadas como consecuencia de una modificación, revocación o suspensión*”, añadiendo que la CA “*resolverá sobre la forma y plazo del ingreso, comunicando al interesado la obligación de su devolución a la AGE*”.

Por su parte, el Ministerio, en el manual de gestión de RBE, diferencia el procedimiento para el reintegro de las ayudas percibidas indebidamente en función de si estas se derivan de un incumplimiento imputable al beneficiario o de otras causas:

- Gestión de “pagos indebidos sin responsabilidad del beneficiario”. Se aplica a aquellas cuantías abonadas indebidamente a los beneficiarios como consecuencia de errores materiales imputables a la administración, o de la notificación por parte del beneficiario de la variación de sus circunstancias de forma que dicha variación conlleva la pérdida del derecho a la ayuda. En estos casos, el Ministerio dispone, de oficio, la restitución por parte del beneficiario de las cantidades indebidamente abonadas, conforme dispone el artículo 77 de la LGP y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁵, en relación con la rectificación de errores por parte de la Administración. Para ello, la SGPAV gestiona el reintegro de las ayudas, previa resolución de revocación, anulación o suspensión del derecho emitida por la respectiva CA. A estos efectos, el Ministerio inicia el expediente de *requerimiento de devolución de ingresos indebidos* (codificados como RBEI2), que no conlleva intereses de demora. Asimismo, esta Subdirección gestiona los reintegros derivados de comunicaciones efectuadas por los beneficiarios (RBEI0). La tramitación de estos reintegros se efectúa por el Ministerio a través de la aplicación informática denominada “DEVOLUCIÓN DE INGRESOS”, desde la que se generan las liquidaciones, cartas de pago y oficios a los interesados, se controlan los plazos de alegaciones y se realiza el seguimiento de los expedientes.
- Gestión de “pagos indebidos con responsabilidad del beneficiario”. Se aplica a aquellas ayudas percibidas por el beneficiario en incumplimiento de alguna de las condiciones y requisitos establecidos para mantener el derecho a la ayuda. Este caso da lugar al reintegro de las cantidades indebidamente percibidas, junto con los intereses de demora, conforme establece la LGS. Cuando se detecta dicho incumplimiento, según el procedimiento descrito en el manual de gestión de RBE, la CA debe dictar la resolución de revocación del derecho a la ayuda (en la que figure el periodo de pérdida o interrupción del derecho¹⁶) notificándola al interesado junto con la incoación del expediente de reintegro e informando al Ministerio de ambos hechos. De acuerdo con lo establecido en el citado manual es la administración autonómica la competente para tramitar el expediente de reintegro (codificados como RBEI1), si bien la liquidación y carta de pago son facilitadas por el Ministerio a la CA para su comunicación por esta a los interesados. La SGPAV proporciona una primera propuesta de liquidación¹⁷ acompañada de la correspondiente carta de pago, que permite devolver voluntariamente la deuda en aquellos casos en los que el beneficiario no presente alegaciones.

¹⁵ Para el ejercicio fiscalizado (2016) esta referencia se entenderá efectuada al artículo 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), vigente hasta el 2 de octubre de 2016.

¹⁶ Tras la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, toda resolución de revocación que afecte a periodos que comprendan meses posteriores a su entrada en vigor (julio de 2012), agota el derecho a la ayuda.

¹⁷ La liquidación incluye el importe de los pagos comprendidos en el periodo de revocación así como los intereses de demora calculados desde la fecha en que fueron transferidos dichos importes por el Tesoro Público a la cuenta del beneficiario hasta la fecha en la que la CA emitió la resolución de revocación del derecho.

Transcurrido el periodo de alegaciones, la CA solicita a la SGPAV, a través de la plataforma de intercambio de datos, la liquidación y carta de pago definitiva, indicando, en su caso, si se han estimado alegaciones que pudieran afectar a la liquidación. La CA dicta la resolución del reintegro adjuntando la carta de pago proporcionada por la SGPAV y la notifica al beneficiario, comunicando a su vez al Ministerio la fecha de notificación al interesado. Esta fecha se traslada de forma automática a la aplicación INTECO, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas¹⁸, al objeto de que, en caso de no efectuarse el ingreso en el plazo reglamentario, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria inicie la vía de apremio.

Respecto al reintegro, sin intereses, del préstamo de ayuda a la fianza previsto en el apartado c) del artículo 3.1 del Real Decreto 1472/2007, procede, bien cuando se extingue la fianza prestada en garantía del arrendamiento, bien al finalizar el último de los contratos de arrendamiento sucesivamente formalizados en el plazo máximo de cuatro años desde el reconocimiento del derecho o, en todo caso, cuando se dejan de reunir los requisitos que habilitan para seguir percibiendo la ayuda mensual de RBE (entre ellos, cuando el beneficiario cumple 30 años de edad).

La gestión del reintegro de los préstamos de ayuda a la fianza se realiza íntegramente por el Ministerio. La devolución de su importe por parte del beneficiario puede realizarse voluntariamente, para lo que el Ministerio ha publicado en su web las instrucciones. En caso contrario, el Ministerio reclama al beneficiario, de oficio, su devolución sin intereses, emitiendo un *requerimiento de devolución de ingresos en concepto de préstamo*, tramitándose dicha gestión a través de la aplicación “DEVOLUCIÓN DE INGRESOS”, de forma análoga al procedimiento descrito anteriormente para la gestión de “pagos indebidos sin responsabilidad del beneficiario”.

II.1.3. Resultados de la revisión del procedimiento

Con carácter general, se considera conveniente señalar que la gestión compartida entre la AGE y las CCAA ha conllevado, a efectos de los trabajos de fiscalización, la dificultad en el seguimiento de ayudas de RBE, identificándose los riesgos de control que se ponen de manifiesto en los siguientes apartados.

II.1.3.1. MARCO NORMATIVO

El Real Decreto 1472/2007 regula específicamente la RBE de jóvenes definiendo la participación de la AGE y de las administraciones autonómicas en el procedimiento de gestión de estas ayudas en los términos resumidos en el epígrafe II.1.2 de este informe. En concreto, de acuerdo con el artículo 4 de dicha disposición, corresponde a las CCAA la instrucción de los procedimientos y el reconocimiento del derecho a la RBE a aquellos solicitantes que reúnan los requisitos establecidos en su artículo 3 y al Ministerio el pago de la ayuda. Estas competencias, se completan con lo dispuesto en cada caso en los distintos convenios de colaboración suscritos por el Ministerio con las respectivas CCAA, atribuyéndose a estas, con carácter general, las competencias de modificación, revocación y suspensión de las resoluciones por las que se reconoce el derecho.

No obstante, cabe señalar que las CCAA de la Rioja, Madrid y la Comunidad Valenciana plantearon conflictos de competencias en relación con dicho Real Decreto, pronunciándose el Tribunal Constitucional (TC), en las Sentencias 36/2012, de 15 de marzo (CA de La Rioja); 129/2010, de 29 de noviembre y 73/2012, de 16 de abril de 2012 (CA de Madrid¹⁹); y 77/2012, de 16 de abril de 2012 (Comunidad Valenciana), respectivamente, considerando el artículo 3 (apartado 3a y apartado 4 inciso 2^o); artículo 4 (apartados 1, 3, 4, 5 y 6); artículos 5; 6; 7 y 8; disposición adicional

¹⁸ Desde 7 de junio de 2018, Ministerio de Hacienda, de acuerdo con la reestructuración de los departamentos ministeriales establecida en el Real Decreto 355/2018.

¹⁹ La Comunidad de Madrid interpuso un primer conflicto positivo de competencias ante el TC contra el Real Decreto 1472/2007 el 25 de febrero de 2008 y posteriormente, un segundo conflicto positivo de contra el Real Decreto 366/2009, de 20 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1472/2007.

2ª; disposición final 1ª y disposición final 2ª del Real Decreto 1472/2007 y los apartados 3, 4 y 5 del artículo único y la disposición final primera del Real Decreto 366/2009, de 20 de marzo, vulneran las competencias autonómicas y por consiguiente, declarando su nulidad.

En las sentencias anteriormente señaladas, dictadas en el ejercicio 2012, el TC, además de estimar parcialmente los conflictos de competencias en favor de las CCAA, se pronunció expresamente sobre el alcance de la anulación de los preceptos afectados, dejando, en este sentido, expresamente a salvo de los efectos de la nulidad las ayudas que hubieran sido concedidas con anterioridad a la fecha de las sentencias. En este contexto, la SGPAV ha mantenido la tramitación de las ayudas de RBE, en todas sus fases, con arreglo a lo dispuesto en el Real Decreto 1472/2007, en la medida en que los procedimientos concernientes a las ayudas de RBE concedidas con anterioridad a los pronunciamientos del TC no se ven afectados por estos.

Si bien no se han identificado ayudas de RBE concedidas con posterioridad a los citados pronunciamientos, los cambios normativos derivados de estos han dificultado la gestión de estas ayudas debido a la discrepancia en los criterios interpretativos sobre la aplicación del citado real decreto, entre la AGE y las CCAA, respecto a las competencias correspondientes a cada administración, en particular, en relación con la gestión de los reintegros de ayudas que han dado lugar a las incidencias que se detallan en los subepígrafos siguientes.

II.1.3.2. PAGO DE LAS AYUDAS DE RBE

Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2016 por ayudas de RBE ascendieron a 1.817.477,50 euros, con el desglose por CA que se refleja en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 1
RBE. OBLIGACIONES RECONOCIDAS. EJERCICIO 2016
DETALLE POR CCAA
(euros)

Comunidad Autónoma	Obligaciones Reconocidas Netas	
	Importe	%
Andalucía	206.608,50	11,37
Aragón	64.228,50	3,53
Asturias, Principado de	35.196,00	1,94
Baleares, Islas	46.746,00	2,57
Canarias	69.352,50	3,82
Cantabria	13.303,50	0,73
Castilla - La Mancha	84.063,00	4,63
Castilla y León	84.525,00	4,65
Cataluña	545.496,00	30,01
Extremadura	17.220,00	0,95
Galicia	105.420,00	5,80
Madrid, Comunidad de	313.452,25	17,25
Murcia, Región de	28.038,50	1,54
Navarra, Comunidad Foral de	38.907,75	2,14
País Vasco	27.793,50	1,53
Rioja, La	5.607,00	0,31
Valenciana, Comunidad	128.579,50	7,07
Ceuta	0,00	0,00
Melilla	2.940,00	0,16
Total	1.817.477,50	100,00

Fuente: Datos facilitados por el Ministerio (SGPAV).

Como se deduce de los datos del cuadro anterior, las ayudas abonadas a beneficiarios de las CCAA de Andalucía, Cataluña y Madrid representaron el 58,63% del total de las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2016.

Se ha verificado que el Ministerio, a través de la SGPAV, ordena el pago de las ayudas a los beneficiarios conforme al procedimiento descrito en el epígrafe II.1.2, sin que se hayan identificado incidencias significativas relativas a su tramitación, si bien se han detectado las debilidades que se reflejan en los párrafos siguientes respecto a las verificaciones que periódicamente efectúa el Ministerio, cuyo cumplimiento condiciona el pago de la cuantía mensual prevista en la ayuda de RBE:

- El Ministerio comprueba, según lo dispuesto en el artículo 6 del Real Decreto 1472/2007, una vez al año, previa consulta a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y Haciendas Forales (Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya), el mantenimiento por parte del beneficiario del cumplimiento del requisito de límite anual de ingresos brutos legalmente establecido en el artículo 2.1.c) del Real Decreto 1472/2007, informando a las CCAA del resultado de dicha consulta y remitiendo la relación de jóvenes que, según los datos comunicados por las referidas administraciones tributarias, reflejan ingresos brutos iguales o superiores a 22.000 euros a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, durante alguno de los ejercicios de vigencia de sus respectivas resoluciones de RBE²⁰. No obstante, se ha observado que el control anual por parte de la SGPAV y la comunicación de su resultado a las CCAA se efectúa en el ejercicio siguiente a la finalización del plazo de presentación de las respectivas declaraciones fiscales de los beneficiarios, lo que condiciona el retraso en el inicio de las actuaciones posteriores que se llevan a cabo por parte de las CCAA, entre ellas, las que conllevan la interrupción de la prescripción del derecho de la administración al reintegro de las ayudas.
- Cuando la SGPAV detecta, mediante los intercambios de datos con otros organismos o en cumplimiento del control anual aludido en el párrafo anterior, que algún beneficiario incumple los requisitos de la ayuda (artículo 3.6 Real Decreto 1472/2007), suspende cautelarmente el pago de estas y comunica la incidencia a la CA correspondiente que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.2 del Real Decreto 1472/2007, es a quien compete dictar la resolución que declare la extinción del derecho a la ayuda. No obstante, se observa que se mantienen en la aplicación SIEMPRE numerosas incidencias pendientes de resolver debido a que algunas CCAA no han emitido las posteriores revocaciones o suspensiones de las ayudas. El Ministerio mantiene la suspensión cautelar del pago de estas ayudas al hallarse pendientes de resolver, si bien limita su actuación a un escrito anual que dirige a las CCAA para que estas informen de su seguimiento y, en su caso, de las actuaciones iniciadas para interrumpir la prescripción del derecho al reintegro de las ayudas indebidamente percibidas.

El propio Ministerio en las comunicaciones aludidas en el párrafo anterior resalta el “escaso porcentaje de resoluciones de revocación y reintegro dictadas en determinados territorios respecto del número de incidencias vinculadas con el control de ingresos a beneficiarios”, manifestando que es “imprescindible actuar con la mayor diligencia posible para evitar el incremento de prescripciones en los expedientes de control de ingresos”, recordando que el control de requisitos y el procedimiento de reintegro son obligaciones legales cuyo incumplimiento podría dar lugar a responsabilidad, conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas. A pesar de ello se considera que el seguimiento de estas incidencias por parte del Ministerio debería ser más proactivo a fin de evitar las posibles situaciones de prescripción.

