

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.438

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LAS
AYUDAS Y SUBVENCIONES CONCEDIDAS EN EL MARCO DEL PRO-
GRAMA 231H “ACCIONES EN FAVOR DE LOS INMIGRANTES”,
EJERCICIO 2018**

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, del Tribunal de Cuentas, 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 27 de julio de 2021, el Informe de fiscalización de la gestión de las ayudas y subvenciones concedidas en el marco del Programa 231H “Acciones en favor de los inmigrantes”, ejercicio 2018 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	9
I.1.	INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	9
I.2.	ANTECEDENTES	9
I.3.	ÁMBITOS OBJETIVO, SUBJETIVO Y TEMPORAL	9
I.4.	MARCO NORMATIVO	11
I.5.	OBJETIVOS Y ALCANCE	13
I.6.	TRÁMITE DE ALEGACIONES	14
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	14
II.1.	DESCRIPCIÓN DE LAS SUBVENCIONES Y ANÁLISIS DE SU NORMATIVA REGULADORA ESPECÍFICA	15
II.2.	ANÁLISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD CONTABLE	24
II.2.1.	Procedimiento contable	24
II.2.2.	Modificaciones presupuestarias	24
II.2.3.	Obligaciones reconocidas	25
II.3.	ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA Y DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN, GESTIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS	28
II.3.1.	Cuestiones generales	29
II.3.2.	Procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones y ayudas	33
II.4.	ANÁLISIS DE LA ADECUACIÓN DE LOS INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y DE LOS OBJETIVOS DEFINIDOS EN EL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 231H Y SU GRADO DE CUMPLIMIENTO	57
II.5.	ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SU INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS FONDOS PÚBLICOS APLICADOS POR LA SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES, APROBADO POR EL PLENO EL 22 DE DICIEMBRE DE 2011	59
II.6.	ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007 DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES	66
II.7.	ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO	67
II.8.	ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	68
III.	CONCLUSIONES	68
III.1.	CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DE LA NORMATIVA REGULADORA	68
III.2.	CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD CONTABLE	68
III.3.	CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA APLICABLE Y DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN Y GESTIÓN DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS	69
III.4.	CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DE LA ADECUACIÓN DE LOS INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y DE LOS OBJETIVOS DEFINIDOS EN EL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 231H Y SU GRADO DE CUMPLIMIENTO	72

III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SU INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS FONDOS PÚBLICOS APLICADOS POR LA SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES, APROBADO POR EL PLENO EL 22 DE DICIEMBRE DE 2011	72
III.6. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.....	73
III.7. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO	74
III.8. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD	74
IV. RECOMENDACIONES	74
IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE INCLUSIÓN , SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES	74
IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA SECRETARÍA DE ESTADO DE MIGRACIONES	74

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
CAED	Centro(s) de Atención de Emergencia y Derivación
CAR	Centro(s) de Acogida a Refugiados
CETI	Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes
CRE	Cruz Roja Española
DGIAH	Dirección General de Integración y Atención Humanitaria
DGII	Dirección General de Integración de los Inmigrantes
DGM	Dirección General de Migraciones
FAMI	Fondo de Asilo, Migración e Integración
FSE	Fondo Social Europeo
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
MENA	Menores extranjeros no acompañados
MTMSS	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
PES	Plan Estratégico de Subvenciones
PGE	Presupuestos Generales del Estado
RD	Real Decreto
RLGS	Real Decreto 887/2006, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS
SGIE	Secretaría General de Inmigración y Emigración
SEIE	Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración
SEM	Secretaría de Estado de Migraciones
SG	Subdirección General
SGI	Subdirección General de Inmigración

SGIRI	Subdirección General de Integración y Relaciones Institucionales
SGPAHCM	Subdirección General de Programas de Atención Humanitaria y Centros de Migraciones
SGPGE	Subdirección General de Planificación y Gestión Económica
SGPPI	Subdirección General de Programas de Protección Internacional
SNPS	Sistema Nacional de Publicidad de las Subvenciones y Ayudas Públicas
UE	Unión Europea

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1 OBLIGACIONES RECONOCIDAS PROGRAMA 231H. EJERCICIO 2018 CAPÍTULOS 4 Y 7 DETALLE POR LÍNEA DE SUBVENCIÓN.....	10
CUADRO Nº 2 NORMAS REGULADORAS VIGENTES DETALLE POR LÍNEA DE SUBVENCIÓN.....	15
CUADRO Nº 3 MODIFICACIONES DE CRÉDITO DE LOS CAPÍTULOS 4 Y 7 EJERCICIO 2018.....	25
CUADRO Nº 4 RESUMEN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL NIVEL DE VINCULACIÓN DEL PROGRAMA 231H, CAPÍTULOS 4 Y 7. EJERCICIO 2018.....	26
CUADRO Nº 5 EFECTIVOS DE PERSONAL DE LOS CAR Y RELACIÓN CON SUS GASTOS Y NÚMERO DE PLAZAS. 2018.....	33
CUADRO Nº 6 ANÁLISIS COSTES DE ACOGIDA PRESUPUESTOS INICIALES Y SOLICITUD.....	36
CUADRO Nº 7 SUBVENCIONES PENDIENTES DE REVISIÓN EN ENERO DE 2021	51

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N° 1 EVOLUCIÓN LLEGADAS DE INMIGRANTES (2010 A 2018)	31
GRÁFICO N° 2 EVOLUCIÓN SOLICITUDES DE ASILO (2010 A 2018).....	32

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El origen de este procedimiento de fiscalización se encuentra en el Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas, adoptado en su sesión de 19 de diciembre de 2019, por el que se aprobó el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2020, en el que figura entre las actuaciones programadas por iniciativa del propio Tribunal, motivada, principalmente, por la actualidad del fenómeno de la inmigración.

El Programa de Fiscalizaciones para el año 2020 se enmarca en el Plan estratégico 2018-2021 del Tribunal de Cuentas, aprobado por el Pleno de la Institución, en el que, entre otros extremos, se establecen los objetivos de la función fiscalizadora y los criterios de la actividad. Entre los objetivos que se concretan se recoge el OBJETIVO ESTRATÉGICO 1 “*Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público*”, que incluye, entre otros, los objetivos específicos 1.2. “*Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las Entidades Públicas*” y 1.3 “*Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción*”, objetivos en los que se encuadra la presente fiscalización.

I.2. ANTECEDENTES

Conforme al artículo 149.1.2ª de la Constitución, “*El Estado tiene competencia exclusiva sobre (...) nacionalidad, inmigración, emigración extranjera y derecho de asilo*”. En el periodo fiscalizado, las competencias en materia de extranjería, inmigración y emigración correspondían al Ministerio de Empleo y Seguridad Social; y, tras la reestructuración de los departamentos ministeriales aprobada por el Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MTMSS). En la actualidad, estas competencias corresponden al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Estas subvenciones, concedidas con cargo al programa presupuestario 231H “Acciones en favor de los inmigrantes”, en el ejercicio 2018, cuyo contenido se describe en el subapartado II.1 de este informe, podían cofinanciarse por el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)¹ o por el Fondo Social Europeo (FSE)² a través del Programa Operativo de Inclusión Social y de la Economía Social.

I.3. ÁMBITOS OBJETIVO, SUBJETIVO Y TEMPORAL

La fiscalización tiene como ámbito objetivo la totalidad de las ayudas y subvenciones concedidas con cargo al programa presupuestario 231H “*Acciones en favor de los inmigrantes*”. A continuación se recoge un detalle de las líneas de subvención que han sido fiscalizadas, con indicación de las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2018 en los capítulos 4 y 7 de este Programa:

¹ El FAMI tiene el objetivo general de promover la eficacia de la gestión de los flujos migratorios, así como el fortalecimiento y desarrollo de una política común en materia de asilo y de inmigración, respetando plenamente los derechos y principios consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Se gestiona conjuntamente por la Comisión Europea y los Estados miembros a través de la aprobación de programas estratégicos plurianuales nacionales que abarcan todo el periodo de financiación.

² El FSE tiene por objetivos, entre otros, promover unos niveles elevados de empleo y de calidad del empleo, mejorar el acceso al mercado laboral, fomentar la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, propiciar un elevado nivel de educación y formación para todos, luchar contra la pobreza, auspiciar la inclusión social y fomentar la igualdad de género, la no discriminación y la igualdad de oportunidades, contribuyendo de esta forma a dar respuesta a las prioridades de la Unión en materia de mejora de la cohesión económica, social y territorial, y beneficiando, especialmente, a las personas desfavorecidas, como los desempleados de larga duración, las personas con discapacidad, los inmigrantes, las minorías étnicas, las comunidades marginadas y las personas de cualquier edad que sufren pobreza y exclusión social.

CUADRO Nº 1
OBLIGACIONES RECONOCIDAS PROGRAMA 231H. EJERCICIO 2018 CAPÍTULOS 4 Y 7 DE-
TALLE POR LÍNEA DE SUBVENCIÓN
(Miles de euros)

Nº Línea	Descripción	Capítulo 4	Capítulo 7	Total	%
3.1	Proyectos de retorno cofinanciados FAMI	2.462	0	2.462	0,63
3.2	Subvención nominativa CRE ³	1.884	100	1.984	0,51
3.3	Subvención nominativa ACNUR ⁴	100	0	100	0,03
3.4	Subvención directa Atención Humanitaria	79.309	4.700	84.009	21,52
3.5	Subvención directa residentes de los CAR ⁵	881	0	881	0,23
3.6	Subvención directa Programa para la mejora de la atención a MENA ⁶	6.449	0	6.449	1,65
3.7	Subvención Protección Internacional y atención sociosanitaria en CETI ⁷	256.758	5.000	261.758	67,05
3.8	Proyectos de empoderamiento de extranjeros necesidades atención integral	2.100	0	2.100	0,54
3.9	Programas de Convivencia y Cohesión Social	27.630	500	28.130	7,21
3.10	Ordenación de Flujos Migratorios laborales	958	0	958	0,25
	Oficina Nacional de Migraciones	1.548	0	1.548	0,40
TOTAL OBLIGACIONES RECONOCIDAS		380.079	10.300	390.379	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en las cuentas anuales rendidas.

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por la Secretaría General de Inmigración y Emigración (SGIE) que, en el periodo fiscalizado, era el órgano encargado de la gestión de las subvenciones que constituyen el ámbito objetivo de la fiscalización.

Esta Secretaría General fue suprimida por el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, asumiendo sus competencias la Secretaria de Estado de Migraciones (SEM).

Respecto a la estructura organizativa de la SGIE, hay que indicar que, hasta la aprobación del Real Decreto 903/2018, de 20 de julio, dependía de ella la Dirección General de Migraciones (DGM), que, a partir de esa fecha, traspasó parte de sus competencias a la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria (DGIAH), quedando la DGM como responsable de la línea de Flujos Migratorios y asumiendo la DGIAH el resto de las líneas de subvenciones. Conforme al Real Decreto 139/2020, la DGIAH ha pasado a denominarse Dirección General de Programas de Protección Internacional y Atención Humanitaria y, junto con la DGM, depende directamente de la Secretaria de Estado de Migraciones.

También dependían de la SGIE un Gabinete Técnico y la Subdirección General de Planificación y Gestión Económica (SGPGE).

Finalmente, el artículo 14 de la Orden TMS/1075/2018, de 10 de octubre, aprobó la delegación de competencias de la Secretaría de Estado de Migraciones (SEM) en los órganos dependientes de la SGIE, es decir, en la DGM y la DGIAH, Esta Orden derogó, las delegaciones de competencias

³ Cruz Roja Española

⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

⁵ Centros de Acogida a Refugiados

⁶ Menores extranjeros no acompañados

⁷ Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes

vigentes hasta entonces: Órdenes ESS/923/2017, de 14 de septiembre, y TMS/722/2018, de 5 de julio.

Por último, el ámbito temporal de la fiscalización corresponde al ejercicio 2018, esto es, se analizarán las convocatorias de ayudas de 2018. No obstante, el análisis de los procedimientos se ha extendido al momento en el que se realizaron las pruebas planificadas en el marco de la fiscalización y se han examinado los documentos y actuaciones de ejercicios anteriores o posteriores que se han considerado necesarios para el cumplimiento de los objetivos.

I.4. MARCO NORMATIVO

En el periodo fiscalizado, la normativa general reguladora de las ayudas y subvenciones, objeto de la fiscalización, estaba constituida, principalmente, por las siguientes normas:

- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RLGS).

Con carácter específico, las ayudas concedidas en régimen de concurrencia competitiva se encontraban reguladas, principalmente, por las órdenes ministeriales por las que se aprobaron las distintas bases reguladoras para la concesión de las diferentes líneas de subvención y por sus resoluciones de convocatoria y de concesión; y las de concesión directa se regulaban, básicamente, por sus convenios y resoluciones de concesión, y por los correspondientes reales decretos por los que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de las mismas.

Asimismo, dado que estas subvenciones pueden cofinanciarse por el FAMI o el FSE, están sujetas a la correspondiente normativa comunitaria.

Las subvenciones cofinanciadas por el FSE a través del Programa Operativo de Inclusión Social y de la Economía Social, en las que la DGI AH actúa como organismo intermedio, se rigen, además de por la normativa anteriormente señalada, por lo dispuesto, principalmente, en la normativa siguiente:

- a) Reglamento (UE) 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.
- b) Reglamento (UE) 1304/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo.
- c) Reglamento Delegado (UE) 480/2014, de la Comisión, de 3 de marzo de 2014, que complementa el Reglamento (UE) 1303/2013.

- d) Reglamento de Ejecución (UE) 821/2014, de la Comisión, de 28 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 1303/2013 en lo que se refiere a las modalidades concretas de transferencia y gestión de las contribuciones del programa, la presentación de información sobre los instrumentos financieros, las características técnicas de las medidas de información y comunicación de las operaciones, y el sistema para el registro y el almacenamiento de datos.
- e) Reglamento de Ejecución (UE) 1011/2014, de la Comisión, de 22 de septiembre de 2014, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del Reglamento (UE) 1303/2013 en lo que respecta a los modelos para la presentación de determinada información a la Comisión y normas detalladas sobre los intercambios de información entre beneficiarios y autoridades de gestión, autoridades de certificación, autoridades de auditoría y organismos intermedios.
- f) Orden ESS/1924/2016, de 13 de diciembre, por la que se determinan los gastos subvencionables por el Fondo Social Europeo durante el período de programación 2014-2020.

Las subvenciones cofinanciadas por el FAMI se rigen, además de por lo dispuesto en la normativa general, anteriormente señalada, por la normativa siguiente:

- a) Reglamento (UE) número 516/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo, y por el que se derogan las Decisiones número 573/2007/CE y número 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo.
- b) Reglamento (UE) número 514/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el Instrumento de Apoyo Financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis.
- c) Reglamento Delegado (UE) número 1042/2014, de la Comisión, de 25 de julio de 2014, por el que se completa el Reglamento (UE) número 514/2014 por lo que se refiere a la designación y a las responsabilidades en materia de gestión y control de las autoridades responsables y al estatus y a las obligaciones de las autoridades de auditoría.
- d) Reglamento Delegado (UE) número 1048/2014, de la Comisión, de 30 de julio de 2014, por el que se establecen medidas de información y publicidad dirigidas al público y de información dirigidas a los beneficiarios, de conformidad con el Reglamento (UE) número 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis.
- e) Reglamento de ejecución (UE) número 1049/2014, de la Comisión, de 30 de julio de 2014, relativo a las características técnicas de las medidas de información y publicidad con arreglo al citado Reglamento (UE) número 514/2014.
- f) Reglamento de ejecución (UE) número 840/2015, de la Comisión, de 29 de mayo de 2015, sobre los controles efectuados por las autoridades responsables con arreglo a lo dispuesto en el citado Reglamento (UE) número 514/2014.

En materia contable, las normas de aplicación eran, principalmente:

- El Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril.
- La Instrucción de Contabilidad de la Administración General del Estado, aprobada por Orden EHA/3067/2011, de 8 de noviembre.
- La Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado (artículos 81-90), aprobada por Orden de 1 de febrero de 1996.

I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE

De acuerdo con las Normas Técnicas números 6 y 7 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, se trata de una fiscalización integral, cuyos objetivos son los siguientes:

- 1) Comprobar la adecuación y el cumplimiento de la normativa aplicable a la gestión de las ayudas y subvenciones en favor de inmigrantes y refugiados del programa 231H “Acciones en favor de los inmigrantes”.
- 2) Analizar la representatividad de la información contable contenida en el Estado de Liquidación del Presupuesto de Gastos del ejercicio 2018, de los capítulos 4 y 7 del Programa presupuestario 231H.
- 3) Valorar la adecuación de los indicadores de seguimiento y de los objetivos definidos en el programa presupuestario 231H, y su grado de cumplimiento.
- 4) Analizar y evaluar los sistemas y procedimientos de concesión y gestión de las ayudas concedidas en el marco del programa presupuestario 231H, desde la perspectiva de los principios de eficacia, eficiencia y economía.
- 5) Comprobar el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en su informe de fiscalización sobre los fondos públicos aplicados por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (SEIE) para la integración de los inmigrantes, aprobado por el Pleno el 22 de diciembre de 2011.

Asimismo, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como con el principio de sostenibilidad ambiental en todo aquello que ha tenido relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Las cuentas anuales de la Administración General del Estado del ejercicio 2018 de las que forma parte el Estado de Liquidación del Presupuesto de Gastos, de los capítulos 4 y 7 del programa presupuestario 231H “Acciones en favor de los inmigrantes”, fueron rendidas en el plazo establecido.

En la ejecución de los trabajos, se han aplicado las Normas Técnicas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

Los trabajos se llevaron a cabo inicialmente en la sede del Tribunal de Cuentas y en las de la SEM y se finalizaron de forma telemática.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones al alcance que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, salvo por las carencias existentes en el sistema de

objetivos e indicadores que se señalan en el subapartado II.4. de este informe, habiendo prestado colaboración adecuadamente el personal de la SEM.

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Conforme a lo dispuesto en el art. 44.1 de la Ley 7/1988, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador fueron puestos de manifiesto a quienes fueron las máximas responsables durante el periodo fiscalizado de los ministerios de Empleo y Seguridad Social y de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Asimismo, se remitió el Informe al actual Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que ha asumido las competencias en la materia fiscalizada, todo ello para la eventual formulación de las alegaciones que considerasen oportunas o la presentación de los documentos y justificaciones que estimasen procedentes.

Dentro del plazo concedido, se han recibido alegaciones formuladas por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad, Social y Migraciones, que se incorporan al informe.

Las alegaciones han sido analizadas y valoradas detenidamente. En general, se trata de aclaraciones sobre las situaciones o hechos descritos en el informe. En los casos en que por los datos expuestos se ha considerado procedente, se ha introducido la oportuna modificación. 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

Los resultados de la fiscalización se presentan en ocho subapartados:

- En el primero de ellos, al tiempo que se realiza una descripción de las ayudas, se analiza la normativa específica reguladora de las distintas líneas de subvención.
- En el segundo, además de la descripción del contenido de las distintas aplicaciones presupuestarias analizadas, se concluye sobre la representatividad del estado de liquidación del presupuesto de gastos con relación a la ejecución presupuestaria de los capítulos 4 y 7 del Programa 231H.
- En el tercero se analiza el cumplimiento de la normativa y de los procedimientos de gestión de las ayudas concedidas.
- En el cuarto se analiza la adecuación de los indicadores de seguimiento y de los objetivos del programa presupuestario 231H y de su grado de cumplimiento.
- En el quinto se analiza el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en su informe de fiscalización sobre los fondos públicos aplicados por la SEIE, aprobado por el Pleno el 22 de diciembre de 2011.
- En los tres últimos subapartados se analizan las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como con el principio de sostenibilidad ambiental en todo aquello que ha tenido relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

II.1. DESCRIPCIÓN DE LAS SUBVENCIONES Y ANÁLISIS DE SU NORMATIVA REGULADORA ESPECÍFICA

Las subvenciones concedidas a inmigrantes y refugiados están sujetas a las normas de carácter general a las que se ha hecho referencia en el subapartado I.4. de este informe.

Además, como se indica en el citado subapartado, las ayudas concedidas en régimen de concurrencia competitiva se encuentran reguladas, principalmente, por las órdenes ministeriales por las que se aprueban sus distintas bases reguladoras y por sus resoluciones de convocatoria y de concesión; y las de concesión directa se rigen, básicamente, por los correspondientes reales decretos por los que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de las mismas y por sus convenios y resoluciones de concesión. En aquellas convocatorias que se cofinancian con el FAMI o el FSE resulta de aplicación, además, la normativa europea, que ya ha sido descrita.

El siguiente cuadro recoge las normas reguladoras para las distintas líneas de subvenciones gestionadas en 2018 por la SGIE:

CUADRO Nº 2
NORMAS REGULADORAS VIGENTES
DETALLE POR LÍNEA DE SUBVENCIÓN
(Miles de euros)

Nº línea	Descripción	Importe	Norma	Procedimiento
3.1	Proyectos de retorno cofinanciados FAMI	2.462	Orden ESS/1423/2012	Concurrencia competitiva
3.2	Subvención nominativa CRE	1.984	Convenio canalizador	Nominativa PGE
3.3	Subvención nominativa ACNUR	100	Convenio canalizador	Nominativa PGE
3.4	Subvención directa Atención Humanitaria	84.009	RD 441/2007	Concesión directa
3.5	Subvención directa residentes de los CAR	881	RD 865/2006	Concesión directa
3.6	Subvención directa Programa para la mejora de la atención a MENA	6.449	RD 1086/2018	Concesión directa
3.7	Subvención Protección Internacional y atención sociosanitaria en CETI	261.758	Orden ESS/1423/2012	Concurrencia competitiva
3.8	Proyectos de empoderamiento de extranjeros necesidades atención integral	2.100	Orden ESS/1423/2012	Concurrencia competitiva
3.9	Programas de Convivencia y Cohesión Social	28.130	Orden ESS/1423/2012	Concurrencia competitiva
3.10	Ordenación de Flujos Migratorios laborales	958	Orden ESS/1708/2012	Concurrencia competitiva
	Oficina Nacional de Migraciones	248	RD 225/2016	Concesión directa
	Oficina Nacional de Migraciones	1.300	Acuerdo internacional administrativo	
TOTAL OBLIGACIONES RECONOCIDAS		390.379		

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

A continuación, se describen las distintas líneas de subvenciones que son objeto de la fiscalización y se analiza su normativa reguladora específica.

II.1.1.1. SUBVENCIONES DE CONCURRENCIA COMPETITIVA

El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones, de acuerdo con el artículo 22 de la LGS, es el régimen de concurrencia competitiva, mediante el cual esta concesión se realiza a través de la valoración de las solicitudes presentadas con criterios objetivos previamente fijados en las bases y en la convocatoria.

A continuación, se muestran las bases reguladoras correspondientes a las subvenciones convocadas en el ejercicio 2018:

La Orden ESS/1423/2012, de 29 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes y beneficiarios de Protección Internacional, apatridia y protección temporal, modificada por la Orden ESS/109/2017, de 10 de febrero.