- Según los datos de la SGPAV, a 29 de septiembre de 2017, el número de incidencias

²⁰ La SGPAV efectuó dicha comunicación a las CCAA, con fechas 14 de marzo de 2011, 31 de octubre de 2012, 17 de julio de 2013, 27 de junio de 2014, 23 de junio de 2015, 8 de julio de 2016 y 29 de septiembre de 2017, identificando aquellos beneficiarios de RBE cuyos ingresos brutos habían superado el límite de 22.000 euros, en los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, respectivamente.

comunicadas a las CCAA relativas a beneficiarios que superaron el límite de ingresos en algún ejercicio durante el periodo 2008-2014, y que se hallaban pendientes de resolver en alguno de los ejercicios comprendidos en dicho periodo ascendía a 60.328, siendo el desglose por CCAA el siguiente:

CUADRO Nº 2
RBE. CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LÍMITE DE INGRESOS BRUTOS ANUALES
2008-2014. INCIDENCIAS PENDIENTES DE RESOLVER
DESGLOSE por CCAA
(en número)

CCAA	Incidencias pendientes por año							Total
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Andalucía	760	1.515	1.777	1.435	988	494	284	7.253
Aragón	12	26	48	70	54	36	26	272
Asturias, Principado de	0	3	8	12	10	36	32	101
Baleares, Islas	13	17	30	43	193	105	78	479
Canarias	213	370	387	319	193	97	55	1.634
Cantabria	74	6	21	153	96	49	24	423
Castilla - La Mancha	20	185	260	220	156	75	38	954
Castilla y León	591	958	1.213	1.081	821	437	231	5.332
Cataluña	2.108	3.816	3.840	3.303	2.025	842	464	16.398
Extremadura	4	10	14	5	14	20	12	79
Galicia	2	4	10	1	11	24	73	125
Madrid, Comunidad de	1.958	3.762	4.165	3.859	3.169	1.673	968	19.554
Murcia, Región de	93	230	261	209	156	75	46	1.070
Navarra, Comunidad Foral de	2	7	18	23	41	58	15	164
País Vasco	80	162	308	429	529	380	204	2.092
Rioja, La	0	0	1	0	2	8	6	17
Valenciana, Comunidad	263	760	969	927	703	433	252	4.307
Ceuta	2	7	8	9	12	11	2	51
Melilla	0	3	2	15	2	0	1	23
Totales	6.195	11.841	13.340	12.113	9.175	4.853	2.811	60.328

Fuente: Elaboración propia a partir de la información reflejada en los oficios remitidos por la SGPAV a las distintas CCAA, fechados el 29 de septiembre de 2017.

Las CCAA de Madrid, Cataluña y Andalucía agrupan el mayor número de incidencias pendientes de resolver, ascendiendo, en conjunto, a 43.205 (el 71,62% sobre el total). Durante los trabajos de fiscalización, este Tribunal ha remitido escritos a dichas CCAA con el fin de confirmar la existencia de las incidencias pendientes de resolución del periodo 2008-2014 o, en su caso, la resolución de las mismas. Las tres CCAA a las que se ha circularizado han expresado dificultades en la gestión de estas ayudas en los periodos iniciales (2011-2013), especialmente, en lo relativo a la resolución de las incidencias, poniendo de manifiesto que estas dificultades se derivan de las situaciones siguientes:

- Conflictividad derivada de la articulación por el Estado de la gestión de estas ayudas, al generar tanto en su configuración legal mediante el Real Decreto 1472/2007, como en su ejecución y desarrollo, confusión en conceptos tales como la identificación de la administración actuante²¹.
- El hecho de que para la valoración de las solicitudes, según el artículo 5 del Real Decreto 1472/2007, se debieron tener en cuenta los ingresos que el joven preveía disponer durante el ejercicio correspondiente a la solicitud generó en la CA dudas sobre su aplicación y

²¹ En estos términos se ha manifestado la CA de Madrid.

produjo, en algunos casos, inseguridad en la concesión de las ayudas^{22 23}. Por otro lado, la superación del umbral máximo de ingresos anuales se comprobaba por parte del Ministerio en el ejercicio siguiente a la finalización del plazo de presentación de la correspondiente declaración de la renta del beneficiario, lo que motivó un importante número de expedientes de revocación y reclamación del reintegro de las ayudas.

- Los aplicativos informáticos compartidos para gestionar los expedientes no reportaban en el periodo 2010-2013 información suficiente para tramitar con garantías las incidencias derivadas de la situación de los beneficiarios afectados por medidas tales como la retirada del derecho, la reclamación de reintegros y el cálculo del importe a devolver, ni tampoco para emitir en tiempo las cartas de pago para comunicar a los jóvenes el importe a reintegrar²⁴.
- Dificultades en el intercambio de información entre el Ministerio y la CA a pesar de su implementación a través de la aplicación informática SIEMPRE²⁵.

En relación con el seguimiento de las incidencias por superación del umbral máximo de ingresos brutos en el año 2014, cuya verificación se realizó por el Ministerio en el ejercicio fiscalizado (2016), de la información remitida por las tres CCAA a las que se ha dirigido este Tribunal a las que anteriormente se ha hecho referencia, se concluye:

- En el caso de la CA de Andalucía, las respectivas Delegaciones Territoriales de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, en las que la Junta tiene delegada la competencia²⁶, han manifestado que están realizando los trámites correspondientes, aunque en el momento de realizar los trabajos de fiscalización no estaban concluidos. Se ha verificado, con la información remitida, que la citada CA ha efectuado los requerimientos para el trámite de audiencia a los beneficiarios afectados, con posterioridad a la solicitud de información efectuada con motivo de los trabajos de esta fiscalización (abril de 2018).
- La CA de Madrid ha comunicado que la Dirección General de la Vivienda y Rehabilitación ha comenzado en abril de 2018, tras la solicitud de información realizada durante los trabajos de fiscalización, a diseñar un plan de trabajo a 6 meses, estimando que hasta el 31 de agosto de 2018 podría realizar las fases de determinación y cómputo de los expedientes susceptibles de tramitación, notificación y apertura del trámite de audiencia a los beneficiarios y análisis de alegaciones. Las fases correspondientes al reintegro de las ayudas (liquidación y carta de pago) se hallan planificadas para el tercer trimestre de 2018²⁷.

²² El artículo 5 del Real Decreto 1472/2007 establece que para acreditar una fuente regular de ingresos, si el solicitante trabaja por cuenta ajena, es personal investigador en formación, o percibe una prestación social pública de carácter periódico, contributiva o asistencial, la acreditación se realizará mediante la presentación del certificado de haberes del año en curso o de la resolución administrativa correspondiente.

²³ Según manifestaciones de la CA de Cataluña.

²⁴ Según manifestaciones de la CA de Cataluña y de la CA de Andalucía.

²⁵ En este sentido se ha manifestado la CA de Andalucía.

²⁶ El artículo 6 de la Orden de 26 de diciembre de 2007, por la que se establece el procedimiento en la CA de Andalucía para el reconocimiento del derecho a la renta básica de emancipación de los jóvenes, regulada por el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, delega la instrucción, resolución y notificación de dicho procedimiento en las Delegaciones Provinciales de la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes (actual Consejería de Fomento y Vivienda). BOJA núm. 255, de 31 de diciembre.

²⁷ La CA de Madrid en las alegaciones formuladas ha manifestado que “con fecha 20 de junio (de 2018) se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid la Resolución de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, por la que se notificaba a los interesados suspendidos cautelarmente del pago de la RBE la apertura del trámite de audiencia” y ha señalado que una vez finalizado este han notificado “durante la primera semana de septiembre (de 2018) a todos los interesados a los que se les había suspendido cautelarmente la ayuda, y cuyo expediente no hubiera prescrito, la Resolución con la suspensión definitiva del derecho a la RBE”.

- Finalmente, la CA de Cataluña facilita información detallada de las distintas actuaciones efectuadas sobre las incidencias comunicadas por el Ministerio, distinguiendo los beneficiarios que han acreditado el cumplimiento del requisito, a los que se ha revocado el derecho y a los que se ha iniciado expediente de reintegro, bien tramitado por la CA (RBE1) o por la SGPAV (RBE2), según proceda.

Respecto a las incidencias comunicadas por el Ministerio a estas CCAA relativas a ejercicios anteriores (periodo 2008-2013), las respuestas de las citadas CCAA ponen de manifiesto que:

- Las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, con excepción de Málaga, no han realizado trámites para su resolución, sin aportar información que permita cuantificar las citadas incidencias y en particular, aquellas en las que no se hubieran iniciado actuaciones que supusieran la interrupción de los plazos de prescripción del procedimiento de reintegro.
- La CA de Madrid indica que habría 18.532 incidencias que corresponderían a beneficiarios afectados por la superación del límite legal de ingresos que estarían en suspensión cautelar, a los que, en su caso, el inicio de expedientes de reintegro habría prescrito. No obstante, no facilitan datos que permitan cuantificar el importe de los reintegros que se hallarían afectados por dicha prescripción²⁷.
- La CA de Cataluña relaciona 7.827 beneficiarios del periodo 2008-2013, a los que a 31 de diciembre de 2017, había iniciado el procedimiento de revocación del derecho sin proporcionar mayor detalle de su situación. De la información facilitada por la SGPAV a efectos de completar los datos de la CA de Cataluña, se deduce que dichos beneficiarios tienen asociadas un total de 14.326 incidencias reflejadas en la aplicación SIEMPRE²⁸, de las cuales 3.219 darían lugar a expedientes de reintegro que se hallaban pendientes de iniciar²⁹ (2.685, por importe de 4.601.773 euros, cuya tramitación hubiera correspondido a la citada CA, y 534 expedientes, por importe de 1.117.522 euros, cuya tramitación hubiera correspondido al Ministerio). El motivo manifestado por el Ministerio para justificar la ausencia de tramitación respecto a estas últimas, se refiere a que en “la fecha en la que esta CA comunica la revocación que convierte los pagos en indebidos excede en más de cuatro años la fecha de abono del último pago de la resolución”, considerando el Ministerio, por tanto, que el plazo para iniciar el expediente de reintegro se halla prescrito.

Por otro lado, existen 9.522 incidencias que figuran pendientes de resolver en la aplicación del Ministerio (SIEMPRE), en relación a las cuales la SGPAV manifiesta que se encuentran en dicha situación porque requieren la previa verificación por parte de la CA de Cataluña de la existencia del incumplimiento del referido umbral, en cuyo caso daría lugar a que esta iniciara el expediente de revocación del derecho.

En resumen, el procedimiento de verificación anual del mantenimiento de los requisitos para ser beneficiario de la RBE previsto en el artículo 6 del Real Decreto 1472/2007, en lo que respecta al umbral máximo de ingresos brutos anuales, en conjunto, no ha resultado eficaz, tanto por las dificultades iniciales para su implementación y coordinación entre las CCAA y el Ministerio, como por la demora por parte de las CCAA en la verificación y resolución de las incidencias, dando lugar a la existencia de un elevado número de incidencias pendientes de resolver por las CCAA que pudieran conllevar la incoación del procedimiento de reintegro, si bien para gran parte de estas incidencias (las relativas al periodo 2008-2013) el plazo para su inicio estaría prescrito con el consiguiente perjuicio para los caudales públicos. El propio diseño de la ayuda (con duración de 48 mensualidades que pueden otorgarse por periodos discontinuos) y las herramientas de gestión de las mismas, utilizadas por el Ministerio, no permiten la obtención de la estimación global de la

²⁸ Se señala que un beneficiario puede figurar en la aplicación SIEMPRE con más de una incidencia, en función del número de ejercicios en los que haya superado el umbral de ingresos brutos y del número de resoluciones de concesión de la ayuda que puede haber obtenido en dichos ejercicios.

²⁹ Situación correspondiente a mayo de 2018.

cuantía que podría hallarse afectada por dicha prescripción, requiriendo el cálculo de esta un análisis individual de cada incidencia a efectos de determinar la situación en la que se halla y, en su caso, si se han producido, o no, “pagos indebidos”.

II.1.3.3. REVOCACIONES DE AYUDAS

Sin perjuicio de las observaciones señaladas en el apartado anterior respecto a las incidencias pendientes de resolver, se ha verificado que, en el año 2016, el Ministerio ha recibido la comunicación de 4.276 revocaciones del derecho a las ayudas dictadas por las distintas CCAA, motivadas, principalmente, por la superación del límite anual de ingresos brutos por parte del beneficiario.

El desglose por CCAA de las revocaciones comunicadas en el ejercicio fiscalizado, agrupadas atendiendo a la fecha de la resolución, se presenta a continuación:

CUADRO Nº 3
REVOCACIONES DEL DERECHO A AYUDAS RBE COMUNICADAS EN 2016 POR LAS CCAA
DESGLOSE POR AÑO DE RESOLUCIÓN
(en número)

Comunidad Autónoma	Año (Fecha de resolución de la revocación)								
	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Andalucía			1						1
Aragón						1	2	1	4
Asturias, Principado de								35	35
Baleares, Islas									0
Canarias									0
Cantabria								4	4
Castilla - La Mancha							2	11	13
Castilla y León							2		2
Cataluña	1	101	200	1328	520	457	178	1.194	3.979
Extremadura								27	27
Galicia								67	67
Madrid, Comunidad de								7	7
Murcia, Región de									0
Navarra, Comunidad Foral de					1		2		3
País Vasco			1		19	57	1	11	89
Rioja, La						1	2	40	43
Valenciana, Comunidad									0
Ceuta									0
Melilla								2	2
Total	1	101	202	1.328	540	516	189	1.399	4.276

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la SGPAV.

De los datos analizados, se deduce que el 93,05% de las revocaciones comunicadas al Ministerio en 2016 corresponden la CA de Cataluña. Por su parte, las CCAA de Baleares, Canarias, Región de Murcia, Comunidad Valenciana y CA de Ceuta no han comunicado en el ejercicio fiscalizado ninguna revocación. Cabe señalar que, atendiendo a la fecha de resolución de la revocación, pese a su comunicación en el ejercicio 2016, solo el 32,72% (1.399) están fechadas en dicho ejercicio, mientras que el 67,28% restante (2.877) en ejercicios anteriores, correspondiendo la mayoría al año 2012, sin que se hayan justificado las causas por las que se produce esta demora por parte de las CCAA.

Como se ha puesto de manifiesto en el subepígrafe II.1.3.2, este retraso en la comunicación de las resoluciones de revocación por las CCAA puede tener como consecuencia que, finalmente, no se tramite por la administración (cuando el competente es el propio Ministerio) el expediente de reintegro correspondiente por haber prescrito el plazo para su inicio.

Se ha analizado una muestra de resoluciones de revocación, con el fin de comprobar si la administración correspondiente ha iniciado el expediente de reintegro, con el resultado siguiente:

- En 13 resoluciones de revocación se había iniciado el expediente de reintegro, si bien 2 de ellas constan pendientes de notificación al beneficiario pese al tiempo transcurrido desde su fecha de incoación.
- De las 14 resoluciones de revocación restantes, se destaca que en 9 de ellas, a 20 de febrero de 2018 no se había iniciado el procedimiento de reintegro. A este respecto, debe destacarse que atendiendo al criterio del Ministerio para el cómputo del plazo de prescripción (cuatro años desde la fecha del último pago) se ha producido la prescripción en 7 de ellas.

II.1.3.4. REINTEGROS

a) AYUDA MENSUAL DE RBE

En el año 2016 se han iniciado 7.655 expedientes de reintegro por “pagos indebidos” reclamando un importe de 4.135.990,35 euros, de los que 29 expedientes (15.837,50 euros) se han reintegrado voluntariamente por el beneficiario, 7.174 (por importe conjunto de 3.243.615,50 euros) los ha iniciado de oficio el Ministerio y los 452 restantes (por importe total de 876.537,35 euros) han sido iniciados por las CCAA, al derivarse de incumplimientos con responsabilidad de los beneficiarios, de acuerdo con el reparto de competencias en la tramitación de reintegros prevista en el manual de RBE y reflejada en el subepígrafe II.1.2.3 de este informe. Según los datos de la aplicación INTECO, a 20 de noviembre de 2017, había sido ingresado el 43,63% del importe total de los expedientes de reintegro iniciados en el ejercicio fiscalizado.

La información relativa a expedientes de reintegro iniciados en 2016 pertenecientes a beneficiarios de las CCAA a las que se ha solicitado información durante los trabajos de fiscalización (Andalucía, Cataluña y Madrid) se muestra en el cuadro nº 4, y la distribución por CCAA de los expedientes de reintegro, iniciados por estas por el incumplimiento de las condiciones por parte del beneficiario (RBEI1), se refleja en el cuadro nº 5. Como se deduce de ambos cuadros, corresponde a las tres CCAA antes citadas el 55,27% de los expedientes de reintegro iniciados en el ejercicio fiscalizado que, a su vez, representan el 69,53% del importe reclamado. De las tres CCAA, en 2016, solo Cataluña ha incoado expedientes de reintegro por causas imputables a los beneficiarios.

CUADRO Nº 4
EXPEDIENTES DE REINTEGRO DE RBE INICIADOS EN 2016
DESGLOSE POR CCAA
(euros)

CCAA	Reintegros iniciativa del beneficiario (RBEI0)		Reintegros incoados por CCAA (RBEI1)		Reintegros incoados de oficio por SGPAV (RBEI2)		Total	
	Nº Expte.	Importe	Nº Expte.	Importe	Nº Expte.	Importe	Nº Expte.	Importe
Andalucía	1	147,00	0	0,00	568	342.314,00	569	342.461,00
Cataluña	7	8.904,00	245	593.300,86	1.504	1.375.148,25	1.756	1.977.353,11
Madrid, Comunidad de	10	4.151,00	0	0,00	1.896	551.628,00	1.906	555.779,00
Resto CCAA	11	2.635,50	207	283.236,49	3.206	974.525,25	3.424	1.260.397,24
Total	29	15.837,50	452	876.537,35	7.174	3.243.615,50	7.655	4.135.990,35

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Ministerio.

CUADRO Nº 5
EXPEDIENTES DE REINTEGRO DE RBE INICIADOS EN 2016 POR INCUMPLIMIENTOS
DE LOS BENEFICIARIOS
DESGLOSE por CCAA
(euros)

CCAA	Nº Expte.	Importe	% sobre total	
			Nº Expte.	Importe
Andalucía	0	0,00	0,00	0,00
Aragón	5	8.605,37	1,11	0,98
Asturias, Principado de	12	20.392,23	2,66	2,33
Baleares, Islas	0	0,00	0,00	0,00
Canarias	0	0,00	0,00	0,00
Cantabria	0	0,00	0,00	0,00
Castilla - La Mancha	16	31.951,54	3,54	3,65
Castilla y León	0	0,00	0,00	0,00
Cataluña	245	593.300,86	54,20	67,69
Extremadura	2	4.337,35	0,44	0,49
Galicia	61	74.429,61	13,50	8,49
Madrid, Comunidad de	0	0,00	0,00	0,00
Murcia, Región de	0	0,00	0,00	0,00
Navarra, Comunidad Foral de	60	101.530,06	13,27	11,58
País vasco	28	15.077,82	6,19	1,72
Rioja, La	21	23.781,88	4,65	2,71
Valenciana, Comunidad	0	0,00	0,00	0,00
Ceuta	0	0,00	0,00	0,00
Melilla	2	3.130,63	0,44	0,36
Total	452	876.537,35	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Ministerio.

El 54,20% de los expedientes de reintegro iniciados en 2016 por las CCAA y el 67,69% del importe total a reintegrar pertenece a la CA de Cataluña. Se observa que las CCAA de Madrid y Andalucía, pese a la significativa importancia relativa que tienen en la gestión de estas ayudas, no han tramitado en 2016 ningún expediente de reintegro que tenga su origen en incumplimiento de las condiciones de mantenimiento de la ayuda imputable al beneficiario.

Cabe señalar que el manual de gestión RBE aplicado por el Ministerio prevé un sistema de regularización por compensación de los saldos a favor de los beneficiarios con las deudas que estos tuvieran pendientes con la administración como consecuencia de la percepción indebida de estas ayudas. El propio manual excluye de la posibilidad de regularizar por este sistema de compensación las deudas que incluyan intereses de demora o para aquellas en las que se haya notificado la carta de pago al beneficiario, asimismo, el manual establece que será el interesado quien podrá optar por extinguir la deuda mediante este sistema de compensación o bien mediante ingreso en el Tesoro Público o haciendo efectiva la carta de pago.

En el caso de que el beneficiario haya optado por compensar su deuda con el importe de las mensualidades de la ayuda a las que se tenga derecho con posterioridad, se observa que el Ministerio no ha desarrollado un procedimiento para documentar adecuadamente este sistema de regularización. En particular, la revisión del sistema de compensación de deudas llevada a cabo durante los trabajos de fiscalización ha puesto de manifiesto que no se deja constancia suficiente en el expediente de la cuantía de la deuda por titular o de los pagos que se compensan, lo que dificulta el seguimiento de las mensualidades que se compensan, más aún cuando estas pueden ser de cuantía distinta (dado que hasta agosto de 2012 la ayuda mensual de RBE era de 210 euros y con posterioridad a dicha fecha es de 147 euros).

Si bien en la revisión de los expedientes de reintegro tramitados por el Ministerio en 2016 no se han observado incidencias significativas, debe destacarse la falta de concreción en la normativa de estas ayudas respecto a la administración competente para la tramitación del expediente de

reintegro³⁰. A través del manual de RBE, la SGPAV pretendió resolver esta falta de concreción, si bien es un documento interno sin valor normativo. Por otra parte, como se ha reflejado en el subepígrafe II.1.3.2, el procedimiento aplicado por el Ministerio para verificar el mantenimiento del cumplimiento por parte del beneficiario del requisito del límite anual de ingresos brutos y evitar la prescripción del derecho de la administración a reconocer el reintegro no ha resultado eficaz (por la demora en la comunicación efectuada por el Ministerio a las CCAA de los posibles incumplimientos de dicho umbral y la falta de coordinación entre ambas administraciones en relación con las actuaciones dirigidas a requerir dichos reintegros), sin que se haya podido determinar el importe de los expedientes que, a fecha de los trabajos de fiscalización (mayo de 2018), pudieran estar en dicha situación.

b) DEVOLUCIÓN DE LOS PRÉSTAMOS DE AYUDA A LA FIANZA

La evaluación del control interno en el procedimiento seguido por la SGPAV para el reintegro de los préstamos de ayuda a la fianza se considera adecuada, en cuanto se gestiona a través de la aplicación SIEMPRE y esta permite alertar sobre los plazos límite al objeto de evitar que prescriba el plazo para iniciar el procedimiento de reintegro de estos préstamos. La SGPAV tiene en cuenta para ello, el cumplimiento de la edad y la fecha estimada de extinción del derecho, no obstante, hay que resaltar la complejidad que en la práctica supone establecer de forma estandarizada la fecha de prescripción, debido a que en la extinción del derecho influyen variables individuales tales como: cumplimiento del requisito relativo a la edad del joven, duración del último contrato de arrendamiento, o incumplimientos de otros requisitos por parte de los beneficiarios.

Si bien a través de la aplicación SIEMPRE se realiza el seguimiento de estos préstamos, reflejándose el estado de cada expediente de reintegro, se han observado situaciones contradictorias entre la información que sobre dicho estado figura en la citada aplicación y la reflejada en la aplicación de gestión de ingresos no tributarios INTECO, poniéndose de manifiesto en estos casos la demora o la falta de actualización del estado del expediente de reintegro en la aplicación SIEMPRE gestionada por el Ministerio.

El saldo pendiente de reintegro por préstamos de ayuda a la fianza, a cierre del ejercicio 2015, ascendía a 11.831.125 euros, comprobándose que a enero de 2018, se habían tramitado expedientes de reintegro por un importe de 9.675.375 euros y no se había iniciado el procedimiento de reintegro en expedientes por importe de 2.155.750 euros. La revisión realizada sobre los expedientes para los que el Ministerio no ha incoado el procedimiento de reintegro en dicha fecha (enero de 2018) refleja que, principalmente, son de ayudas cuya fecha estimada de extinción del derecho corresponde al periodo 2014-2015 por lo que, a esa fecha, se encontraban en plazo para iniciar la reclamación de oficio, si bien su situación pone de manifiesto una demora significativa en la tramitación. Adicionalmente, se ha observado que en el caso de 108 expedientes de préstamos de ayuda a la fianza, por importe total de 58.450 euros, el plazo para iniciar el procedimiento de reintegro habría prescrito³¹.

En el año 2016, se iniciaron 7.682 procedimientos de reintegro de préstamos de ayuda a la fianza, reclamando un importe total de 4.200.070 euros, de los cuales 63 reintegros, por importe de 35.700 euros, se originaron por iniciativa del beneficiario y el resto, se tramitaron de oficio por la SGPAV. A 24 de enero de 2018, se había ingresado el 49,72% del importe correspondiente a los procedimientos de reintegros iniciados en 2016.

³⁰ Tanto en el Real Decreto 1472/2007 como en los convenios de colaboración suscritos entre el Ministerio y las CCAA.

³¹ Importe que representa el 0,49% del importe total de los préstamos pendientes de devolución a 31 de diciembre de 2015.

II.1.3.5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS CONTENIDAS EN EL REAL DECRETO 1472/2007

La disposición adicional primera del Real Decreto 1472/2007 establece que, dentro del plazo máximo de cuatro años a partir de su entrada en vigor, el Ministerio elevaría al Consejo de Ministros, previo informe de la Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo, un informe de seguimiento y evaluación de los resultados de su aplicación, con la propuesta de su mantenimiento, modificación o derogación.

La SGPAV ha facilitado un borrador de informe, sin fechar³², que se elaboró con el fin de dar cumplimiento a la citada disposición adicional primera, evaluar los resultados y proponer el mantenimiento, modificación o derogación de las ayudas, si bien no se ha acreditado la existencia del correspondiente informe definitivo, ni su elevación al Consejo de Ministros conforme establece dicha disposición. No obstante, las ayudas fueron derogadas con efectos 1 de enero de 2012, por el Real Decreto-ley 20/2011, por lo que la propuesta resultante de dicho informe respecto al mantenimiento, modificación o derogación de estas hubiera resultado extemporánea, en la medida en que el borrador de informe refleja los datos a cierre del ejercicio 2011.

En relación con la evaluación de resultados que figura en el borrador de informe citado en el párrafo anterior, se considera relevante destacar que, entre otras conclusiones³³, pone de manifiesto la necesaria revisión *“en profundidad del reparto de competencias, del procedimiento y del sistema de financiación de estas ayudas”*, mencionando que sería deseable su adaptación al sistema de competencias dispuesto en la Sentencia 129/2010, del TC, cuyo obligado cumplimiento *“supondría importantes variaciones en la estructura de la gestión, lo que implica una modificación normativa, presupuestaria y la formación de nuevos convenios de colaboración con las CCAA”*; añadiendo que, en caso de derogación de estas ayudas, sería preciso establecer una disposición transitoria que regulara la liquidación de los derechos pendientes de aquellas ayudas que subsistieran según sistema de competencias delimitado por el TC.

Respecto a esta conclusión, se estima conveniente resaltar que el TC se pronunció en Sentencias posteriores (36/2012, de 15 de marzo; 73/2012, de 16 de abril de 2012; y Sentencia 77/2012, de 16 de abril de 2012), como se ha detallado en el subepígrafe II.1.3.1 de este informe, sin que, finalmente, tras la derogación de las ayudas de RBE, se produjera la citada adaptación de la regulación al sistema de competencias definido por dichos pronunciamientos para las ayudas que subsistieron. La falta de concreción del ejercicio efectivo de las competencias de gestión de las ayudas de RBE de cada administración (AGE y CCAA), tanto en el Real Decreto 1472/2007 como en los convenios de colaboración formalizados por el Ministerio con las distintas CCAA, así como la ausencia de dicha adaptación de la regulación ha derivado en las deficiencias de gestión de estas ayudas que se han puesto de manifiesto en este epígrafe II.1.3.

³² Su análisis se refiere al periodo 2008-2011, con datos cerrados a 31 de diciembre de 2011 y previsiones para el ejercicio 2012.