Esta Orden comprende las convocatorias correspondientes a tres líneas de subvenciones: Convivencia y Cohesión Social y los programas de empoderamiento de extranjeros con necesidades de atención especial (convocadas conjuntamente en 2018); Protección Internacional y atención sociosanitaria; y Retorno voluntario. Recoge todos los aspectos señalados en los artículos 13 y 17 de la LGS como contenido mínimo de las bases reguladoras de las subvenciones.

Conforme al artículo 1.2 de esta Orden, el objeto de estas subvenciones es la realización de programas que fomenten la integración sociolaboral, el retorno, la reagrupación familiar, los procesos de acogida e integración, así como los programas cofinanciados por fondos de la UE dirigidos a personas inmigrantes, solicitantes y beneficiarios de protección internacional, apatridia y protección temporal.

Las resoluciones de convocatoria de las distintas líneas de subvenciones dictadas en 2018 al amparo de estas bases reguladoras fueron las siguientes:

- *Convivencia y Cohesión Social*. Resolución de 25 de julio 2018 de la DGIAH, por la que se convocan subvenciones para el desarrollo de actuaciones de interés general en materia de extranjería, destinadas a favorecer la convivencia y la cohesión social, cofinanciadas por fondos de la UE.

Esta línea de subvenciones tiene por objeto la integración de los inmigrantes, con base en el principio de igualdad, y a través de realización de programas de acogida integral, de políticas activas de empleo que fomenten la integración sociolaboral, de prevención de la irregularidad sobrevenida, de la integración a través de la participación socioeconómica, y de programas para el conocimiento de la sociedad de acogida y sus valores, así como los programas cofinanciados por fondos de la UE dirigidos a personas inmigrantes. Los proyectos financiados deben abarcar un ámbito supraautonómico y las actuaciones previstas en ningún caso deben realizarse en el ámbito competencial de la asistencia social, siendo en todo caso complementarias a las realizadas en los ámbitos autonómico y local.

Estas subvenciones se conceden a cargo de tres fuentes de financiación, teniendo cada una de ellas unas acciones y actuaciones que se concretan en una serie de proyectos:

- Proyectos cofinanciados por el FAMI, cuyos destinatarios son personas nacionales de terceros países que residan legalmente en España o, en su caso, que se encuentren en proceso de obtención de residencia legal en España. La cofinanciación del FAMI puede alcanzar un máximo del 75 % del coste total de cada proyecto subvencionado, como

norma general. Los proyectos financiados deben responder a alguna de las cuatro prioridades definidas en la convocatoria⁸.

- Proyectos cofinanciados por el FSE a través del Programa Operativo de Inclusión Social. Estos proyectos se dirigen a la población nacional de terceros países, principalmente en situación de riesgo de pobreza o exclusión, en posesión de la correspondiente autorización de residencia o de trabajo y residencia y, a la población en general, a la que también podrán dirigirse proyectos o actuaciones de sensibilización. El porcentaje de cofinanciación del FSE es del 80 % o del 50 %, dependiendo del grado de desarrollo de las Comunidades Autónomas donde se realicen los proyectos. Los proyectos deben incluirse en el marco de dos prioridades: proyectos de carácter supraautonómico de itinerarios integrados y personalizados de inserción sociolaboral y proyectos de carácter supraautonómico de promoción de la diversidad cultural, la igualdad de trato y no discriminación en el ámbito laboral.

- Proyectos financiados exclusivamente con Presupuestos Generales del Estado (PGE), en el marco de dos prioridades: proyectos de carácter supraautonómico de empoderamiento de las personas extranjeras con necesidades de atención integral, y proyectos de carácter supraautonómico de equipamiento y adaptación de inmuebles.

Las subvenciones concedidas en 2018 en esta línea corresponden a 255 proyectos de 86 beneficiarios (entidades u organizaciones no gubernamentales y Organismos Internacionales con sede permanente en España), en cuantías que oscilan entre 1.891.768 y 49.000 euros, y se financiaron con cargo a las rúbricas presupuestarias 484.02, 484.62 y 780

- *Protección Internacional.* Resolución de 25 de abril de 2018 de la DGM por la que se convocan subvenciones en el área de Protección Internacional y para la atención sociosanitaria en los centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) de Ceuta y Melilla.

Esta línea de ayudas tiene por objeto impulsar las acciones dirigidas a acoger e integrar a personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional, del estatuto de apátrida y las acogidas al régimen de protección temporal. Asimismo, es objeto de esta convocatoria la financiación de proyectos de equipamiento y adaptación de inmuebles y para la asistencia sociosanitaria en los CETI de Ceuta y Melilla.

Las subvenciones se conceden con cargo a tres fuentes de financiación, teniendo cada una de ellas unas prioridades que se concretan en una serie de proyectos:

- Proyectos financiados exclusivamente por PGE (prioridad I). Se trata de proyectos dirigidos a la creación y mantenimiento de dispositivos de acogida y el desarrollo de itinerarios de integración para personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional, solicitantes y beneficiarias del estatuto de apátrida, personas acogidas al régimen de protección temporal en España.

⁸ 1.- Proyectos de investigación, de carácter supraautonómico, que puede abarcar, entre otros aspectos, la recopilación y difusión de buenas prácticas en relación con la convivencia y la cohesión social.

2.- Proyectos de carácter supraautonómico, complementarios a los realizados en los ámbitos competenciales autonómico y local, dirigidos a la adquisición y mantenimiento de la situación administrativa de residencia legal en España, incluyendo las herramientas necesarias para ello.

3.- Proyectos de carácter supraautonómico, complementarios a los realizados en los ámbitos competenciales autonómico y local, para facilitar la igualdad de acceso a los servicios públicos e igualdad de resultados, incluyendo a posibles víctimas de trata o de violencia de género.

4.- Proyectos de sensibilización de carácter supraautonómico, complementarios a los realizados en los ámbitos competenciales autonómico y local, que fomenten el diálogo constructivo entre los nacionales de terceros países residentes en España y la sociedad española, que faciliten la gestión de la diversidad en el entorno social y la puesta en valor de las oportunidades que brinda la interculturalidad o que luchen contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

El objeto de estos proyectos es el establecimiento de una red de plazas de acogida, complementaria a los CAR dependientes de la DGIAH, así como un conjunto de actuaciones necesarias para favorecer medidas de integración que faciliten a las personas destinatarias desenvolverse en el nuevo entorno.

- Proyectos cofinanciados por el FAMI (prioridades II, III y IV). Proyectos que faciliten la atención socio sanitaria en los CETI de Ceuta y Melilla, dependientes de la DGIAH, completando así la atención y servicios que se prestan en estos centros; proyectos dirigidos a la sensibilización, formación de profesionales y acogida de grupos específicos, para favorecer la integración de los beneficiarios y solicitantes de Protección Internacional; y proyectos de equipamiento y adaptación de los inmuebles.

- Proyectos cofinanciados por el FSE (Programa Operativo de Inclusión Social y de la Economía Social) (prioridad V). Proyectos de empleo cuyo objetivo es desarrollar itinerarios integrados de inserción laboral individualizados, impulsar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, evitar la producción en el ámbito laboral de conductas xenófobas y fomentar la diversidad en el ámbito empresarial.

Estas subvenciones, que tienen carácter plurianual, correspondieron en 2018 a 85 proyectos de 22 beneficiarios (entidades u organizaciones no gubernamentales), en cuantías que oscilan entre 90.623.840 y 30.470 euros, y se financiaron con cargo a las rúbricas presupuestarias 484.03, 484.05, 484.62.

- *Retorno voluntario.* Resolución de 16 de marzo de 2018 de la DGM, por la que se convocan subvenciones para proyectos de retorno voluntario de personas nacionales de terceros países.

Esta línea de subvenciones tiene por objeto la realización de programas que fomenten la integración sociolaboral, el retorno, la reagrupación familiar, los procesos de acogida e integración, así como los programas cofinanciados por el FAMI dirigidos a personas inmigrantes, solicitantes y beneficiarios de Protección Internacional, apatridia y protección temporal.

Los proyectos son cofinanciados por el FAMI hasta un máximo del 75 % del coste total de cada proyecto subvencionado como norma general, pudiendo llegar hasta el 90 % en circunstancias excepcionales debidamente justificadas.

Las subvenciones concedidas en 2018 corresponden a 12 proyectos de 8 beneficiarios (organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y entidades de naturaleza análoga), en cuantías que oscilan entre 489.207 y 98.000 euros, y se financiaron con cargo a la aplicación presupuestaria 484.62.

- a) *La Orden ESS/1708/2012, de 20 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas para la ordenación de los flujos migratorios laborales de trabajadores migrantes para campañas agrícolas de temporada y su inserción laboral.*

Fue modificada por la Orden ESS/378/2018, de 22 de marzo, por la que se introducen las modificaciones necesarias para adaptar la orden a los cambios introducidos por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, por los artículos 17, 18 y 20 de la LGS, por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y por LPACAP, en cumplimiento del principio de seguridad jurídica. Asimismo, se introduce una modificación a los criterios de valoración para el otorgamiento de las subvenciones, añadiendo la disminución en el importe de la subvención a conceder, cuando en el ejercicio anterior se haya producido una desviación entre la subvención concedida y la cuantía justificada.

Las subvenciones reguladas en esta Orden tienen por objeto la ejecución de las actuaciones siguientes:

- a) Participación en los procesos de selección de las personas trabajadoras extranjeras no residentes en España a través de las comisiones de selección previstas en la orden anual que regula la gestión colectiva de contrataciones en origen.
- b) Organización y coordinación de las contrataciones y de los desplazamientos de las personas trabajadoras de temporada.
- c) Promoción y apoyo a la concatenación de campañas de temporada, así como desarrollo de proyectos piloto en este ámbito.
- d) Visita a los alojamientos y elaboración de informes sobre las condiciones de los mismos.
- e) Asesoramiento e información sociolaboral a las personas trabajadoras migrantes de campañas agrícolas de temporada en relación con sus derechos, las condiciones laborales del sector y los servicios de carácter social a que pueden tener derecho. Impulso y potenciación del uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en los servicios de orientación e intermediación laborales.

La convocatoria correspondiente al año 2018 fue aprobada por la Resolución de 24 de mayo de 2018, de la DGM, por la que se convocan subvenciones públicas para la ordenación de los Flujos Migratorios laborales de trabajadores/as migrantes para campañas agrícolas de temporada.

Las subvenciones concedidas en 2018 corresponden a 32 proyectos de 18 beneficiarios (organizaciones empresariales y sindicales), en cuantías que oscilan entre 130.000 y 6.300 euros, financiadas con cargo a las rúbricas presupuestarias 460 y 483.04.

II.1.1.2. SUBVENCIONES DE CONCESIÓN DIRECTA

a) *Subvenciones nominativas*

La LGS define la subvención prevista nominativamente en los PGE como "*aquella en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del Presupuesto*", y añade que "*El objeto de estas subvenciones deberá quedar determinado expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario*".

En los PGE del año 2018 figuraban subvenciones nominativas en las siguientes aplicaciones presupuestarias del programa 231H:

- 484.07 "*Subvención a Cruz Roja Española (CRE) para la atención de inmigrantes llegados a las costas españolas y en asentamientos*", por importe de 1.884.000 euros.

- 781 "*Subvención a CRE para la atención de inmigrantes llegados a las costas españolas y en asentamientos*", por importe de 100.000 euros.

- 484.09 "*Subvención a ACNUR para programas de refugiados e inmigrantes*", por importe de 100.000 euros.

Con fecha 5 y 12 de noviembre de 2018 se suscribieron, respectivamente, los convenios por los que se canalizaron las subvenciones nominativas concedidas a (CRE) y a la delegación en España del ACNUR.

Ambos convenios recogen los aspectos básicos derivados de la gestión de estas ayudas, incluyendo, entre otros aspectos, su seguimiento, justificación y posible reintegro.

b) Otras subvenciones de concesión directa

Las normas especiales reguladoras de estas subvenciones, según el artículo 28.2 LGS deben aprobarse por el Gobierno mediante Real Decreto (RD), a propuesta del ministro competente y previo informe del Ministerio de Hacienda, que deberá ajustarse a las previsiones contenidas en la LGS salvo en lo que afecte a la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia.

Con cargo al programa presupuestario 231H en el ejercicio 2018, se financiaron, además, las siguientes líneas de subvenciones de forma directa por razones de interés público, social, económico o humanitario:

1. Atención Humanitaria

Esta línea engloba las subvenciones concedidas a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria dirigidas a atender el estado de necesidad de las personas inmigrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad debido al deterioro físico y a la carencia de apoyos sociales, familiares y medios económicos, que lleguen a las costas españolas o formen parte de asentamientos que comporten graves riesgos sociales y sanitarios y precisen de programas de actuación inmediata para su subsanación.

Dentro del sistema de acogida, existen tres opciones:

- Acogida integral: constituida por recursos habitacionales permanentes en los que se presta una acogida integral para paliar la situación de vulnerabilidad de las personas beneficiarias del programa, proporcionándoles alojamiento, manutención y cobertura de sus necesidades básicas, pero también dotándoles de unas mínimas herramientas sociales (aprendizaje del idioma, formación, orientación) que impidan en lo posible su deterioro personal y su exclusión social.
- Centros de Atención de Emergencia y Derivación (CAED): que tiene por objeto articular un sistema de primera acogida de emergencia de carácter estructural y permanente que permita la cobertura de necesidades básicas de un elevado número de personas inmigrantes ante grandes llegadas a costas, en caso de sobreocupación de las plazas de acogida.
- Dispositivos de emergencia: tiene por objeto articular dispositivos temporales de emergencia de carácter extraordinario que permitan reforzar el Sistema de Acogida en caso de grandes llegadas a costas y sobreocupación de las plazas de acogida. Estos dispositivos deben facilitar una primera acogida de urgencia y se abrirán y cerrarán en función de las necesidades cuando no sea suficiente el número de plazas de acogida y CAED.

Fuera del sistema de acogida, el programa recoge también distintos recursos de actuación:

- Grandes ciudades: integra dispositivos que actúan en situaciones de emergencia por elevada afluencia de personas inmigrantes a costas y desbordamiento del sistema de acogida humanitaria.
- Centros de Atención en Centros Diurnos: tiene por objeto atender a las necesidades básicas de los beneficiarios, proporcionarles un entorno normalizado y dotarles de unas mínimas herramientas sociales que impidan en lo posible su deterioro personal y su exclusión social.

- Intervención en asentamientos: tiene por objeto prevenir situaciones de exclusión social y el deterioro personal de los inmigrantes que, por falta de trabajo e imposibilidad de acceder a una vivienda, se concentran en zonas o lugares en condiciones de habitabilidad deficiente con alto riesgo de ocasionar graves deficiencias personales, sociales y sanitarias. Las actuaciones irán siempre encaminadas a facilitar su acceso a una situación normalizada y digna, contribuyendo así a evitar la proliferación de este tipo de enclaves, la explotación laboral y la trata de seres humanos.

Esta línea de subvenciones está regulada por el Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes, al amparo del artículo 22.2.c) de la LGS.

Este RD se ha mantenido sin modificación alguna hasta el ejercicio 2019, año en el que se aprobó el Real Decreto 450/2019, de 19 de julio, con el fin de ampliar su objeto a la atención humanitaria de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional y de actualizar la normativa aplicable o la estructura ministerial en sus referencias.

Las subvenciones concedidas en 2018 corresponden a 10 proyectos de 10 beneficiarios (entidades sin fines de lucro), en cuantías que oscilan entre 51.402.631 y 178.223, financiadas con cargo a las rúbricas presupuestarias 484.06 y 780.

2. *Subvención directa residentes de los CAR*

Los Centros de Atención a Refugiados (CAR) se rigen por la Orden de 13 de enero de 1989, del entonces Ministerio de Asuntos Sociales, sobre centros de acogida a refugiados. Su artículo 8 establece que habrán de crearse por orden ministerial. La línea de subvenciones concedida y gestionada por los CAR está regulada por el Real Decreto 865/2006, de 14 de julio, por el que se establecen las normas reguladoras de las subvenciones públicas a los beneficiarios de los centros de acogida a refugiados integrados en la Red de Centros de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Los CAR son establecimientos públicos destinados a prestar alojamiento, manutención y asistencia psicosocial urgente y primaria, así como otros servicios sociales encaminados a facilitar la convivencia e integración sociocomunitaria a las personas que soliciten la condición de refugiado o asilado en España y que carezcan de medios económicos para atender a sus necesidades y a las de su familia.

El número de plazas ofertadas en el conjunto de los cuatro CAR se ha mantenido constante desde su creación, a pesar del incremento en las solicitudes de asilo y refugio a lo largo de los años, siendo muy inferior al número de plazas de acogida gestionadas por las Organizaciones no gubernamentales durante 2018.

Por razones de eficacia y de economía social, se consideró que la prestación de servicios y ayudas económicas a los solicitantes de asilo y de otros estatutos de protección internacional carentes de recursos exigía la creación de una red mínima de CAR, por lo que se optó por la creación de cuatro centros (Alcobendas, Sevilla, Vallecas y Mislata). Sin embargo, su número no ha aumentado desde 1994, fecha en la que se creó el último de ellos.

Pueden ser beneficiarios de estas subvenciones las personas que residan en los CAR, siempre que carezcan de recursos económicos y que sus necesidades no tengan cobertura por parte de los servicios sociales generales de otras Administraciones públicas o entidades privadas.

Las subvenciones van destinadas a costear gastos personales de primera necesidad y enseres de uso personal, transporte, adquisición de vestuario adecuado para adultos y niños, actividades

educativas, formación en habilidades sociales y culturales, aprendizaje del idioma, formación ocupacional y reciclaje profesional, de ocio y tiempo libre, de guardería y otras complementarias de tipo educativo, así como ayudas para facilitar la autonomía de los beneficiarios a la salida del centro y otros de carácter extraordinario.

Las cuantías máximas y mínimas de cada tipo de ayuda en 2018 fueron las mismas que las determinadas para 2017 en la Resolución de 23 de febrero de 2017 de la SGIE, sin que se produjera su actualización, a pesar de que el artículo 5.2 del Real Decreto 865/2006 establece que se actualizarán cada año mediante resolución de la SEIE, en función de la evolución del índice de precios de consumo previsto para el ejercicio de que se trate, aunque se deja la actualización, en todo caso, supeditada a la existencia de crédito presupuestario.

Estas ayudas se hacen efectivas, de acuerdo con el artículo 9 del RD, a través del sistema de libramientos “a justificar” a favor de los cuatro CAR.

3. Subvención a las ciudades de Ceuta y Melilla para la mejora de la atención prestada en los centros de acogida de MENA

La concesión de esta subvención está regulada por el Real Decreto 1086/2018, de 31 de agosto. En el RD se recogen las actuaciones previstas para garantizar el mantenimiento y mejora de los servicios de atención y acogida, información, asistencia social y formación de los (MENA) por las ciudades de Ceuta y Melilla mediante el desarrollo de:

- a. La atención inmediata y acogida de estos menores.
- b. La información, orientación y apoyo psicosocial del menor, su escolarización o su formación e inserción profesional, disponiendo para ello del personal debidamente cualificado.

Este RD recoge los aspectos fundamentales que han de regir en la concesión, gestión y justificación de estas subvenciones, establece el carácter singular de la subvención y la improcedencia de su convocatoria pública, que se fundamenta en las excepcionales circunstancias que concurren como consecuencia de la necesidad de atender a los MENA que llegan a las ciudades de Ceuta y Melilla.

4. Subvención directa a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) España para la colaboración en la ejecución del Programa de Reasentamiento de Refugiados

El Real Decreto 225/2016, de 27 de mayo, tiene por objeto regular la concesión directa, con carácter excepcional y por razones humanitarias, de una subvención a la OIM España, destinada a sufragar los gastos originados por su participación en el desarrollo del programa de reasentamiento de refugiados derivado de las conclusiones del Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea, de 20 de julio de 2015, con arreglo a las cuales España adquirió el compromiso de reasentar a 1.449 personas.

El RD establece, entre otras cuestiones, la normativa nacional y europea aplicable, las actuaciones a realizar por la entidad beneficiaria en coordinación con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, la cuantía y periodicidad de los pagos y su forma de justificación.

5. Contribución voluntaria a la OIM

En noviembre de 2018, tuvo lugar la firma de un acuerdo entre el MTMSS y la OIM, en el marco del proyecto “Apoyo a la ejecución del programa de reasentamiento de refugiados en España durante los años 2018 y 2019”, con el objeto de establecer las normas aplicables al procedimiento de

contribución voluntaria del entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social a esta entidad. Conforme a este acuerdo, el Ministerio se comprometía a sufragar los gastos derivados de la participación de la OIM en el desarrollo del programa de Reasentamiento 2017, a ejecutar en 2018, a través de una aportación voluntaria, por importe de 1.300.000 euros.

Este acuerdo se firmó al amparo de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, tipificado como acuerdo internacional administrativo de los regulados en su Título III.

Como resultado del análisis efectuado de la normativa reguladora específica de las subvenciones objeto de la fiscalización, cabe señalar que, en general, en ella se recogen de manera adecuada todos los elementos esenciales para su configuración establecidos en la LGS y en su Reglamento de desarrollo. No obstante, en el análisis de esta normativa se ha observado lo siguiente:

- 1ª) La Orden ESS/1708/2012, de 20 de julio, no exige la presentación de la relación de trabajadoras causantes de la subvención en las líneas de actuación a) y c). Esta carencia se ha corregido incluyéndose esta cuestión en la Resolución de 24 de mayo de 2018, de la DGM, por la que se convocan estas subvenciones.
- 2ª) El Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, contenía referencias a normas derogadas en 2015, sin que se hubiera procedido a su actualización. No obstante, en 2019, se aprobó el Real Decreto 450/2019, de 19 de julio, con el fin de ampliar el objeto a la Atención Humanitaria de los solicitantes y beneficiarios de Protección Internacional y de actualizar la normativa aplicable o las referencias a la estructura ministerial.

Esta norma no recogía la posibilidad, prevista en su normativa interna, de iniciar el procedimiento a través del envío de invitaciones a los beneficiarios para la presentación de las solicitudes, ni el especial tratamiento que se da a las organizaciones no gubernamentales (ONG) especializadas, con mayores importes precio/plaza en el cálculo de la subvención.

- 3ª) En aquellas convocatorias que se cofinancian con fondos europeos resulta de aplicación, además de las normas nacionales, la normativa europea. Esta circunstancia conlleva que estas convocatorias estén sujetas a distinta normativa en función de la fuente de financiación y, con ello, a distintas obligaciones por parte de los beneficiarios y del órgano concedente de la subvención, en relación con proyectos de una misma convocatoria, presentándose un desarrollo más amplio de las exigencias de la normativa para aquellas cofinanciadas con fondos europeos, aun cuando las ayudas financiadas exclusivamente por los PGE representan el 83 % de las subvenciones totales, frente al 8 % y al 9 % financiadas con FAMI y FSE, respectivamente.