³³ Dichas conclusiones del informe del Ministerio reflejan que resultaba difícil evaluar el impacto que había tenido la RBE en los objetivos que se marcó, “facilitar la emancipación de los jóvenes y fomentar para los jóvenes el acceso a la vivienda en alquiler”, debido al drástico cambio de coyuntura en las condiciones del entorno en los cuatro años de aplicación (2008-2011). No obstante, el informe señalaba un impacto positivo en los beneficiarios que percibieron la ayuda, puesto que esta disminuía significativamente su esfuerzo de emancipación, y en cuestión de género, ya que las mujeres eran el colectivo con mayor esfuerzo para la emancipación, pero también el que más lo reducía gracias a la ayuda. Asimismo, entre las conclusiones reflejadas por el Ministerio en dicho borrador de informe se cuestionaba la conveniencia del mantenimiento de estas ayudas manifestando que cabría valorar si en un escenario de contención del gasto público esta ayuda sería la mejor herramienta para alcanzar dichos objetivos.

II.1.4. Registro contable y presupuestario

Las obligaciones derivadas de las ayudas de RBE figuran reconocidas en el concepto presupuestario 782.02³⁴ "Renta básica de emancipación" del programa 261N del Ministerio de Fomento. El importe de obligaciones reconocidas en 2016 ascendió a 1.817.477,50 euros, derivándose de las ayudas de RBE correspondientes a aquellos beneficiarios que teniendo reconocido el derecho a su percepción con anterioridad a 31 de diciembre de 2011, han recibido los pagos de las mensualidades en periodos discontinuos en los que se ha acreditado el cumplimiento de las condiciones. En el ejercicio 2017 se han reconocido obligaciones por 329.257,50 euros, de cuyo importe, 207.301,50 euros, corresponden a mensualidades del año 2016 o anteriores.

II.2. SUBSIDIACIÓN DE PRÉSTAMOS Y AYUDA DIRECTA A LA ENTRADA (AEDE)

II.2.1. Características de las ayudas de subsidiación y AEDE

El programa de subsidiación de préstamos convenidos (en adelante, subsidiación) está regulado en los diferentes planes estatales de vivienda. Concretamente, para el ejercicio objeto de fiscalización, el artículo 9 del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el "Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016" define como objetivo de este programa el mantenimiento de las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos regulados en los Planes Estatales de Vivienda anteriores. Estas, a su vez, se enmarcan en el programa de ayudas a adquirentes de viviendas protegidas de nueva construcción y de viviendas usadas, incluido en el Eje 2 "Ayudas a demandantes de viviendas" del Plan 2009-2012, regulado por Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre y similares actuaciones de los planes de vivienda anteriores.

La subsidiación consiste en una ayuda financiera estatal destinada a facilitar al prestatario el pago de la amortización del préstamo y sus intereses (o solo intereses, en el periodo de carencia). La cuantía de la ayuda es un porcentaje de las cuotas de amortización e intereses de los préstamos convenidos y se determina en una cantidad de euros anuales por cada 10.000 euros de préstamo convenido, extendiéndose proporcionalmente a fracciones de dicha cantidad, en función de la cuantía del préstamo convenido (sea la inicial o la resultante de una amortización anticipada parcial), del nivel de ingresos familiares del prestatario y de la modalidad de actuación protegida. Su importe se abona por el Ministerio a la entidad de crédito prestamista, por cuenta del prestatario, beneficiario del subsidio.

La subsidiación es efectiva a partir de la fecha de la escritura de formalización del préstamo o de la subrogación en él por parte del destinatario de la subsidiación, una vez obtenida la preceptiva autorización o reconocimiento previo del derecho a la subsidiación por parte de las CCAA y la conformidad del Ministerio a la condición de préstamo convenido. Se concede por las CCAA, por el plazo que en cada caso se determine en los respectivos planes de vivienda, siendo, en general, por 5 años prorrogables por igual periodo, hasta un máximo de dos prórrogas, si se siguen cumpliendo los requisitos de los beneficiarios. La cuantía anual de la subsidiación se descuenta previamente por las EECC de las cuotas que corresponderían en concepto de amortización e intereses (o solo de intereses) y, posteriormente, el Ministerio reintegra a las EECC la cuantía de la subsidiación de acuerdo con lo establecido en los convenios de colaboración suscritos por ambas partes.

Por otra parte, la AEDE es una ayuda financiera estatal, prevista entre las ayudas a demandantes de vivienda (Eje 2) del Plan de Vivienda 2009-2012 y en similares actuaciones de los planes anteriores, destinada a adquirentes de primera vivienda en propiedad. La ayuda, compatible con la obtención de préstamo convenido y con la subsidiación del mismo, consiste en un porcentaje variable del precio de la vivienda, según el tipo de esta y otras circunstancias personales del

³⁴ Los préstamos por ayudas a la fianza se registran en el concepto presupuestario 831.08 "Préstamos a largo plazo a familias e instituciones sin fines de lucro" aunque en el ejercicio no se han reconocido ayudas por dicho concepto al estar derogadas.

perceptor. El importe de la AEDE se determina por las CCAA y se satisface por las EECC a los beneficiarios, directamente y mediante pago único, en el momento de formalización de la escritura pública de compraventa y de la de constitución de la hipoteca de la vivienda. Posteriormente, la cuantía abonada por las EECC es reintegrada por el Ministerio a dichas EECC, sin intereses, en los términos que se determinan en los convenios de colaboración suscritos entre ambos.

II.2.2. Procedimiento

La gestión de las ayudas de subsidiación y AEDE se realiza de forma compartida entre la AGE y las CCAA³⁵. Las partes que intervienen en el proceso son:

- Los demandantes de las ayudas.
- Las CCAA a las que, de acuerdo con lo establecido en los respectivos planes de vivienda y en los convenios de colaboración suscritos con el Ministerio, corresponde la tramitación y resolución de los procedimientos de otorgamiento de las ayudas, previa comprobación del cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos durante la tramitación de las solicitudes, así como, en su caso, la modificación y extinción del derecho a las ayudas.
- Las EECC, que conceden y formalizan los préstamos convenidos, participan en la gestión de las ayudas financieras estatales y satisfacen las ayudas a los beneficiarios, previo reconocimiento del derecho por las CCAA y conformidad del Ministerio³⁶. Asimismo, presentan al Ministerio la facturación por la subsidiación y las AEDE satisfechas a los beneficiarios para que proceda a abonar su importe.
- La AGE, en concreto, en el ejercicio fiscalizado a través de la SGPAV, a quien, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13.2 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 y en disposiciones análogas de los planes de vivienda anteriores a este, corresponde prestar la conformidad a las ayudas financieras y satisfacerlas según lo acordado en los correspondientes convenios de colaboración firmados con las EECC.

Como se ha mencionado, la participación de las EECC y las CCAA en la gestión de estas ayudas estatales se ha instrumentado a través de convenios de colaboración suscritos con el Ministerio. Por un lado, el Ministerio ha formalizado convenios de colaboración para la gestión de los distintos planes de vivienda con todas las CCAA, excepto con el País Vasco y Navarra, que recogen los compromisos de las distintas administraciones en la gestión de estas ayudas. En dichos convenios, las CCAA se comprometen a verificar el cumplimiento de los requisitos que habilitan para acceder a las viviendas acogidas al Plan y a la financiación correspondiente, y a reconocer el derecho a las ayudas, determinando la cuantía de las ayudas financieras y de los préstamos convenidos máximos, en todos los programas de actuaciones protegidas.

Por otro lado, por cada plan de vivienda se ha formalizado un convenio de colaboración entre el Ministerio y las EECC, para la financiación de actuaciones protegidas, en los que se determinan los compromisos que asumen ambas partes y se establecen las condiciones operativas en las concesiones y formalizaciones de préstamos, en los abonos de subsidiación y AEDE al beneficiario, así como en su liquidación y reintegro.

Como complemento a los convenios firmados con las CCAA y las EECC, el Ministerio ha elaborado, para los diferentes planes de vivienda, manuales de gestión que constituyen una guía operativa de los procedimientos aplicados en la financiación de las distintas actuaciones protegidas.

³⁵ Excepto País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra que no se han adherido a los Planes Estatales de Vivienda.

³⁶ En el caso de la ayuda de subsidiación de préstamos el subsidio se descuenta de las cuantías a amortizar por el beneficiario del préstamo convenido.

Para la gestión de las ayudas de subsidiación y AEDE, el Ministerio dispone de las aplicaciones informáticas “S.G.POLITICA”, que registra las concesiones y subrogaciones de préstamos convenidos de los distintos planes estatales de vivienda a los que el Ministerio da conformidad así como las modificaciones que les puedan afectar; “eVIVIENDA”, con la que controla los movimientos financieros de los préstamos convenidos, y valida y aprueba para su abono las facturaciones de ayudas por subsidiación de préstamos y AEDE que comunican las EECC. Finalmente, con la aplicación “GESTOR DE PAGOS Y PRESUPUESTOS”, el Ministerio genera los documentos contables y realiza el seguimiento de los pagos hasta que se contabilizan.

II.2.2.1. SOLICITUD, CONCESIÓN Y PAGO DE LAS AYUDAS

La participación del Ministerio en la gestión de estas ayudas se inicia a instancia de las EECC que, antes de formalizar un préstamo convenido, requieren la conformidad del Ministerio, aportando a su vez la resolución de reconocimiento del derecho a la ayuda emitida a favor del beneficiario por la respectiva CCAA en la que se ubica la vivienda adquirida.

El Ministerio (SGPAV) valida las solicitudes comprobando que cumplen las condiciones del plan estatal en función del tipo de actuación, y genera una resolución de conformidad que se registra en las aplicaciones informáticas de gestión de las ayudas anteriormente mencionadas (“S.G.POLITICA” y “eVIVIENDA”).

Las facturaciones o liquidaciones de subsidios y AEDE se remiten por las EECC al Ministerio a través del portal de intercambio de información. La facturación de las EECC, con carácter general, es mensual por las ayudas abonadas en el mes anterior a los beneficiarios y por los diferentes planes de vivienda, facturándose de forma independiente y separada cada tipo de ayuda (AEDE y subsidiación). Mensualmente, el Ministerio, a través de la SGPAV, realiza la aprobación automática de los ficheros de las EECC aceptados, obteniendo la cuantía a abonar a cada una de las EECC, por cada plan de vivienda y periodo. El expediente de pago se completa con un certificado en soporte papel remitido por las EECC.

Las distintas situaciones posibles de rechazo, en función de las incidencias que se puedan producir, están recogidas en los manuales de gestión de los planes de vivienda y se actualizan en las aplicaciones informáticas. Los registros rechazados se ponen en conocimiento de las EECC para su corrección en la facturación del mes o en facturaciones posteriores.

II.2.2.2. REINTEGRO DE AYUDAS DE SUBSIDIACIÓN O AEDE

El reintegro por parte del beneficiario de las ayudas financieras de subsidiación de préstamos y AEDE puede producirse por:

- La descalificación de la vivienda a solicitud del beneficiario.
- La venta a precio tasado antes del transcurso de 10 años desde la formalización del préstamo previa solicitud de autorización por el beneficiario.
- Cambios de recalificación o descalificación previstos en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 233/2013 previa solicitud del beneficiario.
- No obtención de la calificación definitiva como vivienda protegida.

- Incumplimientos de los beneficiarios que den origen a alguna de las infracciones del régimen de viviendas de protección oficial tipificadas en los artículos 153 y 154 del Reglamento de viviendas de protección oficial³⁷.
- La amortización anticipada parcial o total del préstamo, antes de haber transcurrido los cinco primeros años del período de amortización en el caso de las ayudas del plan 2005-2008. Este supuesto conlleva el reintegro de la AEDE, así como de las restantes ayudas estatales financieras directas percibidas con cargo a los presupuestos del Ministerio, incrementadas con los intereses de demora, según lo previsto en el artículo 24.4 del Real Decreto 801/2005.
- En caso de las ayudas del plan 2009-2012 procede el reintegro de la ayuda AEDE y de las restantes ayudas estatales financieras percibidas, incrementadas con los intereses de demora que correspondan desde su percepción, si la amortización anticipada del préstamo dentro de los 5 primeros años de periodo de amortización, supone que el importe del préstamo convenido resultante sea inferior al 60 por ciento del precio de la vivienda, exceptuando el supuesto de fallecimiento de algunos de los titulares del préstamo, conforme establecen los artículos 42.2 y 44.2 del Real Decreto 2066/2008³⁸.
- La obtención de nueva financiación para el mismo tipo de actuación requiere la cancelación previa o simultánea del préstamo anterior y la devolución de las ayudas financieras percibidas, en los términos establecidos en el artículo 3.1.f) del Real Decreto 2066/2008.

En todo caso, el procedimiento de reintegro conlleva el cese de la ayuda de subsidiación del préstamo convenido.

El procedimiento para las devoluciones voluntarias de las ayudas se inicia cuando el interesado se dirige a la CA que reconoció el derecho a las mismas y solicita la descalificación, autorización de venta o cambio de calificación de la vivienda. La CA determina los importes percibidos por ayudas autonómicas, informando, a su vez, de la obligación de dirigirse al Ministerio a efectos del reintegro de las ayudas estatales correspondientes.

El interesado solicita a la EECC un certificado de las ayudas percibidas, así como de la amortización del préstamo, que envía al Ministerio junto con la solicitud aludida en el párrafo anterior, aceptada por la CA. El Ministerio tomando como base el certificado bancario, previo cálculo de los intereses correspondientes a las ayudas certificadas, emite la liquidación a efectos de que el interesado efectúe el ingreso de la cuantía resultante de la misma. Las EECC comunican al Ministerio el ingreso efectuado por el interesado, y en su caso, la cancelación del préstamo y, por su parte, la CA informa al Ministerio de la descalificación o autorización definitiva.

En los supuestos de reintegros de ayudas por incumplimiento de las condiciones anteriormente enumeradas, el procedimiento se inicia cuando las CCAA o las EECC comunican dichos hechos al Ministerio. La SGPAV informa de dicha circunstancia al beneficiario, requiriendo que aporte certificación bancaria de las ayudas estatales por subsidiación y AEDE, los periodos en que se realizaron los abonos y los planes de vivienda afectados. Con esta certificación, la SGPAV elabora la propuesta de liquidación de las ayudas que debe incluir los intereses de demora correspondientes. Transcurrido el plazo establecido en el trámite de audiencia, si el beneficiario no ha efectuado el ingreso, dicta un *“requerimiento de devolución de ayudas estatales”* al que acompaña la carta de pago a efectos de que el beneficiario proceda a realizar su ingreso.

³⁷ Decreto 2114/1968, de 24 de julio, con las modificaciones contenidas en el artículo 56 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre.

³⁸ El apartado 21 del artículo único del Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, dejó sin contenido el artículo 44 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre. No obstante, para las ayudas reconocidas con anterioridad a la entrada en vigor de este, y que por tanto, subsisten en el ejercicio 2016, resulta de aplicación esta causa de reintegro que se establecía en la redacción original del citado artículo.

Para la gestión de los reintegros de estas ayudas (subsidiación de préstamos y AEDE), el Ministerio utiliza la aplicación informática “DEVOLUCIÓN DE INGRESOS”, siendo la misma herramienta que emplea para la gestión de reintegros de ayuda de RBE.

II.2.3. Resultados de la revisión del procedimiento

II.2.3.1. MARCO NORMATIVO

Tanto las ayudas AEDE como las ayudas de subsidiación fueron suprimidas, con efectos de 1 de enero de 2011, por la disposición transitoria primera del Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, en el caso de las primeras, y con efectos de 15 de julio de 2012 por el artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, en el caso de las segundas. Posteriormente, con el fin de evitar los distintos criterios de interpretación a que dieron lugar las dos anteriores disposiciones, se concretaron, por la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, las ayudas que subsistían, reiterándose la supresión de todas las restantes. No obstante, la interpretación de esta normativa ha originado una elevada litigiosidad en el periodo 2012-2015 que ha condicionado la gestión de estas ayudas como se resume a continuación:

El artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012 se refiere al Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 y estableció que: *“A partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley quedan suprimidas las ayudas de subsidiación de préstamos contenidas en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Así mismo no se reconocerán aquellas solicitudes que estén en tramitación y que no hayan sido objeto de concesión por parte de la Comunidad Autónoma”*.

El Ministerio, previa consulta a la Abogacía del Estado³⁹, interpretó dicho artículo atendiendo a la finalidad perseguida por el legislador y a la realidad social del tiempo en el que la norma se aplicaba⁴⁰ y, en consecuencia, hizo extensiva la supresión de las ayudas de subsidiación a los planes de vivienda anteriores al mencionado expresamente en dicho artículo (Plan 2009-2012), criterio que comunicó a las CCAA mediante escritos de 31 de julio de 2012. A pesar de ello, no todas las CCAA adoptaron dicho criterio, originando que algunas de ellas siguieran reconociendo ayudas recogidas en planes de vivienda anteriores al Plan 2009-2012, si bien los beneficiarios no pudieron cobrarlas al no contar con la preceptiva aprobación del Ministerio. Esta situación dio lugar a la interposición de numerosos recursos por parte de los beneficiarios de las ayudas, así como a la presentación de numerosas quejas ante la institución del Defensor del Pueblo.

Dado este escenario, en el ejercicio 2013, se pretendió clarificar de forma concluyente el régimen aplicable a las ayudas de los distintos planes estatales de vivienda a través de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, señalando expresamente la supresión de todas las que no cumplieran los supuestos establecidos en sus letras a) y b).

Esta disposición fue objeto de distintos recursos de inconstitucionalidad que han sido desestimados por las Sentencias del TC 216/2015, de 22 de octubre de 2015 y 268/2015, de 14 de diciembre de 2015.

Con el fin de aplicar de forma homogénea la mencionada disposición, el Ministerio emitió, en julio de 2013, una *“Nota informativa a las CCAA sobre el criterio interpretativo de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013”* que se concretó en que las ayudas de subsidiación se mantuvieran a los beneficiarios que las vinieran percibiendo, y a los beneficiarios que no las vinieran percibiendo siempre que tuvieran reconocida la ayuda antes del 15 de julio de 2012, dispusieran de la conformidad del Ministerio de Fomento con fecha anterior al 6 de junio de 2013 y hubieran

³⁹ La citada Abogacía del Estado se pronunció en informe 1519/12 y 2098/2012 sobre la interpretación del artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012.

⁴⁰ En virtud de lo dispuesto en el artículo 3.1 del Código Civil.

formalizado el préstamo antes del 7 de agosto de 2013. En relación con las ayudas AEDE se determinó que subsistían, siempre que contaran con la conformidad expresa del Ministerio de Fomento antes del 6 de junio de 2013 y se hubiera formalizado el préstamo antes del 7 de agosto de 2013.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo, en septiembre de 2013, ante las quejas que habían sido presentadas relativas a la aplicación del artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012, recomendó al Ministerio la revisión del criterio interpretativo del citado artículo. Dicha revisión fue efectuada por el Ministerio de Fomento el 31 de julio de 2014, previo nuevo informe de la Abogacía del Estado⁴¹, en el que se distinguía un periodo transitorio entre la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 (el 15 de julio de 2012) y la entrada en vigor de la Ley 4/2013 (el 6 de junio de 2013), concluyéndose que en dicho periodo debía entenderse que no estuvieron suprimidas las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos, y por tanto, podían concederse por las CCAA nuevos reconocimientos de derecho y renovaciones de estas ayudas, en aplicación de los planes estatales de vivienda anteriores al Plan 2009-2012.

La consecuencia principal del nuevo criterio interpretativo del artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012 fue la revisión de los expedientes de solicitudes de ayuda que inicialmente habían sido rechazados por las CCAA (en aplicación del anterior criterio), con las siguientes soluciones en función de las distintas situaciones generadas:

- a) En los casos de resoluciones que habían sido denegadas inicialmente por las CCAA, estas podían revisar las resoluciones de denegación, revocándolas al amparo del artículo 105 de la LRJPAC y estimar las solicitudes de ayudas que pudieran estar en tramitación.
- b) En el supuesto de resoluciones de reconocimiento de ayuda efectuadas por las CCAA pero que no fueron conformadas por el Ministerio, se revocó de oficio la no conformidad por parte de dicho departamento ministerial y, posteriormente, se resolvió de forma estimatoria, librando los fondos correspondientes.

Este procedimiento de revisión se realizó, principalmente, en el segundo semestre de 2014 y durante el año 2015, y en algunos casos en el ejercicio objeto de fiscalización. En concreto, el 73% de las ayudas abonadas en el ejercicio 2016 por AEDE corresponden al ejercicio 2013 y anteriores, y se derivan de la ejecución de recursos o sentencias, consecuencia de la revisión del criterio del artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012 que las EECC han facturado en el ejercicio 2016.

En consecuencia, tras dicho criterio interpretativo, las ayudas de subsidiación que subsisten en 2016 y, por tanto, han sido objeto de fiscalización son aquellas que corresponden al Plan de Vivienda 2009-2012 y fueron reconocidas con anterioridad al 15 de julio de 2012, así como las correspondientes a los planes de vivienda anteriores a este reconocidas con anterioridad al 6 de junio de 2013. Respecto a las ayudas AEDE, en el ejercicio fiscalizado subsisten las ayudas que contaban con la conformidad expresa del Ministerio antes del 6 de junio de 2013, siempre que el beneficiario hubiera formalizado el préstamo para la adquisición de la vivienda antes del 7 de agosto de 2013.

Se ha solicitado a la SGPAV la relación de litigios relacionados con las ayudas de subsidiación o AEDE durante el ejercicio 2016. La SGPAV ha facilitado una relación de 127 recursos contencioso-administrativos y 27 incidentes de ejecución. De los 127 recursos relacionados, 38 resultaron con sentencia estimatoria, 55 desestimatoria y 34 se encontraban pendientes de fallo a cierre del ejercicio 2017.

De la revisión realizada sobre una muestra de estos cabe señalar que en 6 de los recursos que resultaron con sentencia desestimatoria, la SGPAV, como consecuencia de la revisión que efectuó

⁴¹ Informe de la Abogacía del Estado 300/2014, de 12 de marzo, sobre la revisión de la interpretación efectuada por en sus informes 1519/12 y 2098/12 relativo a los planes de vivienda afectados por el artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012.

en los expedientes al ser requeridos por el juzgado, revocó la conformidad de la subsidiación antes de que se emitiera la sentencia al verificar que, en aplicación de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, no procedía abonar la ayuda. Se observa, no obstante, que, a 31 de diciembre de 2017, a pesar del tiempo transcurrido desde la revocación de la conformidad (entre 13 y 20 meses), el Ministerio no había iniciado el expediente de reintegro de estas ayudas. El importe de las ayudas abonadas pendientes de reclamación afecta a 4 de estos 6 expedientes, por importe de 12.152,02 euros, dado que en los dos restantes no llegó a abonarse la ayuda.

II.2.3.2. PAGO DE LA AYUDA DE SUBSIDIACIÓN Y AEDE

El detalle de las obligaciones reconocidas por subsidiación y AEDE en 2016, agrupadas por los distintos planes de vivienda y por CA se muestra en los cuadros nº 6 y 7:

CUADRO Nº 6
OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR SUBSIDIACIÓN Y AEDE. EJERCICIO 2016
DETALLE POR PLANES DE VIVIENDA
(euros)

Plan de vivienda	SUBSIDIACION		AEDE	Total
	Número	Importe	Importe	Importe
Real Decreto 224/89	55	61.053,21	0,00	61.053,21
PLAN 1992-1995	6.911	1.694.023,20	0,00	1.694.023,20
PLAN 1996-1999	12.300	433.472,70	0,00	433.472,70
PLAN 1998-2001	154.129	13.076.405,07	0,00	13.076.405,07
PLAN 2002-2005	352.888	53.771.926,44	0,00	53.771.926,44
PLAN 2005-2008	294.749	51.525.123,21	493.900,00	52.019.023,21
PLAN 2009-2012	275.718	88.395.078,23	92.220,00	88.487.298,23
Total	1.096.750	208.957.082,06	586.120,00	209.543.202,06

Fuente: Datos facilitados por el Ministerio (SGPAV).

CUADRO Nº 7
OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR SUBSIDIACIÓN Y AEDE. EJERCICIO 2016
DETALLE POR CCAA
(euros)

Comunidad Autónoma	Importe	
	Subsidiación	AEDE
Andalucía	55.459.580,46	74.500,00
Aragón	8.516.473,25	0,00
Asturias, Principado de	6.497.749,00	0,00
Baleares, Islas	6.184.782,84	22.000,00
Canarias	10.815.639,34	37.520,00
Cantabria	2.669.427,73	0,00
Castilla - La Mancha	11.507.616,10	20.000,00
Castilla y León	9.612.293,40	0,00
Cataluña	37.079.562,02	0,00
Extremadura	3.688.316,51	17.900,00
Galicia	7.395.091,86	0,00
Madrid, Comunidad de	18.423.251,01	377.900,00
Murcia, Región de	5.423.199,08	0,00
Rioja, La	2.331.080,67	0,00
Valenciana, Comunidad	23.290.635,36	36.300,00
Ceuta	18.388,88	0,00
Melilla	43.994,55	0,00
Total	208.957.082,06	586.120,00

Fuente: Datos facilitados por el Ministerio (SGPAV).

Las CCAA que reconocieron en 2016 mayor importe de subsidiación son las de Andalucía (26,54%), Cataluña (17,75%), Comunidad Valenciana (11,15%) y Madrid (8,82%), que en conjunto representan el 64,25% del total de obligaciones reconocidas en dicho ejercicio.

La evaluación del control interno del procedimiento de autorización y pago de las ayudas de subsidiación, correspondiente a los últimos planes de vivienda, 2002-2005, 2005-2008 y 2009-2012, se considera conforme ya que incorpora controles adecuados para rechazar las facturaciones incorrectas. Sin embargo, para los planes más antiguos (1998-2001, 1996-1999, 1992-1995 y ayudas del Real Decreto 224/1989) se observan debilidades en cuanto que la información reflejada en la aplicación de gestión que sirve de control de estas ayudas no está completa, no constando, por ejemplo, la información relativa a las concesiones o subrogaciones, si bien las ayudas abonadas en 2016 correspondientes a estos planes son escasamente representativas (el 7,31% del total abonado en el ejercicio por estas ayudas).

Respecto a la verificación del procedimiento para emitir la preceptiva conformidad del Ministerio sobre la facturación de las cuantías de subsidiación de los préstamos que presentan las EECC, en general, se considera igualmente satisfactoria, excepto para los planes antiguos señalados en el párrafo anterior. En particular, se observa que las obligaciones reconocidas en 2016 por ayudas al amparo del Real Decreto 224/89, que ascendieron a 61.053,21 euros, incluyen anulaciones por regularización de cuotas de subsidiación de ejercicios anteriores por importe de 81.226,48 euros⁴². De forma análoga, en el ejercicio 2017 se han anulado cuotas de subsidiación de préstamos correspondientes al citado plan, por importe de 1.733.048,99 euros⁴³, lo que confirma las

⁴² Préstamo nº 100026589: dos cuotas por importe de 40.613,24 euros cada una.

⁴³ El importe neto facturado en 2017 refleja un saldo neto negativo de 1.093.063,25 euros derivado de facturaciones por 639.985,74 euros y anulaciones de facturaciones de ejercicios anteriores por 1.733.048,99 euros.

debilidades de información anteriormente señaladas que dificultan el adecuado control de los planes más antiguos.

Por otra parte, se observa que las EECC facturan mensualmente cuotas de subsidiación correspondientes tanto al mes vencido inmediato anterior como a periodos vencidos de meses y ejercicios anteriores, pese a que conforme a los convenios de colaboración esta facturación debería ser mensual⁴⁴. Esta circunstancia obliga a que el Ministerio, a fin reducir los desfases de facturación que estas situaciones causan, remita periódicamente notas a las EECC sobre la admisibilidad de liquidaciones de periodos de subsidiación anteriores a una determinada fecha. En concreto, la SGPAV comunicó, el 18 de marzo de 2016, a las EECC que, a partir del 1 de julio de dicho año, no serían aceptados movimientos de liquidación anteriores al 1 de enero de 2012, estableciendo así un periodo transitorio de tres meses para que las entidades pudieran regularizar los préstamos convenidos con facturaciones correspondientes a periodos anteriores al 1 de enero de 2012 pendientes de liquidar al Ministerio, y actualizando de esta manera el procedimiento de control de facturaciones, cuya anterior actualización había sido efectuada el 24 de octubre de 2012.