La regulación en la normativa europea de los indicadores y los datos a utilizar para asegurar la realización de un adecuado seguimiento de las actuaciones es muy detallada. Sin embargo, esta información no está expresamente contemplada en las bases reguladoras ni en las convocatorias de las ayudas, si bien se ha incluido de forma pormenorizada en sus manuales de gestión.

- 4ª) Ninguno de los cuatro CAR en funcionamiento se ha creado mediante orden ministerial, como se establece en la Orden de 13 de enero de 1989.

II.2. ANÁLISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD CONTABLE

II.2.1. Procedimiento contable

Con carácter previo a las resoluciones de convocatoria, la SGPGE facilita los datos de los fondos disponibles. Los directores generales de la DGM y de la DGIAH presentan las necesidades de financiación de sus líneas de subvenciones y se procede a acordar el reparto de los fondos y a confeccionar los borradores de las correspondientes convocatorias. A continuación, la SGPGE certifica la existencia de saldo disponible y se elaboran los documentos de retención de crédito para su fiscalización por la intervención delegada, quedando retenido el crédito y registrado en contabilidad en las aplicaciones presupuestarias afectadas por cada convocatoria.

En el caso de que la convocatoria sea plurianual, se solicita a la SGPGE certificado de que para las aplicaciones presupuestarias y anualidades que figuran en la convocatoria no se superan los límites establecidos en el artículo 47 de la LGP, y de retención de crédito de ejercicios posteriores, correspondientes a la convocatoria.

Las resoluciones de las convocatorias, junto con sus correspondientes extractos, se envían a la intervención delegada para su fiscalización. Una vez fiscalizada la resolución, la SGPGE la remite al Director General, junto con el documento contable de autorización del gasto (A) para su aprobación.

Una vez recibidas y valoradas las solicitudes, se confecciona la propuesta de resolución definitiva y el documento contable por el compromiso del gasto (D), que se envían nuevamente para su fiscalización.

En el caso de las convocatorias con pago anticipado, con la resolución de concesión se reconoce la obligación y se propone la ordenación del pago (OK). En la línea de Flujos Migratorios, tanto el reconocimiento de la obligación como la propuesta de ordenación de pago se efectúan una vez presentada la justificación completa y modificada la resolución de concesión.

II.2.2. Modificaciones presupuestarias

Los créditos aprobados en 2018 para los capítulos 4 y 7 del programa presupuestario 231H solo experimentaron un incremento de 3.000.000 de euros en relación con los de 2017 y 2016, correspondiente al subconcepto 455.03 "*Acciones de integración en favor de los inmigrantes*".

En el ejercicio 2018, la SGIE tramitó 8 expedientes de modificación de crédito en los capítulos 4 y 7 del programa 231H por un importe neto de 102.770.429,36 euros, lo que representa un incremento de los créditos iniciales en estos capítulos del 36 %. El cuadro siguiente recoge el detalle de los expedientes por tipo de modificación:

CUADRO Nº 3
MODIFICACIONES DE CRÉDITO DE LOS CAPÍTULOS 4 Y 7
EJERCICIO 2018
(Euros)

Tipo de modificación	Nº expedientes	Disminución crédito	Aumento crédito	Total
Transferencias	4	-4.300.000	42.446.874	38.146.874
Generaciones	4		64.623.555	64.623.555
TOTAL MODIFICACIONES	8	-4.300.000	107.070.429	102.770.429

Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en las cuentas anuales rendidas.

Las generaciones de crédito son consecuencia de la forma en que se reciben y gestionan las aportaciones del FAMI y del FSE. Los ingresos de la UE se canalizan a través de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, ingresándose en el Banco de España y registrándose, inicialmente por esta, en cuentas extrapresupuestarias.

Una vez registrados, se comunica a la autoridad responsable correspondiente (DGIAH, en el caso de FAMI, y a la Unidad administrativa del FSE, en el de los fondos FSE). Recibida esta comunicación, la autoridad responsable del Fondo en cuestión, aplica los importes recibidos al presupuesto de ingresos, dándose de baja en la cuenta extrapresupuestaria. Finalmente, se incorpora al presupuesto de gastos mediante una generación de crédito, conforme al artículo 53.1 de la LGP.

Como se indica en el cuadro anterior, se han realizado 4 generaciones como consecuencia de los ingresos recibidos de la UE, tres del FAMI y uno del FSE.

Las transferencias de crédito aprobadas en el ejercicio 2018, sirvieron para reasignar los recursos entre las distintas líneas de subvenciones, incrementando los de la línea de Atención Humanitaria.

II.2.3. Obligaciones reconocidas

Las ayudas y subvenciones concedidas con cargo al programa presupuestario 231H "Acciones en favor de los inmigrantes", que constituyen el ámbito objetivo de la fiscalización, se recogen en los capítulos 4 y 7 del citado programa presupuestario. En el cuadro siguiente se presenta un resumen de su ejecución presupuestaria en 2018 al nivel de vinculación.

CUADRO Nº 4
RESUMEN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL NIVEL DE VINCULACIÓN DEL PRO-
GRAMA 231H, CAPÍTULOS 4 Y 7. EJERCICIO 2018
(Euros)

Aplicación	Descripción	Créditos iniciales	Modificaciones	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas netas
45503	Convenios con Ceuta y Melilla para menores no acompañados cofinanciados con Fondos Europeos	6.449.000	0	6.449.000	6.449.000
460	Actuaciones para la ordenación de los flujos migratorios laborales cofinanciadas o no cofinanciadas por el FSE	50.000	0	50.000	0
483	Acciones en el ámbito migratorio	705.600	965.195	1.670.795	958.472
484	Ayudas y subvenciones en favor de inmigrantes y refugiados	278.551.250	91.205.234	369.756.484	369.387.548
48407	Subvención a CRE para la atención de inmigrantes llegados a las costas españolas y en asentamientos	1.884.000	0,00	1.884.000	1.884.000
48409	Subvenciones a ACNUR para programas de refugiados e inmigrantes	100.000	0,00	100.000	100.000
490	Para Inmigración y Protección Internacional	0	1.300.000	1.300.000	1.300.000
Total Capítulo 4 "Transferencias corrientes"		287.739.850	93.470.429	381.210.279	380.079.020
780	Transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro	900.000	9.300.000	10.200.000	10.200.000
781	Subvención a CRE para la atención de inmigrantes llegados a las costas españolas y en asentamientos	100.000	0	100.000	100.000
Total Capítulo 7 "Transferencias de capital"		1.000.000	9.300.000	10.300.000	10.300.000,00
Total capítulos 4 y 7		288.739.850	102.770.429,36	391.510.279	390.379.020

Fuente: Cuentas anuales rendidas.

Las obligaciones reconocidas en 2018 en los capítulos 4 "Transferencias corrientes" y 7 "Transferencias de capital" ascendieron a 390.379 miles de euros, que representan el 94 % del total del Programa. El 97 % de ellas corresponden a subvenciones corrientes, con un grado de ejecución del 99,7 %, frente al 98,7 % del conjunto del Programa. Todas las obligaciones reconocidas se pagaron en el propio ejercicio. Todas las aplicaciones tuvieron un grado de ejecución sobre los créditos definitivos del 100 % o muy cercano a él, salvo la aplicación 460, que no se ejecutó, y la 483, que fue del 57 %.

A continuación, se presentan los contenidos de las distintas aplicaciones presupuestarias y los importes de las obligaciones reconocidas en cada una de ellas.

II.2.3.1. SUBCONCEPTO 455.03 "CONVENIOS CON CEUTA Y MELILLA PARA MENORES NO ACOMPAÑADOS COFINANCIADOS CON FONDOS EUROPEOS"

Corresponde a las subvenciones directas concedidas en 2018 a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla para la mejora de la atención prestada en los centros de acogida de MENA cofinanciadas por el FSE. Las obligaciones reconocidas ascendieron a 6.449.000, importe igual al de los créditos aprobados.

II.2.3.2. CONCEPTO 460 "ACTUACIONES PARA LA ORDENACIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS LABORALES COFINANCIADAS O NO COFINANCIADAS POR EL FSE"

En este concepto se deben recoger las transferencias a entidades locales para actuaciones destinadas a la ordenación de los flujos migratorios laborales cofinanciadas por el FSE. En 2018 no se reconocieron obligaciones, a pesar de contar con créditos por importe de 50.000 euros, al no haberse presentado ninguna solicitud por parte de entidades locales.

II.2.3.3. CONCEPTO 483 "ACCIONES EN EL ÁMBITO MIGRATORIO"

Recoge las subvenciones concedidas para la ordenación de los flujos migratorios de los trabajadores migrantes cofinanciadas por el FSE de la convocatoria de 2018. Las obligaciones reconocidas ascendieron a 958.472 euros.

II.2.3.4. CONCEPTO 484 "AYUDAS Y SUBVENCIONES EN FAVOR DE INMIGRANTES Y REFUGIADOS"

Las obligaciones reconocidas ascendieron a 369.387.548 euros. Incluye los subconceptos siguientes:

- 484.02 "Ayudas de carácter social". Recoge las subvenciones de la línea de Convivencia y Cohesión Social a proyectos de empoderamiento de extranjeros con necesidades de atención integral de la convocatoria de 2018, por importe de 2.100.000 euros.

- 484.03 "Ayudas de carácter social cofinanciadas por el FSE", por importe de 27.237.926. En este subconcepto se recogen las subvenciones de la línea de Convivencia y Cohesión Social a proyectos de itinerarios integrados y personalizados de inserción socio-laboral y proyectos que promuevan la diversidad cultural, la igualdad de trato y no discriminación en el ámbito laboral de la convocatoria de 2018, por importe de 11.940.000 euros; así como las anualidades correspondientes a 2018 de las subvenciones en la línea de Protección Internacional a proyectos de empleo (prioridad V) de las convocatorias de 2016 (247.926 euros), 2017 (2.250.000 euros) y 2018 (12.800.000 euros).

- 484.04 "Ayudas a residentes en Centros CAR". Incluye las subvenciones directas concedidas en 2018 a los residentes de los CAR, por importe de 881.500 euros.

- 484.05 "Sistema de Protección Internacional", por importe de 233.831.385 euros. Recoge las anualidades de 2018 de las convocatorias de 2016 (6.605.160 euros), 2017 (35.450.225 euros) y 2018 (191.776.000 euros) de la línea de Protección Internacional, a proyectos financiados exclusivamente por PGE en la prioridad I.

- 484.06 "Atención humanitaria a Inmigrantes", por importe de 79.308.890 euros. Recoge las subvenciones de concesión directa para atención humanitaria concedidas en 2018. Entre estas subvenciones destacan las concedidas a CRE, por importes de 17.519.647 y 30.433.721 euros en las convocatorias general y complementaria, respectivamente.

- 484.16 "Programa de Reasentamiento y Reubicación de Refugiados, Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la UE", por importe de 247.669 euros. Recoge el pago final de la subvención directa concedida a la OIM España para la colaboración en la ejecución del Programa de Reasentamiento de Refugiados.

- 484.62 "Subvenciones cofinanciadas con el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)", por importe de 25.780.178 euros. En este subconcepto se incluyen las subvenciones de la línea de Convivencia y Cohesión Social de la convocatoria de 2018, por importe de 15.690.000 euros; las anualidades de 2018 de las convocatorias de 2016 (229.994 euros), 2017 (998.275 euros) y 2018 (6.400.000 euros) de las subvenciones concedidas de la línea de Protección Internacional a proyectos incluidos en las prioridades II, III y IV; y las subvenciones concedidas para proyectos de retorno voluntario de personas nacionales de terceros países correspondientes a la convocatoria de 2018, por importe de 1.887.872 euros, y a la anualidad de 2018 de la convocatoria de 2017, por importe de 574.037 euros.

II.2.3.5. SUBCONCEPTO 484.07 *“SUBVENCIÓN A CRUZ ROJA ESPAÑOLA PARA LA ATENCIÓN DE INMIGRANTES LLEGADOS A LAS COSTAS ESPAÑOLAS Y EN ASENTAMIENTOS”*

Recoge la subvención nominativa a CRE que figura en los PGE de 2018, por importe de 1.884.000 euros.

II.2.3.6. SUBCONCEPTO 484.09 *“SUBVENCIONES A ACNUR PARA PROGRAMAS DE REFUGIADOS E INMIGRANTES”*

Recoge la subvención nominativa a ACNUR que figura en los PGE de 2018, por importe de 100.000 euros.

II.2.3.7. CONCEPTO 490 *“PARA INMIGRACIÓN Y PROTECCIÓN INTERNACIONAL”*

Recoge el importe del pago efectuado a la OIM derivado del acuerdo internacional suscrito para la realización del proyecto “Apoyo a la ejecución del programa de reasentamiento de refugiados en España durante los años 2018 y 2019”, por importe de 1.300.000 euros.

II.2.3.8. CONCEPTO 780 *“TRANSFERENCIAS A FAMILIAS E INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO”*

Recoge las subvenciones de capital para Atención Humanitaria a Inmigrantes, por importe de 4.700.000 euros; de la línea de Protección Internacional cofinanciados por el FAMI, por importe de 5.000.000 euros y de la de Convivencia y Cohesión Social financiados exclusivamente por PGE, por importe de 500.000 euros.

II.2.3.9. CONCEPTO 781 *“SUBVENCIÓN A CRUZ ROJA ESPAÑOLA PARA LA ATENCIÓN DE INMIGRANTES LLEGADOS A LAS COSTAS ESPAÑOLAS Y EN ASENTAMIENTOS”*

Recoge la subvención nominativa a CRE consignada en los PGE para 2018, por importe de 100.000 euros.

Como resultado de las pruebas efectuadas, cabe indicar que la información contable contenida en el Estado de Liquidación del Presupuesto de Gastos del ejercicio 2018, con relación a la ejecución presupuestaria de los capítulos 4 y 7 del Programa 231H, es representativa de las operaciones realizadas en el ejercicio, de acuerdo con las normas que le son de aplicación, y se registraron de acuerdo con el procedimiento previsto en ellas.

II.3. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA Y DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN, GESTIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS

El artículo 10.1 de la LGS atribuye a los Ministros y a los Secretarios de Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, la condición de órganos concedentes de subvenciones. Conforme al Real Decreto 703/2017 de 7 de julio, correspondía a la SGIE desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración, a través de la DGM.

Como se ha señalado, a partir de julio de 2018, con la entrada en vigor del Real Decreto 903/2018, parte de las competencias de la DGM se traspasaron a la DGIAH, quedando la DGM responsable de la línea de Flujos Migratorios y la DGIAH del resto de líneas analizadas.

II.3.1. Cuestiones generales

II.3.1.1. PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES (PES)

El artículo 8.1 de la LGS establece que los órganos de las Administraciones Públicas *"que promongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deben concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación"*.

Dicho precepto se desarrolla por los artículos 10 a 15 del RLGS, en los que se determinan el ámbito y su contenido, así como la competencia para su aprobación, el seguimiento de dichos planes y los efectos de su incumplimiento.

En cumplimiento del citado artículo 8.1 LGS fue aprobado, por Orden del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de 27 de julio de 2017, el PES 2017-2019 del entonces así denominado Departamento Ministerial, abarcando, conforme al artículo 11 del RLGS, el conjunto de las subvenciones públicas gestionadas por los distintos órganos del Ministerio: la Secretaría de Estado de Empleo, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, la SGIE y la Subsecretaría.

El artículo 12 RLGS establece como contenido mínimo del PES cuatro cuestiones fundamentales: a) los objetivos estratégicos, b) las líneas de subvención en las que se concreta el plan de actuación, c) el régimen de seguimiento y evaluación continua aplicable a las diferentes líneas de subvenciones que se establezcan, y d) los resultados de la evaluación de los planes estratégicos anteriores.

Tras el análisis efectuado, cabe señalar lo siguiente:

- 1º) Los objetivos incluidos en el plan son genéricos, sin descripción de sus efectos o posible impacto, y sin vinculación a los objetivos contenidos en el programa presupuestario. Todo ello a pesar de que el artículo 12 del RLGS establece que los objetivos estratégicos del plan han de describir *"el efecto e impacto que se espera lograr con la acción institucional durante el periodo de vigencia del plan y que han de estar vinculados con los objetivos establecidos en los correspondientes programas presupuestarios"*.
- 2º) En la totalidad de las líneas de subvenciones, salvo las contribuciones realizadas a la OIM -que no están incluidas en el PES- se recogen los aspectos contenidos en el artículo 12 del RLGS, excepto el contenido del apartado *"plan de acción"* de las distintas líneas, en el que deberían delimitarse, entre otras cuestiones, las líneas básicas de las bases reguladoras de la concesión, el calendario de elaboración, que se sustituye por una descripción de la normativa aplicable, tipo de procedimiento de concesión y criterios objetivos de valoración.
- 3º) El PES no recoge los indicadores que permitan cuantificar el cumplimiento de los objetivos previstos, y los informes de actualización del PES de 2018 y 2019 no incluyen la información requerida.
- 4º) El PES no contiene los resultados de la evaluación del plan estratégico anterior (PES 2013-2015 del Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

II.3.1.2. MANUALES DE PROCEDIMIENTOS

Tanto la DGIAH como la DGM han elaborado manuales para la solicitud y para la justificación de las subvenciones de concurrencia competitiva, disponibles para los solicitantes de las subvenciones en la página web, para cada convocatoria. Para las líneas de concesión directa no se han elaborado manuales, aun cuando la gestión de la línea de Atención Humanitaria guarda un gran paralelismo con las de concurrencia competitiva.

Por lo que se refiere a la gestión, la línea de Flujos Migratorios dispone de un documento interno que recoge el procedimiento a seguir en la gestión de las distintas fases, y en las líneas de Convivencia y Cohesión Social, de Protección Internacional y de Retorno Voluntario, existe una guía para la cumplimentación de los cuestionarios de evaluación de las entidades y de los proyectos, dirigida a los técnicos del departamento. Por su parte, para la línea de Protección Internacional existe un manual para la gestión de las plazas de acogida de los solicitantes de Protección Internacional (ingresos, estancias, traslados, bajas, entre otras cuestiones), que incluye el procedimiento para la gestión de las ayudas.

En las líneas cofinanciadas por el FAMI, la DGIAH actúa, principalmente, como autoridad responsable del fondo y como órgano de adjudicación en régimen de concurrencia competitiva, estando sometida a la normativa europea y al manual de procedimientos de la Autoridad Responsable del FAMI (2014-2020) en España.

Por su parte, en las líneas de Protección Internacional, de Convivencia y Cohesión Social, de Flujos Migratorios y las concedidas de forma directa a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, cofinanciadas por el FSE, la SGIE actúa como organismo intermedio. La DGIAH y la DGM actúan como unidad de apoyo y órgano de adjudicación en sus respectivas convocatorias, estando sometidas a la normativa europea, al manual de sistemas de gestión y control del organismo intermedio y al manual de procedimientos del FSE (2014-2020).

Estos dos manuales recogen todas las fases del procedimiento, desde la aprobación del gasto hasta el pago al beneficiario.

Como resultado de las pruebas efectuadas cabe indicar respecto de estos manuales y guías, lo siguiente:

- 1) Están dirigidos, principalmente, a los beneficiarios de las subvenciones. En algunas de las líneas se dispone también de guías o manuales internos sobre aspectos concretos con diferentes grados de detalle, al haber sido desarrollados por los distintos responsables de cada una de las líneas sin una supervisión o coordinación global. En el caso de la línea de Retorno Voluntario se dispone, únicamente, de un listado de comprobaciones respecto de las solicitudes.
- 2) Las subvenciones nominativas y las líneas de concesión directa a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla o a la OIM y las ayudas a residentes en los CAR no cuentan con guías o manuales de procedimiento.

II.3.1.3. APLICACIONES INFORMÁTICAS

En 2018 no existía homogeneidad en las aplicaciones utilizadas para la gestión de las distintas líneas de subvenciones, siendo uno de los factores que determinaban el uso de una u otra aplicación el hecho de estar cofinanciadas por FAMI, FSE o solo por los PGE. Cada fase del proceso no se registra en una única aplicación, lo que dificulta el seguimiento completo de las ayudas desde su concesión hasta la verificación de la justificación y, en su caso, los correspondientes procedimientos de reintegro.

No obstante, en 2019 se empezó a trabajar en la implantación de un programa informático que diera respuesta a estas deficiencias, con la intención de que estuviera disponible para las convocatorias de 2020. Este programa es una adaptación de una aplicación ya existente y en funcionamiento, desarrollada por una Comunidad Autónoma, lo que ha facilitado ciertas etapas de su desarrollo. Está previsto que sea una herramienta que dé soporte integral a todos los procedimientos de subvenciones y ayudas de la Secretaría de Estado, registrándose en ella todas las fases del procedimiento y toda la información y los datos necesarios para la solicitud, concesión, gestión y control de las subvenciones. No obstante, el proceso de implantación de esta aplicación se ha visto afectado por la declaración del estado de alarma decretado en España en 2020 como res-

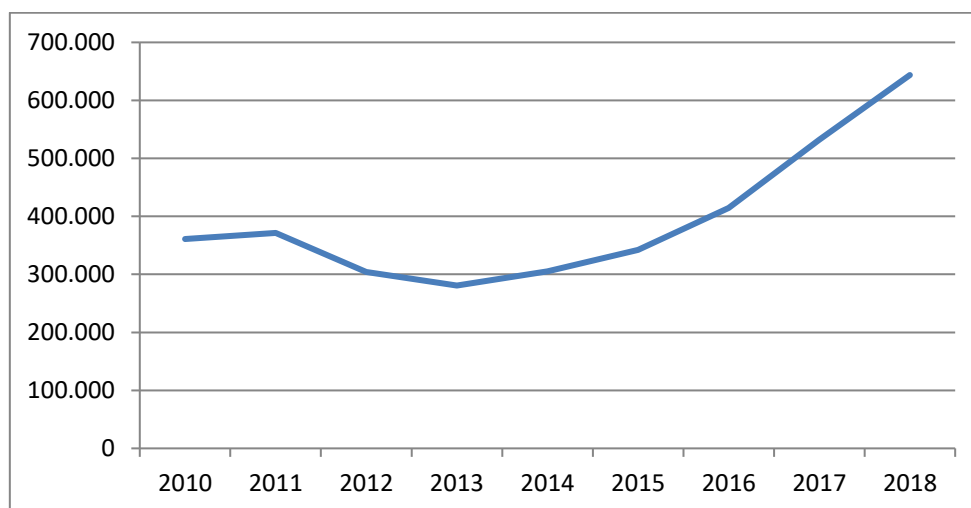
puesta a la COVID19 y aún no se encuentra en funcionamiento, salvo en línea de Flujos Migratorios en la que se empezó a utilizar en 2020.

II.3.1.4. ANÁLISIS DE LOS EFECTIVOS DE PERSONAL

El "Informe de Fiscalización sobre los fondos públicos aplicados por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración para la Integración de los inmigrantes", aprobado en 2011, ponía de manifiesto la situación de desequilibrio existente entre la presión migratoria del momento con un crecimiento significativo de los recursos destinados a la integración de inmigrantes no acompasado con la variación de los recursos humanos dedicados a su gestión.