A este respecto, la revisión de las obligaciones reconocidas en 2016, ha puesto de manifiesto que 884.012,51 euros corresponden a periodos subsidiados de los años 2008-2012, de los que 235.175,47 euros fueron facturados por las EECC con anterioridad a la remisión por el Ministerio de dicha nota (periodo enero-marzo 2016); 648.687,82 euros en el citado periodo transitorio (abril-junio de 2016); y, con posterioridad a la fecha establecida en dichas instrucciones, un importe no significativo (149,22 euros en octubre de 2016). Sin embargo, en el ejercicio 2017 se ha verificado que se han reconocido obligaciones de periodos subsidiados anteriores al 1 de enero de 2012, por 39.801,84 euros, sin que, por consiguiente, hayan funcionado los controles establecidos por el Ministerio sobre las facturaciones presentadas por las EECC al aceptarse liquidaciones anteriores al plazo máximo establecido en dichas instrucciones. Cabe señalar, a su vez, que del importe reconocido en 2016 y 2017, 15.971,37 euros corresponden a subsidiaciones del año 2008, sobre cuyo periodo ya había remitido el Ministerio a las EECC con anterioridad, el 24 de octubre de 2012, instrucciones comunicando la no aceptación, desde noviembre de 2012, de movimientos de liquidación anteriores a 2009. En consecuencia, a pesar de estas instrucciones, se verifica que se continúan reconociendo obligaciones correspondientes a periodos anteriores.

II.2.3.3. REINTEGRO DE LAS AYUDAS DE SUBSIDIACIÓN DE PRÉSTAMOS Y AEDE

Durante el ejercicio 2016, se ha iniciado la tramitación de expedientes de reintegro de ayudas de subsidiación y AEDE, por importe total de 7.985.126,62 euros, desglosándose en las siguientes causas:

CUADRO Nº 8
REINTEGRO DE AYUDAS DE SUBSIDIACIÓN Y AEDE INICIADAS EN 2016
(euros)

Causa	Nº Exptes.	% sobre total	Importe	% sobre total
Descalificación de la vivienda	270	40,54	1.775.800,85	22,24
Autorizaciones de venta de vivienda	373	56,01	5.657.578,12	70,85
Devolución ayudas estatales planes de vivienda	23	3,45	551.747,65	6,91
Total	666	100,00	7.985.126,62	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Ministerio (SGPAV).

⁴⁴ Los convenios de colaboración suscritos para el Plan 2009-2012 señalan a este respecto que "La Entidad de Crédito presentará documentalmente al Ministerio, la liquidación de los subsidios referidos a periodos vencidos, remitiéndola con periodicidad mensual cuando correspondan al Plan, y con periodicidad preferentemente mensual, según se indique en el Manual de Gestión, cuando se trate de los planes estatales anteriores, aportando la certificación de importes facturados por cada plan de vivienda".

La mayor parte de los reintegros de ayudas tienen carácter voluntario al estar motivados por actuaciones solicitadas por el beneficiario y se originan por autorizaciones de descalificaciones de viviendas (22,24%) o autorizaciones de venta (70,85%). La revisión del procedimiento de reintegro de ayudas ha puesto de manifiesto las siguientes deficiencias:

- El Ministerio no cuenta con instrucciones internas en las que se determinen las tareas, controles y supervisiones de las distintas unidades de la SGPAV que intervienen en esta fase de gestión de las ayudas.
- Las descalificaciones se producen, fundamentalmente, sobre viviendas vinculadas a planes antiguos de cuyos préstamos el Ministerio no tiene datos en la aplicación informática y, por tanto, realiza las liquidaciones de devolución de ayudas basándose en los certificados expedidos por las EECC. Así, la revisión de este extremo realizada sobre 10 expedientes de descalificación seleccionados durante los trabajos de fiscalización se ha efectuado verificando que el importe del reintegro coincidía con la información contenida en los certificados bancarios emitidos por las EECC, comprobándose su coincidencia con estos. A pesar de ello, se han detectado errores en dos de los expedientes analizados relativos al importe certificado por la entidad financiera. En el primero de los casos se ha observado que las ayudas de subsidiación certificadas por el banco suponen el 72% del importe del préstamo (porcentaje que excede significativamente la cuantía máxima de la ayuda por subsidiación), y en el segundo, el propio interesado aportó nuevo certificado de la entidad financiera en el que se reducía el importe de las ayudas subsidiadas inicialmente certificadas, en 3.212,55 euros. Al no efectuarse por parte del Ministerio revisiones de las cifras certificadas por las EECC, estos errores no han sido detectados y en consecuencia, son trasladados al expediente de reintegro.
- Análogamente, las liquidaciones de las devoluciones de las ayudas por autorizaciones de venta se realizan basándose en las cuantías certificadas por las EECC, sin que quede constancia de que se haya contrastado con la base de datos eVIVIENDA, ni de la supervisión que la SGPAV haya realizado. En la revisión de expedientes de reintegro derivadas de autorizaciones de venta, correspondientes al Plan 2005-2008, se han detectado dos expedientes en los que no se ha producido paralelamente la devolución de la ayuda y el cese de la subsidiación. En el primer caso, el Ministerio en 2013 cesó la subsidiación debido a la amortización anticipada del préstamo, sin embargo, no tramitó el expediente de reintegro en dicho momento; ha sido con posterioridad, cuando en 2016 el beneficiario ha efectuado la solicitud de autorización de venta, cuando el Ministerio lo ha tramitado. En el segundo caso, a pesar de que la liquidación para el reintegro de la ayuda está fechada en septiembre de 2016, el Ministerio ha continuado abonando la ayuda de subsidiación hasta diciembre de dicho año.
- Por otra parte, se ha observado en 3 expedientes de reintegro derivados de la modificación de la calificación de vivienda de alquiler, que el importe reclamado corresponde a la cuantía total de la ayuda de subsidiación abonada por el Ministerio, si bien el apartado 2.b) de la disposición adicional quinta del Real Decreto 233/2013, que regula el régimen especial de cambio de calificación de vivienda protegida en alquiler a vivienda protegida en venta, establece que la AGE solo exigirá la devolución parcial de las ayudas económicas estatales recibidas por subsidiación de préstamos convenidos desde la fecha de la modificación de la calificación, sin que proceda devolución alguna de las ayudas estatales de subsidiación recibidas con anterioridad a dicha fecha.
- En la revisión de reintegros de ayudas por amortización anticipada o por cancelación del préstamo, se detectan 7 expedientes en los que el requerimiento y la liquidación de las cuantías a reintegrar se ha realizado en 2016 en lugar de en las fechas en que las EECC lo comunican, observándose retrasos en la tramitación de estos expedientes de reintegro, llegando en uno de ellos hasta casi cuatro años.
- Respecto a los expedientes de reintegro que se derivan de la amortización anticipada parcial o total del préstamo de las ayudas de los planes 2005-2008 y 2009-2012, se ha observado que el

tipo de interés aplicado por el Ministerio para la determinación de los importes a reintegrar corresponde al interés legal del dinero, sin tener, por tanto, en consideración que en estos casos debe determinarse el crédito a reintegrar aplicando el interés de demora previsto en el artículo 38.2 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones.

- Adicionalmente, se observa que la SGPAV ha realizado el cómputo del plazo para el cálculo de los intereses correspondientes a estos expedientes de reintegro (derivados de la amortización anticipada del préstamo) desde la fecha de abono de la ayuda hasta la fecha de la amortización o cancelación del préstamo, en lugar de computar, conforme establece artículo 37.1 de la LGS, hasta la fecha en la que se acuerde la procedencia del reintegro, la cual suele ser dos años después, dado que la SGPAV efectúa la liquidación con significativo retraso.

Las deficiencias descritas ponen de manifiesto una cierta debilidad del control interno en estos procedimientos.

II.2.4. Registro contable y presupuestario

Las obligaciones por ayudas para la subsidiación figuran reconocidas en el presupuesto de gastos del ejercicio 2016, en el subconcepto 782.01 “subsidiación de préstamos” del programa presupuestario 261N del Ministerio de Fomento.

Se observa que, con carácter general, las obligaciones reconocidas en el presupuesto del ejercicio comprenden las facturaciones enviadas por las entidades financieras durante el ejercicio, si bien estas se corresponden con el periodo de subsidiación comprendido entre noviembre del año anterior hasta octubre del año en curso, produciéndose, por tanto, deficiencias en la imputación presupuestaria, por la facturación correspondiente al mes de noviembre⁴⁵.

Así, se ha verificado que, al cierre del ejercicio 2016, las facturaciones de las entidades financieras correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de dicho año se contabilizan económico-patrimonialmente como gastos del ejercicio con contrapartida en la cuenta 413 “Acreedores por operaciones devengadas”⁴⁶ y por tanto, sin efectuar su imputación al presupuesto de gastos del ejercicio 2016, si bien se considera que la facturación de la mensualidad de noviembre (por importe de, al menos 6.179.916,48 euros) debió imputarse a dicho ejercicio. Concretamente, las obligaciones reconocidas por subsidiación en el ejercicio 2016 ascendieron a 208.957.082,06 euros, si bien a 31 de diciembre 2016 figuraban registrados en la mencionada cuenta 413 gastos correspondientes a facturaciones de noviembre y diciembre de 2016, por importe de 18.299.785,31

⁴⁵ En el trámite de alegaciones, tanto el Ministerio como uno de los anteriores titulares de dicho departamento ministerial durante el periodo fiscalizado, han manifestado su discrepancia en relación con la consideración como defecto de imputación presupuestaria de las mensualidades aludidas inicialmente en el anteproyecto del informe (facturaciones correspondientes a los meses de noviembre y diciembre del ejercicio 2016). Sin perjuicio de las manifestaciones efectuadas en dichas alegaciones, atendiendo a que los convenios reguladores suscritos entre el Ministerio y las respectivas EECC para la financiación de estas actuaciones y a que el propio manual de gestión al que estos convenios remiten para articular el mecanismo de facturación, establecen que esta se realizará de forma mensual, se estima que la imputación correspondiente a la facturación de noviembre debió efectuarse dentro del mes siguiente, periodo en el que el Ministerio debió prestar su conformidad, de forma análoga a lo establecido con carácter general en la normativa de contratación del sector público. A este respecto cabe mencionar que los citados convenios remiten, en defecto de regulación específica, a los principios de la Ley de Contratos del Sector Público. A mayor abundamiento, se estima que la adecuada imputación presupuestaria no puede depender exclusivamente del grado de diligencia de la administración en la prestación de dicha conformidad.

⁴⁶ Cabe citar las modificaciones que en 2016 y 2017 se han efectuado en la normativa contable en relación con la definición de la cuenta 413 *Acreedores por operaciones devengadas* (con anterioridad a dichos cambios *Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto*). Estos cambios se han llevado a cabo mediante la Orden HFP/1970/2016, de 16 de diciembre, por la que se modifica el Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril. Adicionalmente, por Orden HFP/169/2017, de 27 de febrero, se ha realizado la adaptación de la normativa específica en el ámbito de la AGE y la Administración Institucional del Estado a fin de instrumentar la modificación del PGCP en la ejecución del gasto de estas administraciones, regulando tanto cambios en el procedimiento a seguir (regla 52 de la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado) como en los documentos contables a utilizar por la AGE a fin de identificar y controlar las cantidades pendientes de aplicación presupuestaria.

euros⁴⁷, que se hallaban pendientes de imputar al presupuesto de gastos de dicho ejercicio. Paralelamente, se ha comprobado que, se han imputado al presupuesto del ejercicio 2016 los gastos de subsidiación correspondientes a los meses noviembre y diciembre del ejercicio anterior (2015). En concreto, el importe de obligaciones reconocidas en 2016 incluye 69.518.850,38 euros pertenecientes a meses subsidiados del año 2015 y anteriores, de los que 35.930.972,94 euros figuraban contabilizados a cierre del ejercicio 2015 en la cuenta 413 "Acreedores por operaciones devengadas". Todo ello sin perjuicio de que las EECC, en ocasiones, incluyen en su facturación cuotas de ejercicios anteriores, como se ha señalado en el subepígrafe II.2.3.2.

Las obligaciones por las ayudas AEDE figuran reconocidas en la liquidación del presupuesto de gastos del ejercicio 2016 en el subconcepto 782.03 "AEDE" del programa presupuestario 261N del Ministerio de Fomento, por importe de 586.120 euros. Se ha producido, al igual que en el caso de las ayudas por subsidiación, defecto en la imputación al presupuesto de gastos del ejercicio 2016 de las obligaciones correspondientes al mes de noviembre de 2016 por 10.300 euros, registradas en la contabilidad económico patrimonial a cierre del ejercicio 2016 en la cuenta 413 "Acreedores por obligaciones devengadas" y por el contrario, se han imputado a la liquidación del presupuesto de gastos del ejercicio 2016 obligaciones, por importe de 29.100 euros, que correspondían a gastos devengados en ejercicios anteriores, si bien dichas cantidades no son relevantes.

II.3. SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 1 DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN DE VIVIENDA 1998-2001

El informe sobre la "*Fiscalización del cumplimiento de objetivos del plan de vivienda 1998-2001 y de los sistemas implantados por el Ministerio de Fomento para el seguimiento de las actuaciones*", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 30 de septiembre de 2004, señalaba en su recomendación primera que "*Desde el punto de vista de control, resultaría procedente que en los convenios suscritos por el Ministerio de Fomento con las Comunidades y Ciudades Autónomas se introdujera, entre los supuestos de información recíproca, alguno referido a protocolos de actuación en los casos en los que los beneficiarios de las ayudas vienen obligados al reintegro de estas como consecuencia de sanciones impuestas o por descalificación o transmisión de viviendas*".

Revisado el contenido de los convenios suscritos por el Ministerio con las CCAA, con posterioridad a dicho pronunciamiento, para la aplicación de los Planes Estatales de Vivienda 2005-2008 y 2009-2012, se comprueba que no incluyen protocolos de actuación en los casos en los que los beneficiarios de las ayudas vinieran obligados a su reintegro.