El aumento de la presión migratoria ha seguido siendo una constante en los últimos años, como puede observarse en el siguiente gráfico:

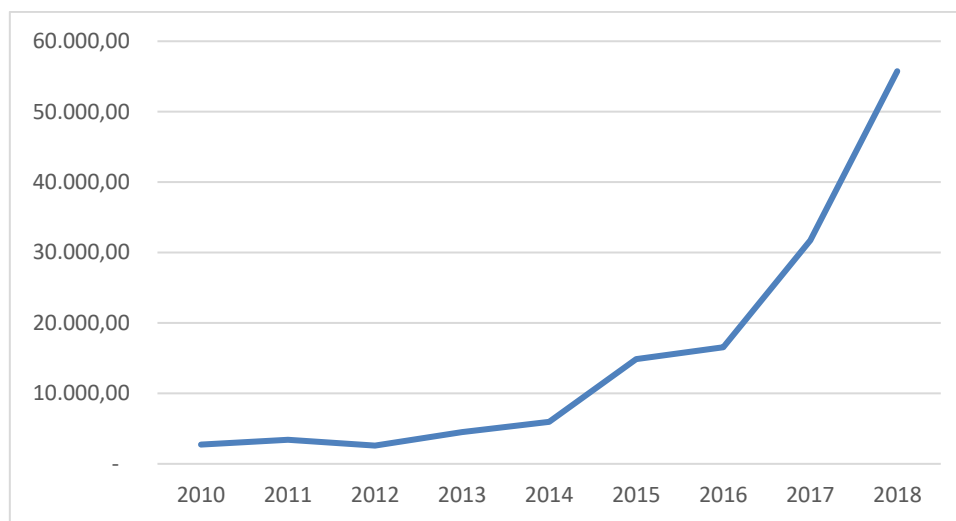
GRÁFICO N° 1
EVOLUCIÓN LLEGADAS DE INMIGRANTES (2010 A 2018)
(Personas)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Por ello, el número de personas atendidas en el sistema de acogida no ha dejado de crecer como consecuencia del enorme incremento de las solicitudes de asilo, que se refleja en el gráfico siguiente:

GRÁFICO Nº 2
EVOLUCIÓN SOLICITUDES DE ASILO (2010 A 2018)
(Personas)



Fuente: Ministerio del Interior

Sin embargo, la situación de los recursos humanos destinados a la gestión de estas ayudas y subvenciones sigue siendo insuficiente. La plantilla fija disponible es reducida, por lo que se completa con funcionarios de forma temporal, interinos y personal de cupo. El personal de cupo presta servicios por periodos de seis meses sin posibilidad de ampliar este periodo y renovar a los empleados ya formados que deseen continuar (perdiendo, por tanto, el *know-how* adquirido) y sin que exista una estabilidad en la disponibilidad del número de estos recursos. Por ejemplo, en la Subdirección General de programas de protección internacional (SGPPI), en octubre de 2018, causaron baja más de 80 personas que no fueron sustituidas, según la información proporcionada por dicha SG.

Se ha analizado, asimismo, la situación de la dotación de personal existente en los CAR, en relación con las plazas que gestiona cada uno y las dotaciones económicas asignadas, poniéndose de manifiesto que el nivel de efectivos de cada CAR, sin computar las vacantes declaradas, no se correlaciona con el número de plazas de residentes y, a su vez, el número de plazas tampoco se corresponde con los importes correspondientes a las obligaciones reconocidas del ejercicio, lo que implica un reparto dispar en relación con la carga de trabajo y los fondos subvencionados.

Así, por ejemplo, con libramientos por un importe de 240.000 euros, el CAR de Alcobendas subvenciona a los beneficiarios de 80 plazas, en tanto que el CAR de Mislata, con igual cantidad, hizo frente a los correspondientes a 120 plazas, es decir un 33 % más de residentes. Para un mismo número de plazas (120) en el CAR de Sevilla se disponía de 28 trabajadores, en tanto que Mislata tenía 3 más, siendo además el importe de los libramientos de Sevilla inferiores en 51.500 euros (21,45 %) a los de Mislata. En cuanto al CAR de Vallecas, recibió 24.500 euros (un 11,5 %) más que el CAR de Sevilla, teniendo éste 24 residentes menos (20 %), y contando, asimismo, con 3 efectivos más para la realización de sus funciones.

CUADRO Nº 5
CAR. IMPORTES LIBRADOS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES, NÚMERO DE PLAZAS Y EFECTIVOS DE PERSONAL 2018

CAR	Obligaciones reconocidas (euros)	Número de plazas	Efectivos (personas)			Total
			Área técnica	Área admón.	Área servicios	
Alcobendas	240.000	80	5	4	14	23
Vallecas	213.000	96	7	3	21	31
Sevilla	188.500	120	5	6	17	28
Mislata	240.000	120	5	6	21	32
Total	881.500	416	22	19	73	114

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

II.3.2. Procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones y ayudas

A continuación, se exponen los resultados del trabajo efectuado, atendiendo a la forma de concesión de las subvenciones o al tipo de subvención, cuando se ha considerado necesario para la mejor exposición del trabajo realizado.

II.3.2.1. INICIACIÓN

Con carácter previo, hay que indicar que la SGIE no mantenía en el periodo fiscalizado el registro de solicitantes de subvenciones, previsto en el artículo 29.1 del RGS, cuya elaboración ya figuraba como recomendación en el anterior informe de este Tribunal. Esta carencia se mantiene actualmente.

II.3.2.1. a) Subvenciones en régimen de concurrencia competitiva

El procedimiento ordinario para la concesión de subvenciones de este tipo se inicia de oficio mediante la elaboración de la convocatoria por el órgano concedente, en este caso, la DGM o la DGI AH. La convocatoria debe fijar el procedimiento de concesión de las subvenciones desarrollando necesariamente los aspectos siguientes: los créditos presupuestarios y cuantía máxima a conceder, el objeto, condiciones y finalidad de la concesión de las subvenciones, requisitos de las entidades solicitantes y forma de acreditarlos, órganos competentes para la instrucción y resolución del procedimiento, plazo de presentación de solicitudes, de resolución y notificación, posibilidad de reformulación de las solicitudes y criterios de valoración, entre otros.

El RLGS prevé que de forma excepcional se pueda fijar, además de la cuantía total máxima dentro de los créditos disponibles, una cuantía adicional cuya aplicación a la concesión de la subvención no requiere de una nueva convocatoria. Esto ha sido habitual, en el caso de las subvenciones objeto de la fiscalización, en la medida en que las convocatorias están cofinanciadas con fondos FSE y FAMI que, en ocasiones, estaban previstos, pero aún no disponibles en el momento de aprobar la convocatoria.

En el ejercicio 2018, las convocatorias de Retorno Voluntario y de Protección Internacional establecían la posibilidad de una cuantía adicional, derivada del incremento de los créditos como consecuencia de una generación, ampliación o incorporación de crédito, quedando la efectividad de esta cuantía condicionada a la obtención de la financiación añadida, que debía ser publicada antes de la resolución de concesión, sin que tal publicidad implicase la apertura de plazo para presentar nuevas solicitudes, ni de un nuevo plazo para resolver.

La fase de iniciación del procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva se completa con la recepción de las solicitudes por el órgano concedente, con el correspondiente periodo de subsanación de defectos de las solicitudes presentadas.

Las solicitudes debían presentarse en el plazo de veinte días naturales contados a partir del día siguiente al de la publicación del extracto de la resolución, de conformidad con lo establecido en ambas bases reguladoras, y dirigirse a la DGM o a la DGAIAH, según procediese.

Los modelos de solicitud, incluidos como anexos en las convocatorias, junto con las instrucciones para su cumplimentación, se encuentran disponibles en el Portal de Inmigración de la página web del Ministerio.

Los anexos que integran la solicitud y demás documentación establecida en las bases reguladoras se presentan en soporte informático tratable, individualizados y firmados cada uno de ellos electrónicamente con certificado digital del representante legal de la entidad solicitante, en el registro electrónico de la Sede del Ministerio o en el Registro Electrónico Común de la AGE, salvo en la línea de Convivencia y Cohesión Social, cuyas solicitudes se presentan electrónicamente a través de una aplicación informática específica, que recoge toda la tramitación desde la fase de solicitud hasta la notificación de la resolución de concesión a los beneficiarios.

Con carácter general, en las líneas de Convivencia y Cohesión Social y de Retorno Voluntario y en la de Protección Internacional, el personal técnico de la SGIAHCM y de la SGPPI, respectivamente, realiza la revisión de las solicitudes, comprobando que toda la documentación exigida en las bases reguladoras se ha presentado y cumple con los requisitos establecidos en ellas. En la línea de Flujos Migratorios, las comprobaciones se efectúan por la DGM y se documentan en su base de datos.

En las pruebas efectuadas se ha puesto de manifiesto que las cuatro resoluciones de convocatoria de las líneas de subvenciones de concurrencia competitiva reúnen los requisitos básicos exigidos por la LGS, así como por el RLGS, y no se han detectado incidencias en la cumplimentación de las solicitudes, en la documentación aportada, ni en las comprobaciones efectuadas sobre ellas, con las siguientes excepciones:

- 1ª) En la línea de Retorno Voluntario, algunas de las revisiones no se han cumplimentado en su totalidad y en ninguna se recoge la persona ni la fecha de realización.
- 2ª) En las líneas de Convivencia y Cohesión Social y de Protección Internacional los importes solicitados corresponden a un número y a unos gastos presupuestados de los proyectos muy superiores a los finalmente aprobados, incluso en algunas de las entidades beneficiarias su previsión de ingresos y gastos (que incluye el importe previsto de las propias ayudas solicitadas) es muy inferior a la suma de los gastos presupuestados de los proyectos para los que se solicita subvención, lo que pone de manifiesto la sobrevaloración de los importes solicitados.

II.3.2.1. b) Subvenciones nominativas

La fase de iniciación del procedimiento de concesión de subvenciones nominativas se corresponde con la propia elaboración de los PGE, en los que han de estar determinados expresamente su objeto, dotación presupuestaria y beneficiario. Una vez aprobados, se deben elaborar y formalizar los correspondientes convenios de colaboración, que son el instrumento habitual para canalizar estas subvenciones. Ambos requisitos se cumplen en las subvenciones nominativas concedidas en 2018.

II.3.2.1.c) Subvenciones concedidas por razones de interés público, social, económico o humanitario

El procedimiento extraordinario de concesión de subvenciones previsto en el artículo 22.2. c) de la LGS se inicia con la elevación al Gobierno, por parte del ministro competente, para su aprobación

por RD, de las normas reguladoras especiales de las subvenciones a conceder que, entre otras cuestiones, deben incluir la justificación de su carácter extraordinario.

Las subvenciones a los CAR y de la línea de Atención Humanitaria requieren, además, la presentación de una solicitud por parte de los beneficiarios. Por su parte, las subvenciones a las ciudades de Ceuta y Melilla para la mejora de la atención prestada en los centros de acogida de MENA y la subvención directa y la aportación a la OIM no prevén la presentación de solicitudes.

En las subvenciones a los CAR, conforme al artículo 7 del RD 865/2006, el procedimiento se inicia a instancia de la persona interesada, mediante solicitud dirigida al titular de la DGII. Respecto de estas subvenciones, no se han observado incidencias reseñables en esta fase del procedimiento.

Las subvenciones concedidas de la línea de Atención Humanitaria responden a razones de interés público, social y humanitario, abordando situaciones que se producen de forma impredecible y que deben ser atendidas de forma ágil, urgente y flexible, lo que dificulta su convocatoria pública. Sobre esta línea de subvenciones cabe señalar lo siguiente:

- 1º) El procedimiento de concesión debe iniciarse, según el artículo 8 del RD 441/2007, a instancia de parte, mediante solicitud de la entidad u organización dirigida a la SEIE. Sin embargo, en el manual de gestión se establece que el inicio de las actuaciones puede originarse con la publicación de la convocatoria en la página web del Ministerio de Empleo y Seguridad Social⁹ o mediante invitación. En 2018, se enviaron invitaciones a las entidades beneficiarias de este tipo de subvención en años anteriores, si bien la invitación no excluye la presentación de la solicitud.
- 2º) Ninguna norma, ni siquiera el manual, regula la forma de determinar las entidades a las que se debe enviar la invitación, que han sido distintas según se tratara de la convocatoria general o de la complementaria, y no se ha aportado documentación que justifique la decisión de invitar a las entidades elegidas, lo que pone de manifiesto la discrecionalidad de este procedimiento.

A este respecto, la DGIAH indicó que las entidades invitadas son instituciones con las que tienen una relación continua en la medida en que realizan las atenciones necesarias en el sistema de atención humanitaria, son pocas y es fácil conocer si cumplen los requisitos o no. Sin embargo, su selección no está explícitamente prevista en el procedimiento, ni se deja evidencia documental del proceso. Como consecuencia de todo ello, solo se han presentado solicitudes por parte de las entidades invitadas.

- 3º) Conforme al procedimiento previsto en el manual, con carácter previo a la invitación, las entidades enviaron a la DGIAH sus presupuestos iniciales, incluyendo la previsión de plazas de acogida, a partir de los cuales se determinaron las cuantías a conceder. Sin embargo, en la convocatoria complementaria, dos de las cinco entidades invitadas, que resultaron beneficiarias, no presentaron previamente sus presupuestos.
- 4º) Una vez comunicado telefónicamente el importe que les iba a ser concedido, se presentaron las solicitudes con los presupuestos adaptados. El procedimiento utilizado no permite a las entidades conocer cómo se han valorado las solicitudes y se ha determinado el importe concedido a cada una de ellas. Con carácter general para todas las entidades, se ha producido una reducción del número de beneficiarios, pero el coste unitario por beneficiario no se ha mantenido constante, ni ha variado de igual manera para todas las entidades.
- 5º) Los costes unitarios en la prestación de acogida entre las distintas entidades son muy variados, como puede apreciarse en el cuadro siguiente, lo que podría deberse a diversas causas, tales como diferencias relevantes en las prestaciones de los servicios incluidos en

⁹ Actualmente, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

acogida en las distintas entidades, con el riesgo de que exista un tratamiento dispar a los destinatarios últimos de este programa, dependiendo de ser atendidos por una entidad u otra.

Por otro lado, no existe constancia de que la DGAIAH realice ningún tipo de control sobre los presupuestos presentados en las solicitudes por las entidades beneficiarias para validar las diferencias de costes existentes entre las distintas entidades, ni para analizar los cambios de actividades y costes unitarios existentes entre los presupuestos iniciales y los presentados posteriormente con la solicitud.

CUADRO Nº 6
ANÁLISIS COSTES DE ACOGIDA
PRESUPUESTOS INICIALES Y SOLICITUD
(Euros)

Entidades ¹⁰	Presupuesto inicial			Solicitud			Variación porcentual		
	Nº beneficiarios	Coste total acogida	Coste unitario	Nº beneficiarios	Coste total acogida	Coste unitario	Nº beneficiarios	Coste total acogida	Coste unitario
1	210	427.100	2.034	150	304.920	2.033	-29	-29	0
2	550	276.707	503	440	209.760	477	-20	-24	-5
3	1542	3.861.510	2.504	1.154	2.932.480	2.541	-25	-24	1
4	6.660	7.753.922	1.164	6.650	6.576.750	989	0	-15	-15
5	8.884	14.156.581	1.593	7.215	11.649.735	1.615	-19	-18	1
6	65	228.612	3.517	80	159.720	1.997	23	-30	-43
7	87	418.975	4.816	74	308.560	4.170	-15	-26	-13

Fuente: elaboración propia, a partir de los presupuestos iniciales enviados por las entidades y las solicitudes presentadas.

6º) Cuatro de las cinco entidades beneficiarias presentaron sus solicitudes en la convocatoria complementaria una vez superado el plazo concedido para ello en la invitación.

II.3.2.2. INSTRUCCIÓN Y CONCESIÓN

II.3.2.2.a) Subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva:

El órgano competente para la instrucción del procedimiento debe realizar de oficio todas aquellas actuaciones que resulten “necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe formularse la propuesta de resolución”.

Estas actuaciones pueden incluir, entre otras cuestiones, la solicitud de informes previos que puedan resultar pertinentes para resolver, la evaluación de las solicitudes por los técnicos, la emisión del informe por parte del órgano colegiado creado al efecto en el que se concrete el resultado de la evaluación, tanto de entidades como de proyectos, y la formulación de las propuestas de resolución provisional y definitiva.

A partir de la aprobación del Real Decreto 903/2018, de 20 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica del MTMSS, la DGAIAH es el órgano competente para ordenar e instruir el procedimiento en las líneas de Convivencia y Cohesión Social y de Retorno Voluntario, a través de la Subdirección General de Programas de Atención Humanitaria y Centros de Migraciones; y de la de Protección Internacional, a través de la SGPPÍ; y la DGM, para la línea de Flujos Migratorios, a

¹⁰ Hay dos entidades que no proporcionaron la información relativa al número de beneficiarios en sus presupuestos iniciales por lo que no se las ha podido incluir en el análisis.

través de la Subdirección General de Inmigración. Asimismo, la DGIAH y la DGM son competentes para la resolución de las respectivas convocatorias.

Los órganos colegiados, recogidos en las respectivas bases reguladoras, son: la Comisión de Evaluación, en las líneas de Convivencia y Cohesión Social, de Protección Internacional y de Retorno Voluntario, y la Comisión de Valoración, en la de Flujos Migratorios.

En cuanto a la evaluación de las solicitudes, en relación con las líneas de Convivencia y Cohesión Social, de Protección Internacional y de Retorno Voluntario, se dispone de una *“Guía para la cumplimentación de los cuestionarios de evaluación de las entidades y de los proyectos”* para facilitar su cometido al personal técnico. Así, para estas tres convocatorias se procede a la valoración de entidades y, posteriormente, a la de los proyectos.

La valoración de las entidades se realiza en dos fases. En la primera, el técnico, a través de un cuestionario, comprueba que la entidad reúne los requisitos exigidos en las bases reguladoras y en las convocatorias. Solo en el caso de que se cumplan estos requisitos, aplica, en una segunda fase, los criterios generales de valoración de la entidad establecidos en las bases reguladoras, quedando excluidas las entidades que obtengan una puntuación inferior a la mitad de la máxima.

La valoración de los proyectos de las entidades que no han sido excluidas se realiza también en dos fases. En la primera se realiza la evaluación respecto al cumplimiento de las prioridades y requisitos establecidos en la convocatoria y, en la segunda, sobre los proyectos que han superado la fase anterior, se realiza la evaluación de los criterios generales establecidos en las bases reguladoras, quedando excluidos, de forma general, aquellos que obtengan una valoración inferior a la mitad de la máxima.

El evaluador debe justificar de manera concreta y clara la asignación de puntuación en cada uno de los apartados, debiendo reflejar en el apartado final de cada ítem las observaciones que considere oportunas o relevantes para explicar la puntuación obtenida, así como firmar electrónicamente y registrar la puntuación en el archivo que en cada área se determine.

Como valoración final del proyecto debe recogerse una síntesis de los aspectos más destacados, tanto positivos como negativos del proyecto y, en su caso, incluir comentarios sobre la valoración y posibles modificaciones a realizar de cara a la memoria adaptada, entre otras.

De acuerdo con el artículo 5.2 y el artículo 10.1 de las bases, una vez evaluadas las solicitudes de la subvención, la Comisión de Evaluación debe emitir y aprobar el informe de evaluación de las entidades admitidas a trámite y de los proyectos solicitados, dirigido al correspondiente órgano instructor para que proceda a la formulación de la propuesta de resolución provisional. Este informe, que se recoge en un acta de la reunión de la Comisión, firmado electrónicamente por su Presidente y su Secretario, incluye, de forma general en sus anexos, las entidades admitidas e inadmitidas con la puntuación y el motivo de la denegación a estas últimas, los proyectos favorables y denegados y la puntuación y el motivo de la denegación a estos últimos, así como la relación de las entidades admitidas y de los proyectos favorables, con la cuantía de concesión propuesta.

En cuanto a la línea de Flujos Migratorios, los criterios de valoración recogidos en sus bases reguladoras se desarrollan y cuantifican de manera precisa en la correspondiente convocatoria. La Comisión de Valoración es la encargada de valorar que las solicitudes de subvención reúnen todos los requisitos, de concretar el resultado de la evaluación efectuada y de determinar la cuantía que se propone, teniendo en cuenta los criterios y la cuantía máxima, establecidos en las bases reguladoras y en la convocatoria. En la convocatoria de 2018 se recoge que no será necesario establecer la puntuación y el orden de prelación si el importe de las subvenciones solicitadas no fuese superior a la cuantía máxima del crédito fijado en la convocatoria, como así sucedió, al ser el crédito consignado suficiente para subvencionar todas las solicitudes que fueron valoradas favorablemente.

La Comisión de Valoración, realizadas las comprobaciones pertinentes, elabora un informe en el que se concreta el resultado de la valoración efectuada de todas las solicitudes.

Conforme al artículo 10 de la Orden ESS/1423/2012 y de la Orden ESS/1708/2012, el titular de la Subdirección General correspondiente, a la vista del expediente y el informe de la Comisión de Evaluación/Valoración, formula la propuesta de resolución provisional para las líneas reguladas por la Orden ESS/1423/2012, y definitiva, en el caso de Flujos Migratorios, debidamente motivada, expresando la relación de solicitantes para los que se propone la concesión de la subvención y su cuantía, y especificando su evaluación y los criterios de valoración seguidos para efectuarla. Asimismo, se ha de incluir la relación ordenada de todas las solicitudes para las que se propone la denegación, según la puntuación obtenida en la evaluación.

En las líneas de Convivencia y Cohesión Social, de Protección Internacional y de Retorno Voluntario, la propuesta de resolución provisional se debe notificar a las entidades propuestas como beneficiarias para que comuniquen la aceptación de la subvención y, en su caso, reformulen su solicitud con el fin de ajustar los compromisos y las condiciones a dicha propuesta de resolución, conforme a los modelos normalizados de aceptación y no aceptación de la subvención y de las memorias adaptadas de los proyectos según su financiación, que se encuentran disponibles en la página web del Ministerio. A continuación, el titular de la SG correspondiente formula la propuesta de resolución definitiva.

La DGIAH o la DGM, según corresponda, por delegación del titular del Ministerio, deben dictar la resolución del procedimiento de concesión en el plazo de quince días¹¹, conforme a la Orden ESS/1423/2012 (la Orden ESS/1708/2012 no establece plazo para la resolución del procedimiento). La resolución, que ha de ser motivada, debe acordar tanto la concesión de las subvenciones como la denegación o inadmisión de las solicitudes, incluyendo, en su caso, una relación ordenada de todas las solicitudes que, cumpliendo los requisitos, no hayan sido estimadas por rebasarse la cuantía máxima del crédito fijado en la convocatoria. Las resoluciones de concesión deben dictarse y notificarse a los solicitantes en el plazo máximo de seis meses, contados desde la fecha de publicación de la convocatoria (artículo 11.3 en ambas bases reguladoras).