En los convenios suscritos para la aplicación del Plan 2013-2016, se incluye, entre los compromisos que adquieren las CCAA, una referencia genérica: "*en el caso de que en los controles se hayan descubierto irregularidades que hayan dado lugar a la revocación o reintegro de subvenciones ya declaradas al Ministerio de Fomento se procederá a descontar los importes irregulares en las siguientes transferencias que el Ministerio haya de realizar. De no corresponder nuevas transferencias por parte del Ministerio de Fomento, la CA deberá reintegrar dichos importes al Tesoro Público*"⁴⁸. No obstante, hay que señalar que los "Manuales de gestión para las ayudas financieras" que constituyen la guía operativa para la gestión de los préstamos convenidos, de aplicación tanto para las CCAA como para las EECC, aunque carecen de valor normativo, sí incluyen procedimientos en los supuestos de devoluciones de ayudas.

⁴⁷ Revisada la liquidación del presupuesto de gastos del ejercicio 2017 se comprueba que incluye obligaciones, por importe de 39.401.112,32 euros, correspondientes a meses de subsidiación del año 2016 (entre las que se incluyen los gastos, por importe de 18.299.785,31 euros, que figuraban contabilizados a cierre del ejercicio 2016 en la cuenta 413 "Acreedores por operaciones devengadas").

⁴⁸ Cláusula 17ª relativa al Seguimiento, control y evaluación del Plan, apartado 3.1, compromisos de la CA.

Por otro lado, en los convenios formalizados por el Ministerio con las CCAA para la aplicación del Plan 2018-2021, suscritos en los meses de julio y en agosto de 2018⁴⁹, los compromisos de estas últimas se continúan estableciendo de forma genérica, en similares términos a lo reflejado en los convenios del plan anterior (2013-2016).

Aunque la recomendación no se extendía a las ayudas RBE porque estas fueron creadas con posterioridad al informe aprobado por el Pleno del Tribunal mencionado anteriormente, se ha revisado con el mismo objetivo, tanto la norma reguladora (Real Decreto 1472/2007) como los convenios suscritos con las CCAA para su gestión. Como se ha manifestado en el epígrafe II.1.2 de este informe los convenios de colaboración con las CCAA tampoco desarrollaron los protocolos en caso de reintegro de ayudas, dando lugar a las deficiencias que se han reflejado en el epígrafe II.1.3. Dichos convenios solo recogen entre las actuaciones a cargo de las CCAA, la coordinación y colaboración con el Ministerio para el reintegro de las ayudas indebidamente abonadas como consecuencia de una revocación, modificación o suspensión de la ayuda y para la devolución del préstamo⁵⁰. A pesar de que el manual de gestión desarrolla más detalladamente este aspecto, distinguiendo el procedimiento de las ayudas percibidas indebidamente, en función de si son consecuencia o no de un incumplimiento imputable al beneficiario, refiriéndose a "pagos indebidos sin responsabilidad del beneficiario" y "pagos indebidos con responsabilidad del beneficiario", en la práctica no ha funcionado como se ha evidenciado en este informe.

En todo caso, no se estima cumplida la recomendación primera del informe sobre la "*Fiscalización del cumplimiento de objetivos del plan de vivienda 1998-2001 y de los sistemas implantados por el Ministerio de Fomento para el seguimiento de las actuaciones*", considerándose insuficiente el contenido de los convenios de colaboración suscritos en su día por el Ministerio con las CCAA para la gestión de estas ayudas.

II.4. CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, Y DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

No se ha observado por el Tribunal, en las comprobaciones efectuadas en las distintas áreas, ningún incumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, ni de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Cabe señalar que el borrador de informe elaborado por el Ministerio, con datos a cierre del ejercicio 2011, para dar cumplimiento a lo establecido en la disposición adicional primera del Real Decreto 1472/2007, mencionado en el subepígrafe II.1.3.5 de este informe, incluye entre sus resultados que el 57% de los beneficiarios de la ayuda RBE fueron mujeres, concluyendo que la ayuda RBE tuvo un impacto positivo en cuestión de género. Se ha verificado que dicho porcentaje (57%) se mantenía respecto de las ayudas por RBE que subsistían en 2016 y que habían sido abonadas por el Ministerio a cierre de dicho ejercicio, siendo los beneficiarios de dichas ayudas 240.082 mujeres y 179.144 hombres.

⁴⁹ Resoluciones de la Secretaría General de la Vivienda, de 31 de julio de 2018 y de 2 de agosto de 2018, por las que se publican los convenios de colaboración suscritos por el Ministerio de Fomento con las CCAA (salvo País Vasco y Navarra), para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 (BOE núm. 198, de 16 de agosto de 2018).

⁵⁰ Cláusula 3ª, apartado 5, de dichos convenios de colaboración.

III. CONCLUSIONES

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CONTROL INTERNO Y EVALUACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN

Las conclusiones, relativas al control interno y los procedimientos implantados por el Ministerio de Fomento (a través de la Subdirección General de Política y Ayudas a la Vivienda, SGPAV) para la gestión de las ayudas fiscalizadas, se exponen, a continuación, distinguiendo las relativas a las ayudas de Renta Básica de Emancipación de jóvenes (RBE) y a las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos y Ayudas Estatales Directas a la Entrada (AEDE), de acuerdo con la presentación efectuada en el cuerpo de este informe.

III.1.1. Renta Básica de Emancipación

1. La normativa reguladora de las ayudas de RBE, el Real Decreto 1472/2007, establece un sistema de gestión compartida entre la administración estatal y autonómica cuya aplicación no ha estado exenta de conflictividad, habiéndose planteado por distintas CCAA conflictos de competencia que finalizaron con pronunciamientos del Tribunal Constitucional (TC), en el ejercicio 2012, declarando la nulidad de la mayoría de los artículos que regulaban la citada gestión compartida, si bien dejando expresamente a salvo de los efectos de dicha nulidad las ayudas que hubieran sido concedidas con anterioridad a la fecha de las sentencias. (Subepígrafe II.1.3.1).
2. La SGPAV tramitó en el ejercicio 2016 pagos de ayudas RBE por importe de 1.817.477,50 euros, sin que se hayan identificado incidencias significativas en su tramitación por lo que la evaluación de los procedimientos de gestión para el pago de las ayudas RBE implantados por el Ministerio (a través de la SGPAV) en general, se consideran adecuados. (Subepígrafe II.1.3.2).
3. El Real Decreto 1472/2007 no determina a qué administración le corresponde la competencia para tramitar el procedimiento de reintegro en aquellos casos en que los pagos pasan a calificarse como indebidos, ni tampoco los convenios de colaboración con las CCAA, que solo señalan, entre las actuaciones a cargo de la CA, la coordinación con el Ministerio para el reintegro de las ayudas indebidamente abonadas. Es el manual de gestión de la RBE el que atribuye a las CCAA la incoación del expediente de reintegro cuando el expediente se deriva de incumplimientos imputables al beneficiario y a la SGPAV, si el reintegro se origina de oficio por causas no imputables al beneficiario. Sin embargo, el citado manual es un documento interno sin valor normativo, cuya última actualización figura fechada en abril de 2013. Esta falta de concreción sobre la distribución de competencias entre ambas administraciones ha generado disfuncionalidades en la gestión de la RBE, principalmente en relación con el seguimiento y control del mantenimiento de los requisitos de los beneficiarios, provocando retrasos o ausencia de trámites en la suspensión y revocación de la ayuda y en los correspondientes expedientes de reintegro.

Por otra parte, hubiera sido deseable que el citado manual se hubiera actualizado periódicamente, concretando aquellos aspectos en los que existía discrepancia en su interpretación entre ambas administraciones y mejorando la gestión de los procedimientos, especialmente el relativo a reintegros, sobre la experiencia y el histórico de incidencias surgidas en ejercicios anteriores. (Subepígrafes II.1.2.3 y II.1.3.2).

4. El Ministerio viene realizando anualmente, desde el año 2011, la revisión del mantenimiento del cumplimiento por parte del beneficiario del requisito relativo al límite anual de ingresos brutos (22.000 euros), previa consulta a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y Haciendas Forales, remitiendo a las CCAA la relación de jóvenes que superan dicho umbral, si bien se ha verificado que las comunicaciones se efectúan en el ejercicio siguiente a la

finalización del plazo de presentación de las respectivas declaraciones fiscales de los beneficiarios, lo que condiciona el retraso en el inicio de las actuaciones posteriores que se llevan a cabo por parte de las CCAA. Así, en el ejercicio 2016 la comunicación se realizó sobre los ingresos declarados por los beneficiarios correspondientes al ejercicio 2014, circunstancia que afecta al cómputo del plazo de prescripción. (Subepígrafe II.1.3.2).

5. Se ha verificado que cuando la SGPAV detecta, mediante los intercambios de datos con otros organismos o en cumplimiento del control anual aludido en el párrafo anterior, que algún beneficiario incumple los requisitos de la ayuda (artículo 3.6 Real Decreto 1472/2007), suspende cautelarmente el pago de estas y marca una incidencia en el expediente de concesión de la ayuda, cuya resolución deben realizar las CCAA y comunicar simultáneamente el resultado a la SGPAV. No obstante, la determinación de los “pagos indebidos” y su calificación como tales por las CCAA se realiza con mucho retraso, lo que condiciona la recuperación de la ayuda percibida indebidamente causando, en ocasiones, la prescripción del plazo para reclamar el correspondiente reintegro. (Subepígrafe II.1.3.2).

Asimismo, se ha comprobado que se mantienen en la aplicación informática de gestión de estas ayudas (SIEMPRE) numerosas incidencias pendientes de resolver (60.328 relativas al periodo 2008-2014), debido a que algunas CCAA no han emitido las correspondientes revocaciones o suspensiones de las ayudas. El Ministerio se limita a requerir a las CCAA, una vez al año (junto con la comunicación aludida en el punto anterior) para que estas informen de la situación y si han realizado actuaciones que interrumpan la prescripción. (Subepígrafe II.1.3.2).

El propio Ministerio en las comunicaciones anuales aludidas en párrafo anterior, resalta el *“escaso porcentaje de resoluciones de revocación y reintegro dictadas en determinados territorios respecto del número de incidencias vinculadas con el control de ingresos a beneficiarios”*, manifestando que es *“imprescindible actuar con la mayor diligencia posible para evitar el incremento de prescripciones en los expedientes de control de ingresos”*; y recordando que el control de requisitos y el procedimiento de reintegro son obligaciones legales cuyo incumplimiento podría dar lugar a responsabilidad, conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas. (Subepígrafe II.1.3.2).

6. Las CCAA que agrupan el mayor número de incidencias pendientes de resolver (Madrid, Cataluña y Andalucía), que ascienden, en conjunto a 43.205 incidencias, han expresado dificultades en la gestión de estas ayudas en los periodos iniciales (2011-2013), especialmente, en lo que respecta a la resolución de estas incidencias, poniendo de manifiesto la conflictividad para la articulación por el Estado de la gestión de estas ayudas, señalada en la conclusión 2, así como el retraso en el inicio de las actuaciones que conlleva la dinámica de comunicaciones aplicada por el Ministerio (indicada en la conclusión 5), junto a dificultades en el intercambio de información a través de las aplicaciones informáticas previstas para ello. (Subepígrafe II.1.3.2).

La información obtenida de estas CCAA (Madrid, Cataluña y Andalucía), confirma que existen “pagos indebidos” del periodo 2008-2013 para los que no se ha iniciado el expediente de reintegro y que a la fecha de este informe, su reclamación habría prescrito, sin que estas hayan cuantificado el importe total de los “pagos indebidos” ni haya sido posible su cuantificación global dado que la determinación de estos requiere el análisis individual de cada expediente por el propio diseño de la ayuda (con duración de 48 mensualidades que pueden otorgarse por periodos discontinuos). Se evidencia, por tanto, que el procedimiento de verificación anual del mantenimiento del cumplimiento del requisito relativo al umbral máximo de ingresos brutos anuales no ha resultado eficaz, tanto por las dificultades iniciales para su implementación y coordinación entre las administraciones implicadas, como por la demora por parte de las CCAA en la verificación y resolución de las incidencias comunicadas por el Ministerio, dando lugar a un elevado número de incidencias pendientes de resolver por las CCAA que pudieran conllevar la incoación del procedimiento de reintegro, sin que el Ministerio

haya podido cuantificar el importe de los expedientes afectados por dicha prescripción. (Subepígrafe II.1.3.2).

7. El Ministerio ha recibido la comunicación, en el ejercicio 2016, de 4.276 revocaciones del derecho a las ayudas dictadas por las distintas CCAA, correspondiendo el 93,05% de estas a la CA de Cataluña, lo que corrobora las manifestaciones del Ministerio relativas al “escaso porcentaje de resoluciones de revocación y reintegro dictadas en determinados territorios”. No obstante, atendiendo a la fecha de resolución de la revocación, solo el 32,72% de ellas (1.399) están fechadas en dicho ejercicio, mientras que las 2.877 restantes en ejercicios anteriores, correspondiendo la mayoría al año 2012, lo que pone de manifiesto un riesgo significativo de prescripción de estos expedientes dado el tiempo transcurrido, sin que se haya justificado por parte de las CCAA las causas por las que se produce esta demora en la comunicación. (Subepígrafe II.1.3.3).
8. Respecto a la revisión del procedimiento de reintegro, en el año 2016 se han iniciado 7.655 expedientes por “pagos indebidos”, por importe total de 4.135.990,35 euros, de los que en 29 expedientes (15.837,50 euros) se han devuelto las ayudas voluntariamente por el beneficiario; 7.174 (3.243.615,50 euros) han sido iniciados de oficio por el Ministerio y los 452 restantes (876.537,35 euros) han sido iniciados por las CCAA al derivarse de incumplimientos con responsabilidad de los beneficiarios, observándose que diez CCAA no habían iniciado ningún expediente de reintegro en el ejercicio 2016 (detalle en cuadro nº 5) pese a la significativa importancia relativa que tienen algunas de ellas en la gestión de estas ayudas. (Subepígrafe II.1.3.4).
9. El manual de gestión RBE aplicado por el Ministerio prevé un sistema de regularización por compensación de los saldos a favor de los beneficiarios con las deudas que estos tengan pendientes con la administración como consecuencia de la percepción indebida de estas ayudas en determinados supuestos. No obstante, el Ministerio no ha desarrollado un procedimiento para documentar adecuadamente este sistema de regularización. Se observa que no se deja constancia suficiente en el expediente de la cuantía de la deuda por titular o de los pagos que se compensan y que este sistema conlleva disfuncionalidades cuando se compensan mensualidades en las que el importe de la ayuda es distinta⁵¹. (Subepígrafe II.1.3.4).
10. Respecto de la ayuda de RBE prevista en el artículo 3.1.c) del Real Decreto 1472/2007 (préstamos de ayuda a la fianza prestada en garantía del arrendamiento), en el año 2016 la SGPAV ha iniciado el reintegro de 7.682 préstamos, reclamando un importe de 4.200.070 euros. Se han detectado situaciones contradictorias entre la información que sobre el estado de cada expediente de devolución del préstamo figura en la aplicación informática SIEMPRE y la reflejada en la aplicación INTECO (para la gestión ingresos no tributarios), fundamentalmente originada por la demora en la actualización de dicho estado en la aplicación SIEMPRE. Las pruebas realizadas para verificar que el Ministerio está reclamando de oficio el préstamo de ayuda a la fianza han resultado conformes. No obstante, se han identificado 108 préstamos de ayuda a la fianza, por importe conjunto de 58.450 euros, otorgados en el primer año de vigencia de estas ayudas (2008) que no han sido reintegrados y respecto de los cuales el plazo para su reclamación, a fecha del presente informe, habría prescrito. (Subepígrafe II.1.3.4).

III.1.2. Ayudas por subsidiación de préstamos convenidos y AEDE

11. Las ayudas por subsidiación y AEDE abonadas en 2016 por la SGPAV ascendieron a 209.543.202,06 euros. La revisión del procedimiento de autorización y pago de las ayudas de

⁵¹ La ayuda mensual de RBE fue modificada por el artículo 36 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. De tal forma que hasta agosto de 2012 su importe ascendía a 210 euros y con posterioridad a dicha fecha a 147 euros.

subsidiación, correspondiente a los últimos planes de vivienda, 2002-2005, 2005-2008 y 2009-2012, se considera conforme; sin embargo, para los planes más antiguos (1998-2001, 1996-1999, 1992-1995 y ayudas del Real Decreto 224/1989) se observa que la información reflejada en la aplicación informática de gestión de estas ayudas no está completa al faltar datos relativos a concesiones y subrogaciones, si bien las ayudas abonadas en 2016 correspondientes a estos planes son escasamente representativas (el 7,31% del total abonado en el ejercicio). (Subepígrafe II.2.3.2).

12. En general, los sistemas y procedimientos de control de las ayudas de subsidiación y AEDE establecidos por el Ministerio se consideran adecuados, si bien se observa un seguimiento insuficiente para exigir a las EECC que cumplan con lo establecido en los convenios de colaboración en cuanto a que la facturación mensual se corresponda con los subsidios del mes anterior en la medida en que se han observado facturaciones que incluyen periodos de ejercicios anteriores. Así, a pesar de los controles establecidos por la SGPAV sobre las facturaciones presentadas por las EECC, en los ejercicios 2016 y 2017, se han abonado ayudas, que corresponden a subsidiaciones del periodo 2008-2012, lo que resulta contrario a las instrucciones efectuadas por la SGPAV a las EECC, por lo que dichos controles no han resultado eficaces. (Subepígrafe II.2.3.2).
13. Durante el ejercicio 2016, la SGPAV ha iniciado la tramitación de expedientes de reintegro de ayudas de subsidiación y AEDE reclamando un importe de 7.985.126,62 euros, de las que el 93,09% son consecuencia de la tramitación de actuaciones a petición de los interesados (autorizaciones de venta a precio tasado antes del transcurso de 10 años desde la formalización del préstamo, descalificación o recalificaciones de las viviendas). No obstante, la SGPAV no cuenta con instrucciones internas en las que se determinen las tareas, controles y supervisiones de las distintas unidades de la Subdirección que intervienen en procedimiento de reintegro o devoluciones de ayudas. (Subepígrafe II.2.3.3).
14. La revisión de los expedientes de reintegro de subsidiación y AEDE, en general, se considera correcta, excepto por lo relativo al cálculo de los intereses de demora que se menciona en la conclusión 15, no obstante, se observan algunas debilidades derivadas fundamentalmente de la ausencia de información relativa a los ayudas correspondientes a los planes de vivienda más antiguos, lo que implica que las liquidaciones de las cuantías a reintegrar se calculan con la información certificada por las EECC, habiéndose comprobado sobre una muestra de expedientes que existen errores en las cuantías certificadas.

Por otro lado, el Ministerio no deja constancia de las verificaciones efectuadas sobre dichas cuantías en el caso de las ayudas de los planes 2005-2008 y 2009-2012. (Subepígrafe II.2.3.3).
15. Los procedimientos de control para asegurar que el reintegro de las ayudas conlleva el cese de la subsidiación no han resultado eficaces, al haberse detectado situaciones en las que no se producen la devolución de las ayudas y el cese de la subsidiación simultáneamente. (Subepígrafe II.2.3.3).
16. Respecto a los expedientes de reintegro que se derivan de la amortización anticipada parcial o total del préstamo de las ayudas de los planes 2005-2008 y 2009-2012, el tipo de interés aplicado por el Ministerio para la determinación de los importes a reintegrar corresponde al interés legal del dinero sin considerar en estos casos que debe determinarse el crédito a reintegrar aplicando el interés de demora previsto en el artículo 38.2 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones. (Subepígrafe II.2.3.3).

Por otra parte, la SGPAV ha realizado el cómputo del plazo para el cálculo de los intereses correspondientes a estos expedientes de reintegro, derivados de la amortización anticipada del préstamo, desde la fecha de abono de la ayuda hasta la fecha de la amortización o cancelación del préstamo, en lugar de computar, conforme establece el artículo 37.1 de la

LGS, hasta la fecha en la que se acuerde la procedencia del reintegro, siendo esta, generalmente, dos años después, dado que la SGPAV efectúa la liquidación con significativo retraso. (Subepígrafe II.2.3.3).

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL REGISTRO CONTABLE Y SU ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS Y NORMAS CONTABLES Y PRESUPUESTARIAS QUE LE SON DE APLICACIÓN

17. Con carácter general, las obligaciones reconocidas correspondientes a ayudas por subsidiación de préstamos y ayudas AEDE en el ejercicio comprenden las facturaciones enviadas por las entidades financieras durante el ejercicio, si bien estas se corresponden con el periodo de subsidiación desde noviembre del año anterior hasta octubre del año en curso, produciéndose, por tanto, deficiencias en la imputación presupuestaria de la mensualidad correspondiente al mes de noviembre, de acuerdo con el procedimiento de facturación regulado en los convenios suscritos por el Ministerio con las EECC. Concretamente, las obligaciones reconocidas por subsidiación de préstamos en el ejercicio 2016 ascendieron a 208.957.082,06 euros, si bien a 31 de diciembre 2016 figuran registrados en la *cuenta 413* "acreedores por operaciones devengadas", gastos correspondientes a las facturaciones de noviembre y diciembre de 2016, por importe de 18.299.785,31 euros que se hallaban pendientes de imputar al presupuesto de gastos de ejercicio 2016, de los que, al menos, 6.179.916,48 euros corresponderían a la facturación del mes de noviembre. (Epígrafe II.2.4).

III.3. SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 1 DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN DE VIVIENDA 1998-2001 Y DE LOS SISTEMAS IMPLANTADOS POR EL MINISTERIO DE FOMENTO PARA EL SEGUIMIENTO DE LAS ACTUACIONES

18. Los convenios suscritos con las CCAA para la aplicación de los planes estatales de vivienda no incluyen protocolos de actuación en los casos en los que los beneficiarios de las ayudas vinieran obligados al reintegro de estas como consecuencia de sanciones impuestas o por descalificación o transmisión de viviendas, desarrollándose en los manuales de gestión las instrucciones a seguir para las devoluciones de las ayudas, si bien estos documentos internos carecen de validez normativa y en el caso de las ayudas de RBE en la práctica no han resultado eficaces. Por tanto, no se estima cumplida la recomendación primera del informe sobre la "*Fiscalización del cumplimiento de objetivos del plan de vivienda 1998-2001 y de los sistemas implantados por el Ministerio de Fomento para el seguimiento de las actuaciones*", considerándose insuficiente el contenido de los actuales convenios de colaboración con las CCAA para la gestión de estas ayudas, si bien estas ayudas fueron suprimidas como se ha señalado anteriormente. (Epígrafe II.3).

III.4. CONCLUSIONES SOBRE LAS PREVISIONES CONTENIDAS TANTO EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, COMO EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

19. No se ha observado, en las comprobaciones efectuadas en las distintas áreas, ningún incumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, ni de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (Epígrafe II.4).

IV. RECOMENDACIONES

IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE FOMENTO

1. Deberían establecerse medidas que eliminen las ambigüedades del procedimiento que afectan al ejercicio efectivo de las competencias por parte de las administraciones intervinientes, en el sentido señalado por las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, y permitan superar las dificultades propias del diseño de las ayudas de RBE que se ha puesto de manifiesto en esta fiscalización, todo ello en relación con las ayudas ya concedidas que subsistan en los términos expuestos en el epígrafe I.2 del presente informe. Asimismo, se requiere una mayor coordinación entre el Ministerio y las CCAA para la agilización de la gestión de estas ayudas subsistentes, garantizando la fluidez de la información entre ambas administraciones.

En particular, el Ministerio junto con las CCAA, debería diseñar un plan conjunto de revisión y subsanación de las numerosas incidencias que permanecen activas en la aplicación de gestión de estas ayudas (SIEMPRE), con el fin de resolver la situación de los pagos marcados como indebidos, agilizando las actuaciones precisas para evitar que se produzca la prescripción del derecho de la administración a reconocer o liquidar el reintegro de estas ayudas. El Ministerio debe efectuar un seguimiento de las incidencias más proactivo reiterando, en su caso, el requerimiento a las CCAA con mayor frecuencia en relación con las incidencias más antiguas, en lugar de limitarse a la comunicación anual que viene realizando junto con las nuevas incidencias.

2. En relación con las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos, el Ministerio debería vigilar con mayor rigor la facturación de las EECC para que cumplan con lo establecido en los convenios de colaboración en cuanto a que la facturación mensual se corresponda con los subsidios del mes anterior. En este sentido, sería conveniente que la SGPAV realizara un seguimiento de los periodos de subsidiación vencidos pendientes de facturación por las entidades financieras, y requiriera a estas su facturación y en su caso subsanación, en un calendario fijado.
3. El Ministerio debería elaborar instrucciones internas en las que se determinen las tareas, controles y supervisiones de las distintas unidades de la Subdirección que intervienen en el procedimiento de reintegro de las ayudas de subsidiación, con el fin de dejar evidencia de los controles realizados, reducir el tiempo transcurrido entre la amortización del préstamo y el requerimiento de devolución de las ayudas, así como incorporar el tipo de interés de demora en las devoluciones derivadas de las amortizaciones anticipadas de las ayudas correspondientes a los planes de vivienda 2005-2008 y 2009-2012. En el mismo sentido, debería actualizarse el procedimiento de gestión de forma que se prevea que las resoluciones de revocación de ayudas de subsidiación den lugar al inicio de procedimiento de reintegro de forma simultánea, evitando las demoras que actualmente se producen.

Madrid, 20 de diciembre de 2018

LA PRESIDENTA



M^a José de la Fuente y de la Calle

ANEXO

Anexo 1

**DETALLE DE LAS SOLICITUDES Y RESOLUCIONES DE AYUDAS DE RBE POR CCAA
A 31 DE DICIEMBRE DE 2016
(en número)**

CCAA	CCAA			MINISTERIO DE FOMENTO				
	Solicitudes totales	Resueltas definitivas	Resueltas positivas	Resueltas y enviadas al Ministerio	Verificada la información de EE.FF.	Con pagos ordenados		
						Total Pagos	Femenino	Masculino
Andalucía	70.778	70.777	62.877	61.090	54.484	53.900	28.758	25.142
Aragón	21.452	21.304	17.566	17.550	16.267	16.201	9.195	7.006
Asturias	17.674	15.660	13.147	13.147	12.311	12.275	6.981	5.294
Baleares	13.247	13.049	12.159	12.140	10.909	10.864	6.385	4.479
Canarias	25.505	22.128	19.438	19.401	15.767	15.613	9.138	6.475
Cantabria	4.714	4.710	4.176	4.174	4.027	4.010	2.357	1.653
Castilla y León	42.030	41.991	35.828	34.233	30.967	30.818	16.686	14.132
Castilla-La Mancha	28.418	28.048	21.365	21.327	19.606	19.517	10.507	9.010
Cataluña	101.179	100.895	93.633	93.633	80.813	79.705	47.428	32.277
Extremadura	10.080	10.076	9.161	9.145	8.473	8.447	4.354	4.093
Galicia	40.817	40.815	28.990	28.981	27.914	27.874	15.844	12.030
Madrid	111.119	109.840	87.416	87.263	76.406	75.795	45.063	30.732
Murcia	8.474	8.345	7.027	7.017	6.559	6.535	3.640	2.895
Navarra	10.596	10.594	9.482	9.473	8.748	8.713	5.167	3.546
La Rioja	3.330	3.272	3.055	3.051	2.841	2.830	1.627	1.203
Com. Valenciana	46.453	42.866	35.462	32.447	30.098	29.984	16.910	13.074
País Vasco	20.281	20.273	16.757	16.720	15.429	15.375	9.299	6.076
Ceuta	699	699	612	610	550	549	296	253
Melilla	1.229	1.221	924	921	824	821	447	374
Total	578.075	566.563	479.075	472.323	422.993	419.826	240.082	179.744

Figuran sombreados los datos aportados al Ministerio por las CCAA que no utilizan la aplicación SIRABE

Fuente: Información facilitada por el Ministerio de Fomento