Como resultado de las pruebas efectuadas, cabe señalar las deficiencias e incumplimientos, referidas a las líneas de Convivencia y Cohesión Social, de Protección Internacional y de Retorno Voluntario, siguientes:

- 1ª) El informe de la Comisión de Evaluación, previsto en el artículo 24.4 de la LGS, no fundamenta suficientemente la valoración de las solicitudes recibidas en cuanto a los criterios de reparto ni el cálculo para la asignación de cuantías a los proyectos admitidos o la ratio importe solicitado/concedido. Las resoluciones de concesión asumen los informes de la Comisión y, por ello, no quedan acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución adoptada, en contra de lo establecido en el artículo 25.2 de la LGS y en las bases reguladoras.
- 2ª) La guía de valoración recoge el contenido y ponderación de los criterios y subcriterios y considera puntuables determinados aspectos que deberían ser de obligado cumplimiento en la presentación de la documentación, como es el caso de valorar la coherencia del presupuesto con las actividades planteadas, que el presupuesto del proyecto se detalle por actividades, que el cronograma sea detallado o que haya un sistema de evaluación de los proyectos. No obstante, estos subcriterios desglosados no se recogen en los cuestionarios cumplimentados para la valoración de las solicitudes.

Además, la guía incluye determinados aspectos (aportar un cronograma detallado de la ejecución de los proyectos, la existencia de una póliza de seguro vigente para el volunta-

¹¹ En la línea de Convivencia y Cohesión Social este plazo se redujo a la mitad en virtud de la Resolución de 26 de septiembre de 2018 de la DGIAH, relativa a la tramitación de urgencia en la concesión de esta línea de subvenciones.

riado, financiación propia de la entidad superior al 2,5 %, entre otros) que no se contienen en las bases reguladoras ni en la convocatoria y que fueron considerados en la valoración de los proyectos.

- 3ª) Los cuestionarios de evaluación presentan algunas deficiencias de cumplimentación en algunos apartados y de firma. Además, no queda constancia expresa de que las observaciones manifestadas por los evaluadores hayan sido supervisadas.
- 4ª) No se realizan procedimientos adicionales para la determinación cuantitativa de las subvenciones concedidas por parte de la DGIAH, tales como análisis de costes, que permitan evaluar de forma objetiva los presupuestos proporcionados por las entidades, lo que reduciría el riesgo de que se estén concediendo mayores subvenciones a proyectos menos eficientes que otros, principios igualmente exigibles en la gestión de los fondos públicos, de acuerdo con las previsiones del artículo 8.3 de la LGS, en sus incisos b) y c), respectivamente.
- 5ª) La convocatoria de la línea de Protección Internacional no recoge la puntuación mínima exigida tanto a las entidades como a los proyectos, que solo se incluye en la guía de valoración y se aplica por la Comisión de Evaluación.
- 6ª) Se han producido retrasos (10 días en Convivencia y Cohesión Social y 6 en Retorno Voluntario) en la emisión de la resolución de la concesión de las subvenciones desde la formulación de la propuesta de resolución definitiva, superándose el plazo establecido en sus normas reguladoras.
- 7ª) La notificación a las entidades de la línea de Retorno Voluntario superó en más de 20 días el plazo máximo de seis meses, contados desde la fecha de publicación de la convocatoria, establecido en artículo 11.3 de las bases reguladoras, sin que se ampliase el plazo en virtud del artículo 23 de la LPACAP. En el caso de la línea de Protección Internacional, debido al importante volumen de solicitudes de subvenciones formuladas, sí se recurrió a esta posibilidad de ampliación del plazo.
- 8ª) En la línea de Convivencia y Cohesión Social, al menos, una solicitud que se presentó fuera de plazo fue valorada, si bien la entidad fue excluida al obtener una puntuación inferior a la mínima necesaria.
- 9ª) En la línea de Convivencia y Cohesión Social, en contra de lo establecido en sus bases reguladoras, uno de los vocales de la Comisión de Evaluación no es funcionario sino personal laboral, debido a que la SG no cuenta con suficiente personal funcionario.

II.3.2.2.b) Subvenciones nominativas:

La fase de instrucción del procedimiento de concesión de subvenciones nominativas transcurre entre la iniciación del procedimiento, con la inclusión de las subvenciones en los PGE, y su terminación, con la firma del convenio en que se han de instrumentar este tipo de ayudas. El convenio adquiere el carácter de bases reguladoras para este tipo de subvenciones y debe incluir, entre otros aspectos, la determinación del objeto de la subvención, sus beneficiarios, el crédito presupuestario, la cuantía individualizada, la compatibilidad o incompatibilidad de la subvención, los plazos y los modos de pago y plazo y forma de justificación de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos recibidos. A continuación, se analiza el procedimiento seguido en las dos subvenciones nominativas fiscalizadas:

Con fecha de 24 de agosto de 2018, CRE presentó la solicitud de una subvención nominativa para la atención a inmigrantes llegados a las costas españolas, prevista en los PGE del año 2018, para el periodo de 1 de enero de 2018 a 31 de diciembre de 2018. El 23 de octubre de 2018, tras la

subsanción de los defectos de su solicitud, se suscribió el convenio canalizador de la subvención, que fue concedida por Resolución de la DGIAH.

En relación con la otra subvención nominativa, tras la presentación la correspondiente solicitud el 26 de septiembre de 2018, con fecha 12 de noviembre, se firmó el convenio por el que se canaliza la subvención nominativa a la delegación en España de ACNUR para el desarrollo de un programa dirigido a la integración de solicitantes y beneficiarios de Protección Internacional durante el año 2018. La subvención fue concedida por Resolución de la DGIAH.

Ambos convenios recogen la información necesaria para la correcta ejecución de las subvenciones.

II.3.2.2.c) Subvenciones concedidas por razones de interés público, social, económico o humanitario:

Mediante el procedimiento extraordinario de concesión de subvenciones, previsto en el artículo 22.2.c) de la LGS, la DGIAH gestiona cuatro tipos de subvenciones: la subvención para la realización de actuaciones de Atención Humanitaria a personas inmigrantes (subvención de Atención Humanitaria); ayudas a residentes en centros CAR; la subvención para la atención de MENA de las ciudades de Ceuta y Melilla (subvención MENA), y la subvención para el programa de reasentamiento y reubicación de refugiados (subvención OIM). Además, en 2018 gestionó la contribución voluntaria a la OIM.

Atención humanitaria

El artículo 6 del 441/2007, de 3 de abril, que regula estas ayudas, establece los “*criterios de concesión*” que deben cumplir las entidades y organizaciones a las que se puede “*conceder subvención para el desarrollo de alguna de las actuaciones*” que constituyen el objeto de la subvención.

Estos criterios de concesión están relacionados con la capacidad de las entidades y organizaciones solicitantes para gestionar la subvención (experiencia, estructura y recursos propios y capacidad de gestión y suficientes recursos humanos); con las características que deben cumplir los proyectos presentados y su coste (objetivos, resultados e impacto esperados, y adecuación del presupuesto y del contenido técnico a los objetivos y al coste medio por usuario); y, por último, con el compromiso de cooperación de la entidad para el establecimiento de un sistema común de información.

Las solicitudes se examinan y comprueban, procediendo a su evaluación conforme a los criterios de concesión recogidos en el artículo 5 y 6 del RD. En cuanto a la tramitación, el artículo 10 del RD señala que la DGIAH comprobará que las entidades cumplen todos los requisitos formales exigibles, así como que se acompaña la documentación preceptiva, requiriendo al interesado para su subsanción en el plazo de 10 días en caso contrario.

Evaluadas las solicitudes, se formula la propuesta definitiva de resolución, sin necesidad de propuesta previa ni de modificación de las solicitudes, que ya están ajustadas a las cantidades a conceder.

Como resultado de las pruebas efectuadas, cabe señalar las siguientes deficiencias:

- 1ª) Se han producido incumplimientos del plazo para la subsanción de deficiencias de la solicitud inicial presentada, establecido en el artículo 10 del RD, en cuatro de los nueve solicitantes en la convocatoria general, si bien los requerimientos posteriores se corrigieron en tiempo. Para algunos solicitantes se han producido hasta seis requerimientos de subsanción.

- 2ª) Las comprobaciones efectuadas sobre el cumplimiento de los requisitos se encuentran normalizadas en un documento que sirve de guía. Este documento, sin embargo, no se cumplimentó para la subvención de mayor cuantía en la convocatoria general y, salvo en algún caso, no se completó la parte del formulario correspondiente a las fechas en las que se realizaron las comprobaciones o el seguimiento de los defectos de los que se solicita subsanación, ni las correspondientes a los campos “*comprobaciones*” y “*valoración requisitos*”.
- 3ª) En ningún caso, los “*criterios de concesión*” se configuran como criterios de valoración ponderados. Así, el citado RD y el manual de gestión no asignan ninguna ponderación a estos criterios, ni establecen ningún método que permita cuantificar la subvención a conceder. El RD se limita a señalar, en su artículo 10, que la DGIAH, “*evaluará las solicitudes, de acuerdo con los criterios fijados en los artículos 5 y 6*”.
- 4ª) La cuantificación económica de la subvención a conceder se basa en las estimaciones de costes de las actividades presentadas por los solicitantes, sobre las que se producen ajustes, sin que la DGIAH realice un análisis de costes de las distintas actividades que se financian, y ello pese a que es una actuación que también se presta por esta DG, a través de los CAR, y podrían compararse. Para la realización de estos ajustes, la DGIAH dispone de un documento de “*cálculos*” en ficheros Excel, que incluyen distintas actividades en la convocatoria general y en la complementaria.
- 5ª) En la convocatoria complementaria, las cuantías inicialmente calculadas no coinciden con las finalmente concedidas, sin que por parte de la DGIAH se haya aclarado el motivo que lo justifique. En esta convocatoria, el importe concedido a un beneficiario, no se encuentra detallado, asignándosele el mismo importe del año anterior.
- 6ª) En la convocatoria general, la totalidad de las notificaciones de resolución se han dictado duplicando el plazo de dos meses desde el inicio del procedimiento, establecido en el artículo 11 del Real Decreto 441/2007.

Residentes CAR

La instrucción de los expedientes se lleva a cabo por el personal del área asistencial residencial del centro, que realiza de oficio cuantas actuaciones estima necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de las solicitudes y de la documentación aportada. La información obtenida debe servir de base para la elaboración por el equipo técnico del centro de un informe-propuesta de concesión de la ayuda solicitada.

Si la solicitud no reúne los documentos y requisitos establecidos, debe requerirse al interesado para que, en el plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si no lo hiciera, se entenderá que ha desistido de su petición, archivándose sin más trámite.

Aunque las solicitudes van dirigidas formalmente a la DGIAH, la concesión de la subvención se resuelve, conforme a lo establecido en su RD regulatorio, por parte del titular de la dirección del CAR, sin intervención de la citada Dirección General.

Ceuta y Melilla

En relación con la subvención a las ciudades de Ceuta y Melilla para la mejora de la atención prestada en los centros de acogida de MENA, su concesión se realiza por resolución de la Directora General de Integración y Atención Humanitaria, si bien no existen normas internas que establezcan el procedimiento para la concesión de esta subvención ni está fijado el plazo para dictar la resolución de concesión.

OIM España

La concesión de la subvención a la Organización Internacional para las Migraciones, OIM España, para la colaboración en la ejecución del Programa de Reasentamiento de Refugiados, conforme al RD, se realizó mediante resolución del titular de la DGM por delegación de la Ministra de Empleo y Seguridad Social y, en ella, se detalla la cuantía máxima concedida para la ejecución del programa de reasentamiento en cada ejercicio presupuestario, así como el número de personas a reasentar. La OIM presentó su solicitud para la concesión de la subvención, conforme a lo establecido en el RD. En las pruebas efectuadas no se han observado deficiencias en esta fase del procedimiento.

Contribución voluntaria a la OIM

El acuerdo de contribución se suscribió en noviembre de 2018 al amparo de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

En su artículo 39, esta ley establece que *“Todos los proyectos de acuerdos internacionales administrativos serán remitidos al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación antes de su firma para que por la Asesoría Jurídica Internacional se emita informe preceptivo acerca de su naturaleza y formalización. En particular, dictaminará sobre si dicho proyecto debería formalizarse como tratado internacional o como acuerdo internacional no normativo. Asimismo, antes de su firma, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación remitirá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas aquellos que conlleven compromisos financieros para que informe sobre la existencia de financiación presupuestaria adecuada y suficiente para atender tales compromisos”*.

En las pruebas efectuadas no se han detectado incidencias en su concesión, habiéndose completado los trámites preceptivos establecidos en el artículo 39 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre de Tratados y otros Acuerdos Internacionales para su tramitación, en especial, el Informe de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, conforme al cual se trata de un *“acuerdo internacional administrativo”*, previsto en su artículo 2.b); el informe de la Abogacía del Estado del Ministerio sobre la viabilidad jurídica del borrador del Acuerdo, en el que se considera procedente informar favorablemente; y el de la Secretaria General Técnica del Ministerio de Hacienda, que no planteó objeciones al acuerdo de referencia. Sin embargo, el acuerdo de contribución no fue publicado en el Boletín Oficial del Estado. A este respecto, el artículo 41 de la Ley 25/2014 establece que esta publicación será *“por resolución del Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación”*.

II.3.2.3. ACEPTACIÓN DE LA SUBVENCIÓN Y REFORMULACIÓN DE SOLICITUDES

El artículo 24.5 de la LGS señala que *“La propuesta de resolución definitiva, cuando resulte procedente de acuerdo con las bases reguladoras, se notificará a los interesados que hayan sido propuestos como beneficiarios en la fase de instrucción, para que en el plazo previsto en dicha normativa comuniquen su aceptación”*.

La fase de reformulación de solicitudes tiene por finalidad la adaptación del contenido económico de los proyectos o actividades incluidos en las solicitudes de subvención formuladas por los beneficiarios, al importe a conceder cuando este sea inferior al solicitado. Así se establece en el artículo 27 de la LGS, según el cual *“cuando la subvención tenga por objeto la financiación de actividades a desarrollar por el solicitante y el importe de la subvención de la propuesta de resolución provisional sea inferior al que figura en la solicitud presentada, se podrá instar del beneficiario, si así se ha previsto en las bases reguladoras, la reformulación de su solicitud para ajustar los compromisos y condiciones a la subvención otorgable”*.

II.3.2.3.a) Subvenciones concedidas en concurrencia competitiva:

La Orden ESS/1423/2012 recoge esta cuestión en su artículo 10.4, según el cual: “*para la reformulación de las solicitudes, se cumplimentará una memoria adaptada de los proyectos a la propuesta de subvención. En esta memoria deberá adecuarse el contenido del programa inicialmente solicitado al importe de la subvención propuesta.*”

La memoria adaptada vinculará en todos sus extremos a la entidad subvencionada, y no podrá incluir contenidos, actuaciones, localizaciones territoriales o cualesquiera otros extremos distintos de los inicialmente consignados en la solicitud inicial de subvención”.

Las bases reguladoras de la línea de subvenciones de Flujos Migratorios no prevén la reformulación de solicitudes (en esta línea la propuesta de resolución provisional es también definitiva).

Para el resto de líneas, las entidades propuestas disponen de un plazo de diez días¹², desde la notificación de la propuesta de resolución de la concesión, para comunicar la aceptación y reformular sus solicitudes, transcurrido el cual, sin que se haya procedido a la reformulación y aceptación de la subvención, el titular de la SG correspondiente podrá realizar propuesta de subvención a favor del solicitante o solicitantes siguientes en orden de puntuación de los programas del mismo colectivo de atención, siempre que el crédito liberado resulte suficiente.

La ya mencionada sobrevaloración de las solicitudes y la consiguiente reducción en las propuestas de concesión de las subvenciones obliga a la reformulación de las solicitudes con grandes ajustes en su cuantía, lo que cuestiona la idoneidad de la fase de valoración de las solicitudes y debería tenerse en cuenta en las futuras convocatorias de este tipo de ayudas.

Los modelos normalizados en formato PDF y Word de la aceptación o no aceptación de la subvención y de las memorias adaptadas de los proyectos, según su financiación, se encuentran disponibles en la página web del Ministerio y en su Portal de Inmigración. Dentro de las memorias adaptadas, se incluyen unas tablas en formato Excel donde se recoge la información que se debe incluir dependiendo de la financiación de los proyectos, que también se incluyen en los anexos de la solicitud.

Con carácter general, se observa que los solicitantes para los que se propone la concesión de la subvención aceptan esta y cumplimentan de conformidad la información requerida para las memorias de los proyectos adaptadas a la subvención concedida en los modelos normalizados.

Sin embargo, se observan ligeros retrasos en la aceptación de la subvención por parte de algunas entidades en las líneas de Convivencia y Cohesión Social y de Protección Internacional.

II.3.2.3.b) Subvenciones nominativas y subvenciones concedidas por razones de interés público, social, económico o humanitario:

La reformulación de solicitudes no se contempla ni se necesita en el caso de las subvenciones nominativas, cuyos importes están previstos en los PGE y se conceden por su totalidad. Lo mismo ocurre en caso de las subvenciones directas a Ceuta y Melilla y de la OIM.

En la subvención de Atención Humanitaria, pese a estar prevista la reformulación de solicitudes en el artículo 11 de su RD regulador, no se produjeron, dado que las entidades, de acuerdo con el procedimiento practicado, solicitan exactamente la cantidad que les va a ser concedida.

¹² Las bases reguladoras recogen 10 días, si bien la Resolución de 26 de septiembre de 2018 de la Dirección DGIAH, por la que se acuerda la aplicación de la tramitación de urgencia al procedimiento administrativo iniciado por la Resolución de la DGIAH de 25 de julio de 2018, en su apartado tercero acuerda reducir a la mitad los plazos establecidos en el mencionado procedimiento, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.

II.3.2.4. SUBCONTRATACIÓN DE ACTIVIDADES SUBVENCIONADAS

La LGS, en su artículo 29, solo permite la subcontratación de las actividades subvencionadas por los beneficiarios cuando esté prevista en la normativa reguladora de la subvención, que debe establecer también el porcentaje máximo permitido o no superar el 50 % del importe de la actividad subvencionada. Además, señala que cuando la actividad concertada con terceros exceda del 20 % del importe de la subvención y dicho importe sea superior a 60.000 euros, la subcontratación estará sometida al cumplimiento de los siguientes requisitos: que el contrato se celebre por escrito y que su celebración se autorice previamente por la entidad concedente de la subvención en la forma que se determine en las bases reguladoras.

II.3.2.4.a) Subvenciones en régimen de concurrencia competitiva:

La Orden ESS/1423/2012, en su artículo 15, recoge los aspectos básicos del artículo 29 de la LGS. Por el contrario, la Orden ESS/1708/2012 no contiene referencia expresa a la posibilidad de subcontratación de la actividad subvencionada, por lo que las entidades beneficiarias de la línea de Flujos Migratorios no han podido recurrir a esta posibilidad.

En la resolución de concesión se autorizan las subcontrataciones que el beneficiario, en su caso, hubiera incluido en su solicitud. Si esto no se hubiera previsto, resulta preciso que el beneficiario obtenga la autorización del titular de la DGIAH, previa solicitud debidamente justificada, formulada a más tardar sesenta días naturales antes de la finalización del plazo de ejecución del programa. La resolución de la autorización se debe notificar en el plazo de cuarenta y cinco días a contar desde la fecha de presentación de la solicitud.

La solicitud debe acompañarse de la documentación acreditativa de la especialización de la entidad con la que se subcontrata en la materia objeto de dicha contratación, así como de que se encuentra al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social y declaración responsable de quien ostente la representación legal de la entidad con la que se ha contratado o se vaya a contratar la realización de la actividad referida a las cuestiones de los artículos 13 y 29.7 de la LGS.

En las pruebas efectuadas no se han puesto de manifiesto deficiencias ni incumplimientos de la normativa aplicable.

II.3.2.4. b) Subvenciones nominativas y subvenciones concedidas por razones de interés público, social, económico o humanitario

En las subvenciones nominativas no se efectuaron subcontrataciones al no estar previstas en sus respectivos convenios.

Por lo que respecta a las subvenciones concedidas por razón de interés público, social, económico o humanitario, el Real Decreto 441/2007, que regula la subvención de Atención Humanitaria, no contiene ninguna referencia expresa a la subcontratación de actividades subvencionadas. Sin embargo, esta posibilidad sí está recogida en todas las resoluciones de concesión de las subvenciones -incluso en aquellas en las que no fue solicitada-, que prevén la subcontratación como uno de los gastos directos subvencionables, recogiendo el contenido esencial del artículo 29 de la LGS.

Las entidades, junto con la solicitud de la subvención, deben enviar un detalle de las empresas con las que se va a subcontratar y la misma documentación requerida para la subcontratación en las subvenciones de concurrencia competitiva, considerándose que, con la resolución de concesión, queda autorizada la subcontratación. Las entidades, ante algún cambio en esta relación inicial, deben solicitar autorización a la DGIAH, que se realiza a través de la modificación de la reso-

lución. Su manual interno de procedimientos, sin embargo, no prevé ninguna actuación o procedimiento en relación con las subcontrataciones.

En el resto de subvenciones concedidas de forma directa, sus normas reguladoras y resoluciones de concesión sí recogen la posibilidad de subcontratación, salvo las subvenciones a los CAR, no habiéndose detectado en las pruebas efectuadas incidencias al respecto.

II.3.2.5. MODIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE CONCESIÓN Y DE LOS PROGRAMAS SUBVENCIONADOS

II.3.2.5.a) Subvenciones en régimen de concurrencia competitiva:

El artículo 17.3.l) de la LGS incluye, entre el contenido mínimo que deben contener las bases reguladoras, las “circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, podrán dar lugar a la modificación de la resolución”.

En este sentido, la Orden ESS/1423/2012, en su artículo 12.1, establece que “*toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención y, en especial, la solicitud por parte del beneficiario del traspaso del importe subvencionado para la ejecución de un programa distinto, dentro de los expresamente autorizados en la resolución original, podrá dar lugar a la modificación de la resolución de concesión, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19.4 LGS*”.

La modificación de la resolución de concesión de las subvenciones compete al órgano concedente de la subvención, que, a la vista de la aparición de circunstancias imprevistas o necesarias para el buen funcionamiento de los programas, puede variar el contenido de dicha resolución siempre que estén debidamente justificadas, no se altere el objeto o finalidad de la subvención y no se perjudiquen derechos de tercero y que la solicitud por el beneficiario se presente “*antes de que concluya el plazo para la realización de la actividad*”, conforme al artículo 64 del RLGS.

Para las líneas de Convivencia y Cohesión Social, de Protección Internacional y de Retorno Voluntario las solicitudes se deben presentar con al menos 45 días naturales de antelación con respecto a la fecha de finalización del plazo de ejecución establecido. En las convocatorias de estas tres líneas no se realizó ninguna modificación de la resolución de concesión, ni de oficio, ni a petición de ninguna de las entidades subvencionadas.

Respecto a la modificación de los programas, las bases reguladoras, en su artículo 13, prevén que:

“1. Cuando aparezcan circunstancias que alteren o dificulten el desarrollo de los programas subvencionados, los beneficiarios de las subvenciones podrán solicitar, siempre con carácter excepcional, la modificación de las actividades o partidas de gasto de los programas subvencionados, así como de la forma y plazos de ejecución y justificación de los correspondientes gastos, los cuales podrán ser autorizados siempre que no se altere el objeto o finalidad de la subvención, y no se perjudiquen derechos de tercero”.

“2. Las solicitudes de modificación deberán fundamentar suficientemente dicha alteración o dificultad y deberán formularse con carácter inmediato a la aparición de las circunstancias que las justifiquen, respetando los plazos máximos establecidos en el Documento de Instrucciones para la Gestión, Seguimiento y Justificación de las Subvenciones y, en todo caso, hasta 45 días naturales antes de la finalización del plazo de ejecución del programa”.

“3. La resolución sobre la solicitud de modificación debe dictarse por el titular de la Dirección General de Migraciones y notificarse en el plazo de 45 días”.

Las convocatorias correspondientes y manuales de gestión concretan algunos aspectos o fijan límites por debajo de los cuales no es necesaria la solicitud de autorización por parte de los beneficiarios.

En las líneas de Convivencia y Cohesión Social y de Protección Internacional se realizaron modificaciones de los proyectos durante el período de ejecución. Se trató, principalmente, de modificaciones, de pequeña cuantía o importancia, entre partidas del presupuesto, entre localizaciones y en las fechas de realización de actividades, siendo la partida del gasto de personal la que más modificaciones experimentó. Todas las modificaciones realizadas fueron autorizadas por la DGIAH.

El artículo 13.4. de esta Orden prevé, además, que, previa solicitud debidamente motivada, *“el titular de la DGIAH podrá conceder una ampliación del plazo señalado para realizar la actividad establecido en la resolución de concesión de la subvención, que no exceda de la mitad del mismo, y siempre que con ello no se perjudiquen derechos de tercero, en las condiciones y conforme al procedimiento regulado en la Ley 39/2015”*.

En la convocatoria de 2018 no se presentaron solicitudes de ampliación de plazos de ejecución en las líneas de Convivencia y Cohesión Social ni de Retorno Voluntario, pero sí en la de Protección Internacional, en dos de los proyectos analizados, siendo una de las peticiones denegadas por exceder el periodo de 45 días naturales antes de la finalización del plazo de ejecución del proyecto.

Como resultado de las pruebas efectuadas, cabe señalar que, a pesar de que las bases reguladoras de estas subvenciones establecen el carácter excepcional que ha de tener la tramitación de modificación de actividades o partidas de gasto, así como de los programas, se ha puesto de manifiesto la existencia de este procedimiento en un gran número de los proyectos analizados, si bien, como se ha anticipado, se trata de modificaciones de escasa importancia.

Respecto a la línea de Flujos Migratorios, la Orden ESS/1708/2012, en su artículo 12, prevé que toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención puede dar lugar a la modificación de la resolución de concesión y, en especial, cuando la documentación justificativa aportada no alcance el importe contenido en la resolución de concesión o cuando el importe de la subvención concedida, en concurrencia con otras subvenciones o ayudas compatibles, supere el 75 % del coste de la actuación realizada. En 2018, una vez revisada la justificación, las resoluciones de concesión se modificaron en dos de las cinco subvenciones analizadas debido a un menor importe de la justificación aportada.

II.3.2.5.b) Subvenciones nominativas y subvenciones concedidas por razones de interés público, social, económico o humanitario:

La posibilidad de modificar las resoluciones de concesión en las subvenciones de concesión directa analizadas solo está prevista en la línea de Atención Humanitaria y en la subvención concedida a la OIM, en concreto en los artículos 12 y 7 de sus respectivos reales decretos reguladores, así como en sus resoluciones de concesión.

Con carácter general, se prevé la posibilidad de modificar la resolución de concesión como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la citada concesión cuando, por circunstancias sobrevenidas, se conozca que la entidad beneficiaria no podrá cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto o realizar la actividad que fundamenta la concesión de la subvención, según los criterios, condiciones y plazos establecidos para la actividad subvencionada; o cuando se conozca, con anterioridad a la justificación final de la subvención, que la entidad beneficiaria ha obtenido subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad.

Además, se pueden solicitar cambios entre partidas de gasto de las actuaciones subvencionadas cuando aparezcan circunstancias que alteren o modifiquen el desarrollo de los programas.

Las solicitudes de modificación o cambio deben estar suficientemente fundamentadas y formularse con carácter inmediato a la aparición de las circunstancias o motivos que las justifiquen y, en todo caso, con anterioridad al momento en que finalice el plazo de ejecución de la actividad subvencionada.

En la línea de Atención Humanitaria han hecho uso de esta facultad seis de las nueve entidades beneficiarias de la convocatoria general, en reiteradas ocasiones. Entre las modificaciones solicitadas cabe destacar la solicitud de reducción del plazo de ejecución inicial del programa, lo que produce una alteración de los costes iniciales por plaza y día que se tuvieron en cuenta en el momento de concesión de la subvención para el cálculo de los importes a conceder a cada una de las entidades. Al margen de esta, no se han detectado otras incidencias, si bien el número de solicitudes de modificación se considera excesivo.

Con respecto a la OIM, una vez analizada la documentación presentada para justificar la subvención, se resolvió modificarla, reduciendo su importe, al ser la cuantía ejecutada inferior al importe concedido.

II.3.2.6. SEGUIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES SUBVENCIONADAS

El artículo 85.1 del RLGS dispone que “*el órgano concedente de la subvención tendrá la obligación de elaborar anualmente un plan anual de actuación para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas*”, que debe precisar, entre otras cuestiones, el método de selección de las entidades beneficiarias a comprobar, así como los principales aspectos a verificar y el momento.

II.3.2.6.a) Subvenciones en régimen de concurrencia competitiva:

Las Órdenes ESS/1423/2012 y ESS/1708/2012 establecen en sus artículos 17.1 y 15.1, respectivamente, que “*los beneficiarios de las subvenciones se someterán a las actuaciones de comprobación, seguimiento y evaluación que determine la DGM¹³, facilitando cuanta información sea requerida en orden a verificar la correcta ejecución de los programas subvencionados*”.

Respecto a las convocatorias reguladas por la Orden ESS/1423/2012, en 2016 se creó en la DGIAH una Unidad de Control, encargada de la planificación anual de las visitas de control. Para las visitas, la DGIAH cuenta también con la SGPAHCM, la SGPPI, el Área de Fondos Europeos (de la Subdirección General de Integración y Relaciones Institucionales y una Unidad de Apoyo. Los controles sobre el terreno se deben llevar a cabo una vez elaborado el documento denominado “*Plan de visitas*”, en el que se recogen los criterios de selección de la muestra, el listado de proyectos y el calendario de visitas previsto para esa actuación.

En 2019, se contrató con una empresa privada y otra pública la realización del seguimiento y control de las líneas de Convivencia y Cohesión Social, de Protección Internacional y de Flujos Migratorios. La Unidad de Control supervisa estas actuaciones en las dos primeras y se encarga directamente del seguimiento y control en la línea de Retorno Voluntario.

La Unidad de Control debe poner los informes de cada actuación a disposición del Área de ejecución que gestiona el proyecto para facilitar su seguimiento, realizar, en su caso, la notificación de los resultados o recomendaciones a los interesados y el archivo en el expediente del beneficiario.

¹³ Ha de entenderse DGIAH y solo la DGM, en Flujos Migratorios.

Para la selección de la muestra de proyectos cofinanciados por el FAMI, el manual de sistemas de gestión y control de la Autoridad Responsable recoge que la metodología aplicada debe respetar lo establecido en el artículo 6 del Reglamento de ejecución (UE) número 840/2015, es decir, que represente una muestra adecuada de los distintos tipos de proyectos, beneficiarios y modos de ejecución y además teniendo en cuenta los posibles factores de riesgo que se enumeran. Por su parte, el manual de procedimiento para los proyectos cofinanciados con el FSE describe el procedimiento para las verificaciones sobre el terreno, tamaño de la muestra y criterios de selección.

Para los proyectos no cofinanciados, las visitas *in situ* se contemplan en el manual de gestión, en el que se recoge una lista de comprobación de las actividades a realizar y la documentación a verificar. La SGPAHCM y la SGPPI disponen de un cuestionario normalizado sobre las cuestiones a comprobar por los técnicos.

A este respecto, para las convocatorias de concurrencia competitiva, cabe señalar las siguientes cuestiones:

- 1ª) El manual de gestión de la convocatoria de 2018 de Protección Internacional no recoge expresamente ninguna mención a las visitas *in situ* o controles operativos sobre el terreno, que sí se incluye en los de las líneas de Convivencia y Cohesión Social y de Retorno Voluntario¹⁴.
- 2ª) Para los proyectos no cofinanciados no se elaboró el plan anual de actuación para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas establecido en el artículo 85 del RLGS. Para los cofinanciados existen los denominados planes de controles operativos sobre el terreno que, sin embargo, no están firmados por la DGIAH y no contienen los principales aspectos recogidos en la citada norma. Por ello, se ha observado una desigualdad en el seguimiento de los proyectos en función de que estén o no cofinanciados con fondos europeos.
- 3ª) En los proyectos no cofinanciados no existe una guía para la cumplimentación de los cuestionarios de las visitas *in situ*. Respecto a la convocatoria de 2018, no se realizaron visitas para los proyectos de las líneas de Convivencia y Cohesión Social y de Protección Internacional: En la primera de estas líneas se debió, según la SGPAHCM, a que el personal estaba evaluando las solicitudes de la convocatoria de 2019. Para los proyectos de Protección Internacional, la SGPPI estableció un plan de visitas provisional sin fecha ni firma, en el que se recogía el método de selección de los beneficiarios, pero no se concretaba el momento de la realización de las visitas. Sin embargo, no fue posible llevar a cabo este plan, debido a que hubo un cambio completo de todos los técnicos.
- 4ª) En relación con proyectos cofinanciados con FAMI, en general, los informes se cumplimentan adecuadamente, a pesar de no existir una guía para ello. No obstante, los epígrafes “gastos realizados y el muestreo de los gastos comprobados” no estaban cumplimentados o lo estaban de forma desigual.

II.3.2.6.b) Subvenciones nominativas y subvenciones concedidas por razones de interés público, social, económico o humanitario:

En relación con las líneas de subvenciones concedidas de forma directa analizadas en este apartado, cabe señalar lo siguiente:

- 1º) En el caso de las subvenciones nominativas, sus convenios reguladores establecen la obligatoriedad de crear una comisión de seguimiento, cuyas funciones fundamentales son el seguimiento de la ejecución del proyecto en sus aspectos económicos y técnicos; y la

¹⁴ Como ya se indicó, la línea de Flujos Migratorios carece de manual de gestión.

preparación de las propuestas de modificación de los textos de la resolución de concesión anual y su correspondiente convenio. Sin embargo, del análisis de las actas de estas comisiones se desprende que no se realiza un seguimiento del programa, consistiendo las reuniones de la comisión, fundamentalmente, en una exposición por parte de las entidades beneficiarias de las actividades a desarrollar en los términos que ya figuran en la solicitud y en la resolución de concesión.

- 2º) Respecto a la línea de Atención Humanitaria, las visitas de seguimiento corresponden, según la información facilitada, solo a la convocatoria complementaria de 2018. Sin embargo, las visitas se realizaron una vez finalizado su periodo de ejecución y corresponden en su totalidad a entidades beneficiarias de la convocatoria de 2019, incluyendo una que no fue beneficiaria en 2018, de lo que parece deducirse que no se realizaron visitas referidas a las convocatorias de 2018.
- 3º) No se realizaron actuaciones de seguimiento *in situ* de las subvenciones a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Sin embargo, la obligación de someterse a las actuaciones de control y seguimiento de la aplicación de los fondos está prevista en sus normas reguladoras, mediante la realización de los controles administrativos y operativos y financieros sobre el terreno, pudiendo la DGIAH solicitar la comunicación de informes intermedios, así como efectuar controles sobre el terreno para garantizar la correcta ejecución del proyecto y, en su caso, poder adoptar las medidas correctivas oportunas.
- 4º) En relación con la subvención de la OIM, conforme a su resolución de concesión, debe someterse a las actuaciones de control y seguimiento de la aplicación de los fondos destinados al proyecto subvencionado mediante la verificación de documentos, si bien no se prevé expresamente la realización de controles de seguimiento y visitas *in situ* por parte del órgano concedente que, por otra parte, tampoco se efectuaron.
- 5º) En lo que respecta a la contribución voluntaria a la OIM, conforme al acuerdo firmado, la OIM se compromete a enviar al Ministerio informes de cada una de las misiones de reasentamiento realizadas en el plazo de un mes tras la finalización de las misiones, así como cualquier otra información que el Ministerio precise en relación con la ejecución del proyecto. Los informes correspondientes a las misiones desarrolladas se remitieron en el plazo establecido y se adjuntaron a la justificación final del proyecto. Sin embargo, para poder cumplir su cometido de permitir el seguimiento de las actividades subvencionadas, estos informes deberían realizarse con carácter previo a la finalización de la misión y estar disponibles para el concedente con carácter previo a la justificación final de la subvención, lo que no sucedió.

II.3.2.7. JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS

El artículo 32.1 de la LGS atribuye al órgano concedente de subvenciones la competencia de comprobación de su adecuada justificación. El RLGS en su artículo 84.1 dispone que *“el órgano concedente de la subvención llevara a cabo la comprobación de la justificación documental de la subvención, con arreglo al método que se haya establecido en sus bases reguladoras, a cuyo fin revisará la documentación que obligatoriamente deba aportar el beneficiario”*.

Todas las subvenciones concedidas se pagan anticipadamente, salvo las de la línea de Flujos Migratorios. A este respecto, el artículo 88.3 del RLGS establece que para el pago anticipado de subvenciones, *“deberá incorporarse al expediente que se tramite para el pago total o parcial de la subvención, certificación expedida por el órgano encargado del seguimiento de aquella, en la que quede de manifiesto:*

- a. *La justificación parcial o total de la misma, según se contemple o no la posibilidad de efectuar pagos fraccionados, cuando se trate de subvenciones de pago posterior;*
- b. *Que no ha sido dictada resolución declarativa de la procedencia del reintegro de la subvención o de la pérdida del derecho al cobro de la misma por alguna de las causas previstas en el artículo 37 de la Ley General de Subvenciones;*
- c. *Que no ha sido acordada por el órgano concedente de la subvención, como medida cautelar, la retención de los libramientos de pago o de las cantidades pendientes de abonar al beneficiario o entidad colaboradora, referidos a la misma subvención”.*

La justificación del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos en el acto de concesión de la subvención revestía en todas las líneas la modalidad de cuenta justificativa. A partir de 2017 se adoptó la modalidad de cuenta justificativa con informe de auditor para las líneas de Convivencia y Cohesión Social, de Protección Internacional y de Retorno Voluntario.

Como ya se indicó, la Unidad de Control es la responsable del seguimiento de las actividades y la comprobación de la justificación de las subvenciones.

La comprobación de la justificación de las subvenciones analizadas se realiza en dos fases: una primera o pre-verificación, meramente formal, realizada por el órgano concedente; y una segunda fase, realizada por la Unidad de Control, en la que se verifica en detalle la documentación presentada.

En cuanto al procedimiento de comprobación de la justificación presentada, hay que distinguir aquellas subvenciones cofinanciadas con fondos FAMI y FSE, sujetas a la normativa europea, de aquellas que se financian exclusivamente con los PGE. Para estas últimas, la Unidad de Control dispone desde julio de 2019 de una guía en la que se prevé la posibilidad de utilizar técnicas de muestreo respecto de los justificantes de gastos, que hasta esa fecha se revisaban en su totalidad, lo que suponía una carga de trabajo difícil de abarcar.

Como resultado de las pruebas efectuadas, pueden destacarse las siguientes deficiencias que afectan, de manera general, a las diversas líneas de subvenciones analizadas:

- 1ª) Existe un significativo retraso en la segunda fase de revisión de las cuentas justificativas de las subvenciones no financiadas con fondos europeos. En 2020 se encontraban pendientes de revisión más del 93 % de las ayudas concedidas en los últimos cinco años, lo que supone que la revisión de la justificación se realizaba al límite de los plazos de prescripción. Para las financiadas exclusivamente con los PGE, los trabajos de revisión planificados para 2021 afectaban a las convocatorias de 2015 y 2016. En el cuadro siguiente se recoge el detalle de las subvenciones que se encontraban pendientes de revisión en enero de 2021, que corresponde a ayudas concedidas desde la convocatoria de 2015 en las correspondientes aplicaciones presupuestarias, por un importe total de 678.521.859 euros, principalmente, de las líneas de Protección Internacional y de Atención Humanitaria.

CUADRO Nº 7
SUBVENCIONES PENDIENTES DE REVISIÓN EN ENERO DE 2021
(Euros)

Aplicación económica	Concepto	2018	2017	2016	2015	Total Pendiente de revisar
48402	Ayudas de carácter social PGE	2.100.000	1.790.722	2.100.000	1.800.000	7.790.722
48405	Sistema de protección internacional	233.831.385	189.067.866	72.060.573	9.630.170	504.589.994
48406	Atención humanitaria a inmigrantes	79.308.889	37.011.809	15.845.013	10.200.000	142.365.711
780	Otras subvenciones no cofinanciadas	10.200.000	9.218.436	3.392.107	964.889	23.775.432
TOTAL		390.379.020	295.095.207	148.273.408	62.824.687	678.521.859

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la Unidad de Control de la DGIAH¹⁵.

A este respecto, el artículo 39 de la LGS establece que "prescribirá a los cuatro años el derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro. Este plazo se computará [...] a) Desde el momento en que venció el plazo para presentar la justificación por parte del beneficiario o entidad colaboradora [...]".

- 2ª) En las subvenciones con pago anticipado concedidas en 2018 por la DGIAH, se ha incorporado a sus correspondientes expedientes un certificado con la información contenida en el artículo 88.3 del RLGS, o uno por cada pago realizado en el caso de las convocatorias plurianuales. Sin embargo, el cumplimiento de este artículo se ve condicionado por el retraso en la revisión de la documentación justificativa ya señalado.
- 3ª) En relación con los costes indirectos, las resoluciones de concesión de todas las subvenciones (con excepción de Flujos Migratorios y CAR) prevén la financiación de aquellos gastos no relacionados directamente con la ejecución del programa pero que son necesarios para llevar a cabo el desarrollo del mismo, con un límite de hasta el 8 % de los costes directos.

Como justificación de estos gastos, se requiere indicar el porcentaje de imputación y la explicación del método de cálculo a través del cual se ha llegado al mismo. Deben basarse en los costes reales incurridos y soportados con las correspondientes facturas, sin que sea necesaria su presentación, aunque sí su custodia a efectos de los controles que puedan llevarse a cabo. Así, se facilita el control de la justificación de las subvenciones, al reducirse la necesidad de justificación documental, y se homogeniza la imputación de costes entre los beneficiarios de las subvenciones.

Sin embargo, no se han realizado estudios de costes que permitan concluir sobre la razonabilidad de esta cifra. Conforme al artículo 83.3 del RLGS, "a efectos de imputación de costes indirectos a la actividad subvencionada las bases reguladoras, previos los estudios económicos que procedan, podrán establecer la fracción del coste total que se considera coste indirecto imputable a la misma, en cuyo caso dicha fracción del coste no requerirá una justificación adicional".

- 4ª) No se realizó ninguna actuación para comprobar la posible existencia de otras ayudas concedidas para la ejecución de los proyectos subvencionados. En las bases reguladoras se recoge que estas subvenciones son compatibles con cualquier otra subvención, ayuda

¹⁵ En la información aportada no se incluyen las subvenciones nominativas ni a los CAR.

o ingreso para la misma finalidad, procedentes de otras Administraciones o entes públicos, privados, nacionales, de la UE o de organismos internacionales, siempre que la suma de todas ellas no supere el 75 % coste total de la actividad o el coste de la actividad subvencionada, según el tipo de línea.

A continuación, se exponen los principales elementos que constituyen la fase de justificación en función de las distintas líneas de subvención.

II.3.2.7.a) Subvenciones en régimen de concurrencia competitiva con pago anticipado

El plazo de justificación de los proyectos subvencionados, establecido en el artículo 18.1) de las bases reguladoras, de acuerdo con la LGS, era de un mes a contar desde la fecha de finalización del plazo de realización de la actividad¹⁶, sin perjuicio de la prórroga concedida, en su caso. Si vencido el plazo establecido para justificar, el beneficiario no lo hubiese realizado, el artículo 18.5 establece un plazo improrrogable de 15 días para la presentación de la cuenta justificativa, transcurrido el cual, sin que se haya realizado dicha presentación, se debe producir la exigencia del reintegro de la subvención y demás responsabilidades.

La justificación, según el artículo 18.2, se realiza por medio de cuenta justificativa con aportación de los justificantes de gasto, que debe contener una memoria de actuación, justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos; y una memoria económica. No obstante, en el artículo 18.6 se prevé que las convocatorias puedan establecer como forma de justificación la modalidad de cuenta justificativa con aportación de informe de auditor, de acuerdo con lo previsto en el artículo 74 del RGS, modalidad que fue adoptada a partir de 2017.

En las bases reguladoras se recoge el contenido de la memoria económica justificativa, los gastos subvencionables, y el contenido de la memoria de actuación justificativa de la realización del programa subvencionado.

Las distintas convocatorias analizadas regulan y desarrollan la justificación de la subvención, de acuerdo con lo establecido en las bases reguladoras, incluyendo los plazos de ejecución y justificación de cada una de ellas.

Las convocatorias de Convivencia y Cohesión Social, de Protección Internacional y de Retorno Voluntario recogen que las entidades beneficiarias de las subvenciones han de presentar a la DGIAH una memoria intermedia de actividades y una memoria final de actividades, incluyendo la justificación económica de los proyectos subvencionados, al objeto de proporcionar, entre otros aspectos, información sobre la ejecución técnica y económica de los proyectos y, concretamente, la metodología utilizada en el desarrollo de las actividades y el grado de cumplimiento de los indicadores inicialmente previstos en la memoria adaptada.

Las convocatorias de Convivencia y Cohesión Social, de Protección Internacional y de Retorno Voluntario desarrollan, además, las obligaciones específicas derivadas de la normativa europea para los proyectos cofinanciados por el FAMI y el FSE, que no se recogen en las bases. En concreto, para estos proyectos las entidades beneficiarias deben formalizar un acuerdo con la DGIAH, en el que se establecen las condiciones de la ayuda.

¹⁶ El plazo de ejecución de los proyectos subvencionados, de acuerdo con el artículo 16.1b) de la Orden ESS/1423/2012, debe establecerse en la convocatoria y en la resolución de concesión y, en todo caso, antes del 31 de diciembre de cada año.

En relación con las memorias intermedias, su contenido se desarrolla en los distintos manuales de gestión de las convocatorias¹⁷. En general, las memorias intermedias de la convocatoria de 2018 se cumplimentaron de forma adecuada por los beneficiarios, de acuerdo con la información establecida en el manual de gestión y los modelos normalizados para cada tipo de proyecto, puestos a disposición de las entidades beneficiarias en el Portal de Inmigración de la página web del Ministerio, y se cumplieron los plazos de entrega. No obstante, cabe señalar las siguientes deficiencias:

1ª) La revisión que se hace de estos documentos se limita a la comprobación de su presentación y a que recoge el contenido mínimo exigido. En la línea de Convivencia y Cohesión Social, la SGPAHCM, según la información facilitada, no realizó comprobaciones de la documentación de las memorias intermedias, debido a que el personal técnico estaba evaluando las solicitudes de la convocatoria de 2019. La presentación de las memorias intermedias se produce en el mes de julio, que, junto con agosto y septiembre, son los meses en los que se realiza la valoración de los proyectos de la siguiente convocatoria, seguido del estudio de las reformulaciones en los meses de octubre y noviembre, por lo que es habitual que no se disponga de personal ni tiempo para la realización de comprobaciones respecto de las memorias intermedias.

2ª) Uno de los beneficiarios de la línea de Convivencia y Cohesión Social, con un único proyecto no cofinanciado de Atención Integral o Acogida, no presentó la memoria intermedia, pese a habersele requerido reiteradamente, lo que supone un incumplimiento de las obligaciones de las entidades beneficiarias, conforme al apartado decimocuarto, 2.f), de la convocatoria.

3ª) En la línea de Retorno Voluntario, las comprobaciones realizadas de las memorias intermedias de dos de las entidades beneficiarias analizadas no se encontraban en los expedientes, por lo que no se puede acreditar que estas comprobaciones se hayan llevado a cabo.

4ª) En la línea de Protección Internacional se produjeron retrasos en la presentación de las memorias en cerca de un tercio de los proyectos analizados, sin que se hubiera autorizado la correspondiente prórroga. Además, para efectuar el segundo y el tercer pago de la subvención, no se exigió a las entidades analizadas la presentación de las declaraciones responsables renovadas, pese a haber transcurrido más de 6 meses desde su anterior presentación, ni la póliza de seguros de accidentes y enfermedad y de responsabilidad civil a favor del personal voluntario, establecidas en el artículo 14.1, apartados a)¹⁸ y b), respectivamente, de sus bases reguladoras.

Como se ha anticipado, desde las convocatorias de 2017, en todas las convocatorias de concurrencia competitiva¹⁹, la justificación final se realiza con la modalidad de cuenta justificativa con informe de auditor. En relación con esta modalidad, cabe indicar como deficiencia que, conforme a los informes analizados, los auditores revisan, respecto del 100 % de los gastos, que están debidamente expedidos, registrados, justificados y pagados, siendo coherentes con la naturaleza de las actividades subvencionadas, conforme a la normativa nacional y europea, en su caso, y a los manuales de gestión y justificación. Sin embargo, los informes no recogen que se hayan realizado comprobaciones referidas a los ingresos obtenidos para la financiación de un mismo proyecto de distintas fuentes y el cumplimiento de los límites establecidos en su normativa reguladora.

II.3.2.7.b) Subvenciones en régimen de concurrencia competitiva sin pago anticipado

Los beneficiarios de las subvenciones en la línea de Flujos Migratorios (única línea de concurrencia competitiva sin pago anticipado) están obligados a justificar el cumplimiento de las actividades

¹⁷ Incluyen: la memoria técnica, con las actividades y resultados que se han realizado entre el 1 de enero y el 30 de junio del año de ejecución; la memoria económica, con una relación de los gastos que se han imputado hasta ese momento; y el anexo resumen, según presupuesto recogido en la memoria adaptada.

¹⁸ “En caso de haber presentado declaración responsable, esta deberá renovarse si han transcurrido más de seis meses desde su firma”.

¹⁹ En los proyectos financiados exclusivamente por PGE de la línea de Convivencia y Cohesión Social de cuantía inferior a 60.000 pueden adoptar la modalidad de cuenta justificativa simplificada.

objeto de subvención previstas en la resolución de concesión y en las respectivas resoluciones de convocatoria, en el término de quince días a contar desde la fecha de notificación de la concesión, si la actividad ya está terminada. La justificación adopta la modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto, en los términos previstos en el artículo 72 del RLGS.

En la página web del Ministerio se recogen las *“Instrucciones para la justificación de las subvenciones convocadas por Resolución de 24 de mayo de 2018 de la Dirección General de Migraciones”*.

La justificación ha de incluir una memoria económica justificativa del coste de las actividades realizadas, así como una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos.

La revisión realizada de la justificación se plasma en un documento Word y la principal información de la justificación se incluye en la base de datos de gestión de la que dispone la SGI, que permite la posterior obtención de diferentes tipos de informes para la gestión y el seguimiento de las subvenciones.

Para los expedientes que presentan incidencias, se dispone de un modelo para requerir su subsanación, que ha de realizarse en el plazo de 10 días.

La Subdirectora General de Inmigración, como responsable del órgano instructor, emite un certificado, antes del pago, en el que consta que la entidad ha presentado la justificación en el plazo establecido y que la cuenta justificativa comprende toda la documentación exigible, sin perjuicio de las comprobaciones y controles que hayan de realizarse ulteriormente.

En relación con la comprobación de la justificación de esta línea de subvenciones hay que destacar que la SGI dispone de un listado de puntos de control de la documentación justificativa, sin embargo, en su cumplimentación no se deja evidencia de la persona que realiza la verificación ni de la fecha, aunque esta información se recoge en su base de datos.

II.3.2.7.c) Subvenciones nominativas:

Conforme al artículo 7 del RD 816/2015, que regula la concesión directa de las subvenciones a CRE y ACNUR, *“la resolución de concesión determinará el plazo de presentación de las memorias intermedia y final y los requisitos que ha de cumplir la documentación acreditativa de las actividades realizadas y los gastos efectuados”*.

Las dos entidades beneficiarias de las subvenciones nominativas consignadas en los PGE han presentado la documentación justificativa exigida en sus respectivos convenios reguladores.

La DGIAH revisó, en la fase de pre-verificación, la documentación presentada sin observar ninguna incidencia, posteriormente, esta documentación se remitió a la Unidad de Control.

La revisión de la justificación, por la Unidad de Control no se encontraba prevista en los calendarios de planificación aportados. En 2020, la Unidad de Control estaba trabajando en la revisión de la justificación de las subvenciones nominativas de 2015, estando prevista para el año 2021 la de las subvenciones de 2016.

II.3.2.7.d) Subvenciones concedidas por razones de interés público, social, económico o humanitario:

Atención humanitaria:

Conforme al artículo 15 del Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, que regula la concesión directa de estas subvenciones: *“Las entidades y organizaciones beneficiarias, antes del 31 de marzo de cada año, deberán justificar la realización de las actividades objeto de las subvenciones concedidas de acuerdo con este RD correspondientes al año anterior”*. Sin embargo, esta fecha se modifica sistemáticamente en las resoluciones de concesión, existiendo, incluso, distintas fechas de justificación entre los diferentes beneficiarios de una misma convocatoria.

La justificación se debe realizar *“mediante la presentación de una Memoria de evaluación final que incluya las actividades realizadas junto con los resultados obtenidos y una Memoria económica relativa al gasto de la subvención que incluya, debidamente cumplimentados, los anexos que acompañarán a la resolución de concesión de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración correspondientes a: certificado general del gasto efectuado, relación pormenorizada de los gastos realizados y subvencionables de acuerdo con el artículo 7 de este real decreto”*. Los beneficiarios tendrán a disposición de la SEM los justificantes de gasto o los documentos acreditativos de los gastos realizados a efectos de su comprobación. Para facilitar su realización, existe un manual de justificación de la convocatoria a disposición de los beneficiarios.

En las resoluciones de concesión se recoge la posibilidad de optar por el modelo de cuenta justificativa con aportación de informe de auditor, en cuyo caso, se puede presentar una memoria económica abreviada. Esta posibilidad, que no está prevista en el RD, no fue utilizada por ninguna de las entidades beneficiarias.

Respecto a la información presentada, la DGIAH realiza una pre-verificación y emite un informe que envía al beneficiario con las principales deficiencias detectadas para su subsanación, básicamente, de carácter formal, referidas a: la integridad de la documentación presentada en relación con la exigida, y la existencia de incorrecciones o incoherencias en la información de la memoria o entre el importe justificado y el concedido. En esa fase no se revisa la documentación justificativa de las cifras presentadas, que se debe realizar en una segunda fase por la Unidad de Control.

Conforme a la documentación facilitada y al calendario de actuaciones de la Unidad de Control, en 2020 se empezó a revisar la justificación de la convocatoria de 2015 y, en enero de 2021, aún se encontraba pendiente de revisar la correspondiente a las convocatorias de 2015 a 2018, por un importe total de 142.365.712 euros.

Respecto del análisis de la documentación presentada por las entidades para la justificación de la actividad, pendiente de revisar, cabe señalar lo siguiente:

- 1º) En la justificación económica presentada por uno de los beneficiarios se aportó un documento firmado por la Directora General de la DGIAH, con carácter previo tanto a la pre-verificación formal como a la posterior revisión de la justificación de la Unidad de Control, y por el Presidente de la entidad beneficiaria, en el que se certifica, entre otros aspectos: el importe de los gastos efectuados, que las actividades desarrolladas se han ajustado al contenido del programa establecido en la resolución de concesión y que los citados justificantes corresponden a gastos realizados durante el período de vigencia de la subvención concedida. Para el resto de entidades beneficiarias, este certificado se firma solo por el representante de la entidad, conforme al modelo del manual.
- 2º) La existencia de dos convocatorias de esta línea de subvenciones en un mismo ejercicio ha requerido la presentación y exigirá la revisión de la documentación justificativa en dos ocasiones, lo que supone una importante carga de trabajo, teniendo en cuenta las convocatorias pendientes de revisión en la Unidad de Control.

Ayudas concedidas de forma directa a las ciudades de Ceuta y Melilla

El Real Decreto 1086/2018, de 31 de agosto, que regula las ayudas concedidas de forma directa a las ciudades de Ceuta y Melilla, no establece el plazo de presentación de la memoria final y de la cuenta justificativa. Este se recoge en sus resoluciones de concesión.

Según la información facilitada, a principios de 2020 se encontraba pendiente de revisar la justificación de 2018 y, en enero de 2021, ya había sido revisada.

Ayudas a residentes en los CAR

La justificación en el caso de las ayudas a residentes en los CAR se debe realizar mediante la acreditación por el posible beneficiario, con carácter previo a su concesión, de la concurrencia de las circunstancias para ello establecidas en el artículo 3 del Real Decreto 865/2006, a través de cualquier medio disponible en derecho. Los beneficiarios de estas ayudas lo son por su condición de residentes de CAR y, en consecuencia, previamente han cumplido con los requisitos exigidos en el Estatuto Básico de los CAR. La justificación se incorpora a la solicitud solo en aquellos casos en los que se requiere, tales como cuando se financian cursos de formación o gasto en guarderías, entre otros.

Conforme establece el artículo 9 del Real Decreto 865/2006, estas ayudas se hacen efectivas a través del sistema de libramientos “a justificar”, ajustándose a sus disponibilidades, a pesar de la previsibilidad de las obligaciones derivadas de estas ayudas y de la periodicidad de los pagos propuestos y aprobados. Para ello, con base en las previsiones del equipo técnico del centro, la dirección del CAR dirige a la SGPAHCM la solicitud de libramiento a justificar para el pago de las ayudas a los beneficiarios del CAR y elabora la correspondiente memoria justificativa, en la que se desglosa, por tipo de ayudas y por meses, la cantidad solicitada para su envío.

En todos los casos, las cuentas justificativas se presentaron dentro del plazo de rendición. Sin embargo, el tiempo transcurrido entre la presentación de las cuentas justificativas y su aprobación alcanza una media de algo más de 22 meses, debido al retraso en la emisión del informe pertinente por la intervención delegada. En 2018 solo se aprobaron 7 libramientos, que correspondían a 2015 y 2016.

En ningún caso, los cobros de los primeros libramientos del año (enero-febrero) se realizaron hasta el mes de marzo de 2018, lo que supone la utilización de fondos “a justificar” no reintegrados del ejercicio anterior para gastos y pagos del siguiente, en contra de lo establecido en el artículo 79.3 de la LGP.

El Real Decreto 865/2006 obliga al uso del sistema de libramientos a justificar, sistema excepcional previsto por la LGP para el pago de obligaciones antes de poder ser justificadas, a pesar de que la justificación de estas ayudas se realiza, principalmente, con carácter previo a su concesión.

Subvención a la OIM

El Real Decreto 225/2016, que regula la concesión de esta subvención, establecía el importe máximo de la subvención y su carácter plurianual en tres plazos. El primer pago, realizado de forma anticipada, tras la resolución de concesión y por un máximo del 70 %, fue abonado en 2016.

El segundo pago debía realizarse en 2017, tras la presentación de la justificación intermedia prevista en el RD. Sin embargo, no llegó a efectuarse, al no cumplirse el objetivo fijado.

Al finalizar la ejecución, una vez analizada la documentación justificativa presentada, se modificó la resolución de concesión, reduciendo su importe y realizándose el pago resultante en 2018.

Aportación voluntaria a la OIM

Según el acuerdo de aportación voluntaria, la OIM debía enviar un informe final en el plazo de 6 meses desde la fecha de terminación del proyecto. La justificación final presentada incluía las memorias técnica y económica y el informe de auditoría, en cuyo análisis no se han detectado incidencias, salvo que fue presentada nueve meses después de su finalización²⁰, en lugar de en los seis previstos. Este retraso se justifica por la situación de fuerza mayor provocada por la pandemia de COVID-19.

II.3.2.8. REINTEGROS Y RÉGIMEN SANCIONADOR

La última de las fases del procedimiento, competencia del órgano concedente, es la relativa a los procedimientos administrativos para la exigencia del reintegro de las subvenciones, cuando el órgano concedente aprecie la existencia de alguno de los supuestos de reintegro de cantidades percibidas establecidos en el artículo 37 de la LGS; y, a la imposición de sanciones en materia de subvenciones, procedimiento que se debe iniciar de oficio, como consecuencia de la actuación de comprobación desarrollada por el órgano concedente, o de las actuaciones de control financiero previstas en la LGS.

De acuerdo con la información facilitada, en enero de 2021, no se habían iniciado procedimientos de reintegro ni de imposición de sanciones para ninguna de las líneas de subvenciones analizadas de las convocatorias de 2018. Los últimos informes de reintegro emitidos corresponden a las convocatorias de 2014 y 2015. Sin embargo, esta situación está condicionada por el retraso en la revisión de la documentación justificativa a la que se ha hecho referencia.

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

II.4. ANÁLISIS DE LA ADECUACIÓN DE LOS INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y DE LOS OBJETIVOS DEFINIDOS EN EL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 231H Y SU GRADO DE CUMPLIMIENTO

El Programa 231H “Acciones en favor de los inmigrantes” es un programa presupuestario finalista, al que se pueden asignar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables, para poder así efectuar un seguimiento de su grado de realización durante el ejercicio presupuestario.

La memoria de objetivos de 2018 contiene una descripción de las actividades a realizar, de los objetivos establecidos y de los indicadores fijados para su seguimiento.

En la memoria se definen tres áreas de actividades: extranjería e inmigración, sistema de protección internacional e integración de los inmigrantes, y establecimiento de sistemas estadísticos para la toma de decisiones en la materia.

El área de extranjería e inmigración se estructura en cuatro pilares: a) gestión ordenada de los flujos migratorios, a partir de las necesidades manifestadas por el mercado laboral español; b) lucha contra la inmigración irregular y la trata de seres humanos, así como contra el empleo irregular; c) integración de los inmigrantes; y d) cooperación internacional, tanto de carácter bilateral con los países de origen de los extranjeros que llegan a España, como en el ámbito de la UE.

²⁰ Según la fecha de terminación establecida en las memorias.

En el área protección internacional e integración de inmigrantes, las actividades incluidas en la memoria son las siguientes:

- a) Desarrollo, mantenimiento y gestión del sistema de acogida integral, promoción e integración de inmigrantes, apátridas, solicitantes de asilo, refugiados y otros beneficiarios de Protección Internacional.
- b) El mantenimiento y gestión de los CETI de Ceuta y Melilla y los CAR de Vallecas, Alcobendas, Mislata y Sevilla.
- c) La gestión de los planes y programas de primera atención y de intervención urgente para situaciones de carácter excepcional.
- d) El desarrollo de programas destinados a facilitar ayudas que permitan el Retorno Voluntario de inmigrantes a sus países de origen, especialmente para el colectivo de inmigrantes en desempleo.
- e) El desarrollo de programas especializados en colaboración con organismos internacionales.
- f) El apoyo a la atención de los MENA en colaboración con las administraciones públicas competentes.

El área de establecimiento de sistemas estadísticos para la toma de decisiones de la materia comprende dos ámbitos: la coordinación con la Red Europea de Migración, que incluye las principales a desarrollar; y la elaboración de cinco estadísticas oficiales, atribuidas por el RD 410/2016, de 31 de octubre.

Finalmente, la memoria del programa incluye un cuadro para cada uno de los 5 “objetivos/actividades” con sus indicadores de resultados. Estos “objetivos/actividades son los siguientes:

- Fijación de criterios, impulso, coordinación y cooperación institucionales en todos los aspectos relativos a la extranjería e inmigración.
- Inserción sociolaboral de trabajadores migrantes.
- Promoción de la integración de los inmigrantes y solicitantes y beneficiarios de Protección Internacional a través de las acciones directas a favor de los mismos, realizadas directamente o en colaboración con el resto de administraciones públicas, organizaciones no gubernamentales y UE.
- Promoción de la integración de los inmigrantes a través del estudio y conocimiento de la situación, la sensibilización del conjunto de la sociedad y la promoción de la igualdad y la no discriminación
- Realización de estadísticas y estudios.

Como resultado de las pruebas efectuadas cabe señalar las siguientes deficiencias:

- 1ª) Los objetivos no abarcan la totalidad de las actividades identificadas en la memoria del programa, ni contienen ninguna referencia temporal en relación con la fecha en la que se prevé su consecución. Aspectos como la intervención urgente para situaciones de carácter excepcional, el retorno voluntario de inmigrantes o el apoyo a la atención de los MENA no están contenidos o suficientemente diferenciados en los objetivos establecidos.

- 2ª) Los indicadores establecidos para estos objetivos no recogen tampoco todas las actuaciones desarrolladas y contempladas por las subvenciones analizadas y las incluidas no están singularizadas y no tienen asignadas dotaciones presupuestarias. Por ello, resultan irrelevantes para valorar el grado de consecución de los objetivos y no permiten determinar el nivel de eficiencia en su gestión y, en consecuencia, no resultan útiles para la toma de decisiones ni para la asignación de las dotaciones presupuestarias.

II.5. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SU INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS FONDOS PÚBLICOS APLICADOS POR LA SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES, APROBADO POR EL PLENO EL 22 DE DICIEMBRE DE 2011

Con fecha 22 de diciembre de 2011, se aprobó el *“Informe de Fiscalización sobre los fondos públicos aplicados por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración para la Integración de los inmigrantes”* que tuvo por objeto la verificación, desde una perspectiva del cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia y economía, de los procedimientos de solicitud, concesión, pago y justificación de los fondos públicos gestionados por la Secretaría de Estado de Inmigración y emigración, a través de la DGII, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de Protección Internacional y otros estatutos de protección subsidiaria, en el ejercicio 2007.

A continuación, se exponen las recomendaciones contenidas en dicho informe²¹, y las medidas adoptadas por la Secretaría de Estado para su cumplimiento:

1. Recomendación primera

“La multiplicidad de líneas de subvenciones que gestiona la Dirección General de Integración de los Inmigrantes y, dentro de cada una de ellas, la existencia de numerosos programas subvencionados, muchas veces amparados en divisiones de escasa relevancia, dificulta la gestión de las subvenciones a las entidades beneficiarias, así como las tareas de control a los órganos que tienen atribuida esta competencia.

Por ello, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debería analizar la conveniencia de proceder a la simplificación de las líneas de subvenciones que gestiona y de los programas financiables dentro de cada línea.

La simplificación propuesta debería permitir la racionalización de los procedimientos administrativos de concesión, gestión y justificación de las subvenciones, incrementando con ello los niveles de eficacia en el cumplimiento de los objetivos marcados y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

En particular, parece conveniente la unificación de dos de las líneas de subvención gestionadas por la precitada Dirección General: la subvención nominativa para programas de refugiados e inmigrantes, y la subvención, concedida de forma directa por razones de interés público, social, económico o humanitario, de Atención Humanitaria a inmigrantes.

²¹ La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 9 de diciembre de 2014, acordó:

1. Asumir el contenido del citado Informe.

2. Instar al Ministerio de Empleo y Seguridad Social a seguir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en todo lo que respecta a la gestión de las líneas de subvenciones para los programas de integración de los inmigrantes, al objeto de mejorar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

3. Instar a la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social a adoptar las medidas necesarias, de no haberse implementado a fecha actual, para que los procedimientos de concesión, gestión y justificación de las subvenciones de los diferentes programas de integración de inmigrantes que puedan convocarse en el futuro, se ajusten a las recomendaciones recogidas en el Informe del Tribunal de Cuentas, a efectos de sujeción del manejo de caudales públicos implicados a los principios de igualdad, transparencia, eficiencia, economía y eficacia.

Ambas subvenciones reúnen diversos caracteres que hacen aconsejable su unificación en una única figura subvencional:

- *La naturaleza complementaria de ambas subvenciones, reconocida implícitamente en sus propias bases reguladoras.*
- *La identidad, al menos parcial, de su objeto y de los servicios y ayudas que contemplan.*
- *La identidad de las principales entidades beneficiarias.*

La unificación de las dos subvenciones señaladas, cuantitativamente las más relevantes de las que concede la Dirección General de Integración de los Inmigrantes –entre ambas superan el 58 % del importe total de las subvenciones concedidas para su aplicación en el año 2007-, podría permitir una economía de costes, tanto para las entidades beneficiarias, al simplificar la gestión administrativa de las subvenciones –solicitud, presupuestación, seguimiento y justificación de las ayudas-, como para el órgano concedente, al reducir significativamente los recursos a utilizar en los procedimientos de concesión, gestión y justificación, lo que podría redundar en una mejora de la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”.

A este respecto, en los últimos años se ha producido un reordenamiento de las líneas de forma que, si bien sigue existiendo un gran número de líneas, todas tienen características diferentes que las justifican y no existen líneas cuya naturaleza sea complementaria y exista identidad entre sus objetivos y beneficiarios.

Por ello, se considera cumplida la recomendación.

2. Recomendación segunda

“La Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe promover la reforma de las bases reguladoras de las diferentes subvenciones que gestiona con los siguientes objetivos:

- *Revisar los requisitos previos que han de cumplir las entidades y los programas a financiar, para conseguir su concreción y definición precisa.*
- *Determinar los criterios de otorgamiento de las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva, evitando la utilización excesiva de conceptos ambiguos o jurídicamente indeterminados (v.gr.: estructura de gestión adecuada, promoción de la participación social, inclusión de la perspectiva de género, etc.), que limitan la objetividad del procedimiento de concesión.*
- *Exigencia de acreditación suficiente que han de aportar las entidades solicitantes de aquellos puntos relativos a los requisitos para acceder a la subvención y a los criterios de valoración tanto de las entidades solicitantes como de los programas a financiar.*
- *Introducir una mayor objetivación a los criterios de determinación de los importes a subvencionar, de forma que no se produzcan supuestos de entidades que con la misma puntuación obtengan subvenciones de cuantía muy diferente o viceversa.*
- *Incorporar expresamente la reformulación de las solicitudes en las bases reguladoras de las subvenciones que gestiona en régimen de concurrencia competitiva, en la notificación de la propuesta de resolución provisional.*
- *Introducir en el procedimiento administrativo de concesión de las subvenciones la aceptación expresa, por parte del beneficiario, de las subvenciones, en la fase de notificación de la propuesta de resolución definitiva.*

- *Homogeneizar la normativa reguladora de las líneas de subvenciones que gestiona, eliminando las diferencias no justificadas que existen entre las diversas líneas, que afectan a aspectos tales como: la posibilidad de subcontratar con terceros la ejecución parcial de las actividades subvencionadas, la financiación de los costes indirectos de las entidades beneficiarias, la imputación de inversiones, etc.*

En relación con los costes indirectos, partiendo de la dificultad intrínseca de verificación de los costes de esta naturaleza, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe analizar la conveniencia de regular estos costes al amparo del mecanismo previsto en el artículo 83.3 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, fijando, tras la elaboración previa de los estudios económicos de costes necesarios, una fracción del coste total de la actividad subvencionada como costes indirectos imputables.

Esta adaptación facilitaría el control de la justificación de las subvenciones pues no sería preciso verificar la justificación de estos gastos, y eliminaría la falta de homogeneidad que en la actualidad se produce en la imputación de los costes indirectos entre los beneficiarios de las distintas líneas de subvenciones gestionadas por la Dirección General.

- *Exigir a las entidades solicitantes de las subvenciones que comuniquen, además de las subvenciones que reciben de otras entidades, los convenios y/o contratos formalizados con cualquier tipo de Administración o Entidad pública”.*

Con carácter general, las bases reguladoras de las subvenciones analizadas han sido modificadas con posterioridad al informe del Tribunal, incluyendo, en general, el contenido de la recomendación, con excepción de las concedidas de forma directa reguladas por el RD 441/2007 o las ayudas a residentes en los CAR reguladas por el RD 865/2006, que seguían vigentes sin modificación en 2018. Por ello, esta recomendación se considera parcialmente cumplida.

3. Recomendación tercera

“Asimismo, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debería implantar un sistema de control de calidad de los programas financiados, a través del control y evaluación de objetivos, de tal modo que aquellas líneas de subvención que no alcancen un nivel de consecución de objetivos razonable (eficacia) o en las que no resulte adecuado el nivel de recursos invertidos (eficiencia), puedan ser modificadas, sustituidas por otras, o, incluso, eliminadas. Este sistema de control de calidad debería establecer mecanismos para que la información obtenida en la fase de seguimiento y comprobación de las actividades subvencionadas se utilice en la planificación de nuevas ayudas y en el proceso de mejora continua de los procedimientos de gestión de las subvenciones”.

Las actuales DGM y DGI AH no disponen de los recursos suficientes de personal para poder llevar a cabo las actuaciones de control de calidad de los programas que financian.

Por otra parte, en el análisis de la memoria presupuestaria y de los objetivos e indicadores, se ha observado que no cumplen su cometido. Los objetivos fijados son genéricos, poco concretos y sin relación con los propios objetivos de las distintas líneas de subvenciones (que representan más del 90 % del programa), a la vez que sus indicadores no sirven para medir dichos objetivos. Estos y los indicadores se han mantenido sin cambios en los últimos años.

Por todo ello, esta recomendación se considera no cumplida.

4. Recomendación cuarta

“La Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe proceder a la elaboración y aprobación de un Manual Interno de Procedimiento de concesión, gestión y justificación de las subvenciones, que definiere con detalle:

- la evaluación de las solicitudes, con indicación del baremo aplicable a los criterios de ponderación definidos en las bases reguladoras,
- los mecanismos de coordinación y homogeneización de las valoraciones,
- los criterios para autorizar las subcontrataciones solicitadas por los beneficiarios,
- los criterios para autorizar las modificaciones de la resolución de concesión,
- la solicitud y remisión de datos respecto de la Base de Datos Nacional de Subvenciones,
- el control de las justificaciones y
- los procedimientos de reintegro y sancionador.

Este Manual debería incluir el actual Manual de Instrucciones de justificación de la aplicación de las diferentes subvenciones, precisando algunos aspectos insuficientemente determinados en las instrucciones vigentes, como los criterios específicos de imputación de los gastos e ingresos financieros que puedan generar las subvenciones que concede, mediante la implantación de un método de cálculo que obedezca a un criterio financiero razonable”.

En la actualidad, existen manuales internos de procedimiento para cada una de las líneas, así como manuales de justificación. Estos últimos son públicos y están disponibles para los beneficiarios. Sin embargo, estos manuales no incluyen el procedimiento a seguir dentro de la DGIAH para la revisión de la justificación, plazos para hacerlo y responsables, entre otras cuestiones. Las deficiencias detectadas en el análisis de estos manuales se encuentran recogidas en el de cada una de las líneas.

Por todo ello, esta recomendación se considera parcialmente cumplida.

5. Recomendación quinta

“La Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe incrementar el alcance y contenido del plan anual de actuación, a cuya elaboración le obliga el artículo 85 de Reglamento de la Ley General de Subvenciones, para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas y la adecuada justificación de las subvenciones.

La potenciación del plan anual de actuación debe fundamentarse en, entre otras, la adopción de las siguientes medidas:

- *Incrementar de forma sustancial el número de visitas de control realizadas a las entidades beneficiarias de las subvenciones.*
- *Especificar los criterios de selección de los beneficiarios objeto de control, a fin de garantizar el respeto a los principios de igualdad y no discriminación.*
- *Introducir actuaciones de control concomitante también en las subvenciones de concesión directa, para asegurar que las acciones subvencionadas se ejecutan de acuerdo con lo indicado en la solicitud.*
- *Incluir entre los aspectos a comprobar la obtención de evidencias relativas a la efectiva dedicación del personal a las actividades subvencionadas.*
- *Incorporar comprobaciones complementarias que permitan contrastar la declaración de la entidad beneficiaria, respecto a la percepción de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para financiar los programas subvencionados”.*

Desde 2014, gran parte de las líneas de subvenciones se encuentran cofinanciadas con fondos europeos, cuya normativa reguladora contiene un gran desarrollo, entre otras cuestiones, respecto de los controles que deben efectuarse sobre los programas financiados, previos, durante la ejecución y al final de los programas. La SEM ha tratado de asumir con carácter general las obligaciones impuestas por FAMI y FSE para el resto de proyectos que se financian exclusivamente por los PGE, en todas las líneas que gestionan, y en especial, si se corresponden con la misma convocatoria que los programas cofinanciados.

Sin embargo, el problema de insuficiencia de personal de la SEM ha impedido conseguirlo con la profundidad y alcance deseados. En el ejercicio 2018, para algunas líneas se ha cumplido con lo estipulado por normativa europea, pero para los proyectos no cofinanciados no se han podido realizar visitas o, por ejemplo, no se revisan las memorias intermedias que los beneficiarios tienen obligación de presentar.

Por todo ello, esta recomendación se considera parcialmente cumplida.

6. Recomendación sexta

“La Dirección General debe elaborar estudios sobre los costes estándar de las actividades a subvencionar, al menos en prestaciones tan relevantes cuantitativamente como la de acogida de refugiados e inmigrantes, de forma que pueda realizar un juicio crítico sobre la idoneidad de los presupuestos presentados por las entidades solicitantes, tanto en el momento de solicitud de las subvenciones, como en su reformulación”.

En relación con esta recomendación, por parte de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, se ha iniciado un estudio sobre costes estándar de las actividades de los programas de protección internacional, a partir de los datos ya justificados en convocatorias finalizadas.

Por ello, esta recomendación se considera parcialmente cumplida.

7. Recomendación séptima

“La Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe valorar la creación del registro de solicitantes de subvenciones (previsto en el artículo 29.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones), registro que facilitaría la presentación de solicitudes a las entidades y reduciría el volumen de información y documentación a verificar por el personal técnico de evaluación de las solicitudes recibidas. Ello permitiría, asimismo, reducir los tiempos de tramitación de los expedientes administrativos de concesión de las subvenciones y poder cumplir, así, el plazo máximo previsto en las respectivas convocatorias”.

Como señala en el apartado II.3.2.1. de este informe, la SGIE no había creado en el periodo fiscalizado el registro de solicitantes de subvenciones cuya posible implantación se prevé en el RGLS, a pesar de que, en las distintas líneas y convocatorias, muchos de estos solicitantes se repiten en años sucesivos.

Por todo ello, esta recomendación se considera no cumplida.

8. Recomendación octava

“En las subvenciones de capital, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe recurrir a la figura de la subvención plurianual, regulada en el artículo 57 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, dado que, siempre que no se superen los límites y anualidades fijados en el artículo 47 de la Ley General Presupuestaria, se acomoda mejor a las obras de carácter plurianual que, en determinados supuestos, viene financiando”.

Las líneas de Convivencia y Cohesión Social, de Protección Internacional, de Atención Humanitaria y la subvención nominativa a la CRE contemplan obras de acondicionamiento y adaptación de inmuebles utilizados para el desarrollo del proyecto, así como la adquisición de equipamientos, medios informáticos, y mobiliario como gastos subvencionables. Este tipo de gastos se financian a través de subvenciones de capital, conforme al Documento 4 de los Principios Contables Públicos.

No se ha previsto en ninguna de estas líneas la figura de la subvención plurianual, regulada en el artículo 57 del Reglamento de la LGS, para el supuesto específico de obras que abarquen más de un periodo, por lo que la recomendación se considera no cumplida.

9. Recomendación novena

“La Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe analizar, asimismo en las subvenciones de capital, la posibilidad de ampliar el período durante el cual el beneficiario debe destinar los bienes inventariables al fin concreto para el que se concedió la subvención, especialmente en el supuesto de obras de construcción o rehabilitación de inmuebles, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31.4.a) de la Ley General de Subvenciones”.

Las distintas líneas exigen que el beneficiario destine los bienes al fin concreto para el que se concedió la subvención al menos durante cinco años, en el caso de bienes inscribibles en un registro público y durante dos años en el resto de los casos, en los mismos términos que el artículo 31.4. a) de la LGS, por lo que no se ha considerado oportuno ampliar el periodo mínimo contemplado en la Ley. Por ello esta recomendación se considera no aplicable.

10. Recomendación décima

“Asimismo, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe analizar la conveniencia de exigir la validación y estampillado de los justificantes de gasto, con el fin de evitar comportamientos fraudulentos y mejorar la eficacia de las actuaciones de comprobación y control, haciendo uso de la posibilidad prevista en el artículo 73.2 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, cuando contempla que “en caso de que las bases reguladoras así lo establezcan, los justificantes originales presentados se marcarán con una estampilla, indicando en la misma la subvención para cuya justificación han sido presentados y si el importe del justificante se imputa total o parcialmente a la subvención. En este último caso se indicará además la cuantía exacta que resulte afectada por la subvención”.

Las actuales bases reguladoras, resoluciones de concesión o los manuales de justificación recogen esta exigencia para las distintas líneas analizadas.

Por ello, esta recomendación se considera cumplida.

11. Recomendación undécima

“La Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe modificar la normativa reguladora de la aportación de financiación propia de las actividades subvencionadas a las Entidades Locales, fijando, con precisión y con referencia expresa a uno de los dos apartados del artículo 32 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, el sistema de financiación de las actividades, bien a través del sistema de “un porcentaje del coste total de la actividad” –artículo 32.1-, bien mediante la utilización del sistema de “un importe cierto y sin referencia a un porcentaje o fracción del coste total” –artículo 32.2-”.

Esta línea de subvención no se ha concedido en los últimos años, por lo que no procede su análisis y seguimiento y, por tanto, la recomendación se considera no aplicable.

12. Recomendación duodécima

“La Dirección General debe potenciar el control interno sobre las reformulaciones de las solicitudes que, “de facto”, realizan los beneficiarios de las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva, así como en la subvención de Atención Humanitaria (esta subvención, a pesar de concederse de forma directa por razones de interés público, social, económico o humanitario, posee caracteres similares al régimen de concurrencia competitiva), para garantizar que estas reformulaciones “de facto” respeten el “objeto, condiciones y finalidad de la subvención, así como de los criterios de valoración establecidos respecto de las solicitudes”, tal como exige el artículo 27.3 de la Ley General de Subvenciones”.

En las líneas de concurrencia competitiva, el artículo 10.4 de sus bases reguladoras prevé la verificación por parte de la DGIAH de las reformulaciones, recogiendo la comparación entre el objeto de la subvención, el porcentaje de cofinanciación propia, los contenidos e importes de las partidas presupuestarias y las localizaciones territoriales incluidas en la solicitud y en la memoria adaptada de los proyectos de las entidades, conforme a lo previsto en la recomendación.

Sin embargo, en la línea de Atención Humanitaria de 2018, pese a estar prevista la reformulación de solicitudes en el artículo 11 de su Real Decreto regulador, no se produjo ninguna reformulación, dado que las entidades solicitaron exactamente la cantidad que les iba a ser concedida, calculada y comunicada con anterioridad a la presentación de las solicitudes según se describe en el apartado correspondiente en el presente informe. Los presupuestos inicialmente presentados fueron adaptados a las cantidades comunicadas en la solicitud, lo que puede equipararse a una “reformulación de las solicitudes”, sin que se realice por parte de la DGIAH ningún tipo de control o verificación de las variaciones entre el presupuesto inicial y lo finalmente solicitado.

Por todo ello, se considera que la recomendación ha sido parcialmente cumplida.

13. Recomendación decimotercera

“La Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe exigir la utilización de cuentas bancarias para la realización de los cobros y pagos de cada una de las subvenciones concedidas, en aquellos supuestos en que las deficiencias contables que se aprecien en los diversos procedimientos de control de subvenciones, cuestionen la adaptación de la contabilidad al “Plan General Contable”, como se exige en las respectivas bases reguladoras”.

Las normas reguladoras de las distintas líneas de subvenciones exigen la utilización de cuentas bancarias. Por ello, se considera cumplida esta recomendación.

14. Recomendación decimocuarta

“La Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe incrementar los recursos materiales y humanos dedicados a la gestión de los procedimientos de concesión de subvenciones, de forma que se potencie el control interno de dichos procedimientos, de acuerdo con lo señalado en las recomendaciones anteriores. Con este incremento se alcanzaría un adecuado equilibrio entre dichos recursos humanos y materiales y el necesario rigor con que la precitada Dirección General debe afrontar la gestión de los procedimientos”.

Como ya se ha indicado en el apartado correspondiente del presente informe, sigue existiendo un significativo déficit de recursos humanos, que dificulta considerablemente el desempeño de las funciones encomendadas.

Por ello, esta recomendación se considera no cumplida.

II.6. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007 DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

De acuerdo con el artículo 35 la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (LOIEMH), *"las Administraciones públicas, en los planes estratégicos de subvenciones que adopten en el ejercicio de sus competencias, determinarán los ámbitos en que, por razón de la existencia de una situación de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, las bases reguladoras de las correspondientes subvenciones puedan incluir la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes"*.

El PES del Ministerio no recoge de forma expresa la posibilidad de que las bases reguladoras de las subvenciones analizadas incluyan la valoración de actuaciones para la efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes, a pesar de que una de las líneas analizadas se denomina *"Programas de integración de inmigrantes cofinanciados por FAMI, programas de equipamiento y adaptación de inmuebles y programas de empleo y sensibilización de empleados, lucha contra la discriminación e igualdad de trato en el ámbito laboral"*, que tiene por objetivo, entre otras cuestiones, *"la promoción de la igualdad de trato y no discriminación en la sociedad"* y *"la promoción de la igualdad de trato y no discriminación en las empresas"*.

Por su parte, las bases reguladoras de las subvenciones de concurrencia competitiva analizadas recogen los principios de transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación, como principios rectores en las distintas líneas (artículo 3 de la Orden ESS/1423/2012 y artículo 4 de la Orden ESS/1708/2012).

Respecto a los proyectos cofinanciados con FSE y FAMI, los cuestionarios normalizados utilizados para la realización de las comprobaciones *in situ* de las entidades beneficiarias incluyen la verificación de que la entidad cuenta con un enfoque que integre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y que el proyecto respeta el principio de igualdad y no discriminación, especialmente en el acceso de los destinatarios al proyecto. En los proyectos cofinanciados por el FSE, se subraya el cumplimiento de los principios transversales (los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación, accesibilidad y desarrollo sostenible) exigidos por su normativa reguladora.

Por último, los artículos 51.d) y 54 de la LOIEMH, establecen que las Administraciones públicas deben promover la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los órganos de selección y valoración, órganos colegiados, comités de expertos o comités consultivos.

Como resultado de las pruebas efectuadas cabe señalar lo siguiente:

- 1º) El PES del Ministerio no recoge de forma expresa la posibilidad de que las bases reguladoras de las subvenciones analizadas incluyan la valoración de actuaciones para la efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes.
- 2º) Las bases reguladoras de las subvenciones de concurrencia competitiva no incluyen la valoración (a efectos de su consideración como beneficiarios de la subvención) de actuaciones de efectiva consecución del principio de igualdad, contenido en ellas, por parte de las entidades solicitantes. No obstante, la guía de valoración de los proyectos, común a las líneas de Convivencia y Cohesión Social y de Protección Internacional, así como los cuestionarios de valoración de los proyectos, señalan que se tendrá en cuenta de forma positiva que el proyecto contemple la perspectiva de género de forma transversal en todo su planteamiento, así como que el proyecto haya actuado sobre las desigualdades identificadas entre mujeres y hombres. Por lo que se refiere a las subvenciones de concesión directa, sus normas reguladoras y sus resoluciones de concesión no recogen ninguna mención al principio de igualdad.

- 3º) No se pudieron hacer verificaciones de las actuaciones de las entidades beneficiarias en relación con la igualdad y no discriminación por sexo en los proyectos no cofinanciados con fondos europeos de la convocatoria de 2018, al no haberse realizado comprobaciones *in situ*.
- 4º) En las comisiones de valoración de las distintas líneas analizadas existía un reparto de sus miembros con mayor presencia femenina, llegando a alcanzar el 100 % de mujeres en una de ellas.

II.7. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad, y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

En el desarrollo de la fiscalización se ha comprobado el cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 8.1 de la Ley, que establece que los sujetos obligados por esta ley deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria en relación con las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objeto, finalidad y beneficiarios. En concreto, en relación con las subvenciones, se señala que deberá indicarse su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

Por otra parte, las bases reguladoras de las distintas convocatorias recogen la exigencia de que las convocatorias se realicen conforme a los principios de publicidad y transparencia, entre otros.

Para cumplir estos principios, las bases reguladoras y convocatorias de las distintas líneas de subvención se publican en el BOE, así como en la base de datos Nacional de Subvenciones (BDNS) y en el Sistema Nacional de Publicidad de las Subvenciones y Ayudas Públicas (SNPS), junto con las resoluciones de concesión o la identificación de los beneficiarios, entre otras cuestiones, y en la página web del Ministerio. De las ayudas concedidas a los residentes en los CAR y de la subvención a la OIM, solo se han publicado sus reales decretos reguladores; y de las subvenciones de concesión directa a las ciudades de Ceuta y Melilla, se incluye el importe concedido y la fecha de concesión.

La información disponible en la página web y en la BDNS y el SNPS se publica de forma clara, estructurada y entendible para los interesados, con un acceso sencillo y gratuito.

Además, existe una guía de valoración para las líneas de Convivencia y Cohesión Social y de Protección Internacional, en la que se desarrollan los criterios para la valoración de entidades y proyectos, que no estaba publicada y a la que, por tanto, no podían acceder los solicitantes. Asimismo, en la convocatoria de 2020 se ha incluido por primera vez, en la página web del Ministerio, la ponderación de los criterios de valoración de entidades y proyectos de la convocatoria de 2020 en la línea de Convivencia y Cohesión Social, lo que no se ha hecho en la línea de Protección.

Como resultado de las pruebas efectuadas, cabe indicar lo siguiente:

- 1º) La BDNS y el SNPS no contienen información relativa a las subvenciones concedidas a los residentes en los CAR y a la OIM, a excepción de sus reales decretos reguladores. Tampoco se han publicado las resoluciones de concesión de las subvenciones de concesión directa a las ciudades de Ceuta y Melilla, constando únicamente el importe concedido y la fecha de concesión

que, sin embargo, no coincide con la fecha de las resoluciones de concesión proporcionadas por el Ministerio.

2º) La aportación voluntaria a la OIM no fue publicada en el BOE.

3º) La guía de valoración para las líneas de Protección Internacional y Convivencia y Cohesión Social, en la que se desarrollan los criterios para la valoración de entidades y proyectos, no se publica y, por tanto, no es accesible para los solicitantes. En la convocatoria de 2020 se ha incluido por primera vez en la página web del Ministerio la ponderación de los criterios de valoración de entidades y proyectos en la línea de Convivencia y Cohesión Social, pero sigue siendo una información no disponible para la de Protección Internacional.

II.8. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

En este apartado se analiza el cumplimiento de las prescripciones de sostenibilidad ambiental establecidas por la normativa en todo aquello en que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

En el ejercicio 2018 esta materia estaba regulada principalmente por la Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, así como por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que derogó Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.

Como resultado de las pruebas efectuadas cabe señalar que las únicas referencias a la sostenibilidad medioambiental se recogen en las líneas de Convivencia y Cohesión Social y de Protección Internacional, en las que se establece que las entidades beneficiarias de los proyectos cofinanciados por el FSE tendrán la obligación de cumplir con los requisitos que en materia de medio ambiente se establezcan en el Reglamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, en el Reglamento (UE) 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo al FSE y en cualesquiera otras normas comunitarias o nacionales. En las líneas financiadas con FAMI o con los PGE, sus normas reguladoras no hacen ninguna referencia al principio de sostenibilidad medioambiental.

III. CONCLUSIONES

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DE LA NORMATIVA REGULADORA

1. En general, la normativa específica de estas subvenciones recoge de manera adecuada el contenido mínimo establecido en la LGS y en su reglamento, salvo por algunas deficiencias, entre las que cabe destacar la exigencia de distintas obligaciones a los beneficiarios para un mismo tipo de ayudas, en función de la fuente de financiación de los proyectos, siendo más exigente para aquellos cofinanciados con fondos europeos que para los financiados solo con cargo a los PGE, a pesar de representar estos un porcentaje muy superior del total de las subvenciones concedidas.

Por otra parte, no se ha aportado la orden de creación de ninguno de los centros de acogida a refugiados, a pesar de que la Orden de 13 de enero de 1989 exige que se establezcan mediante una norma de este rango (II.1.)

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD CONTABLE

2. El Estado de Liquidación del Presupuesto de Gastos del ejercicio 2018, de los capítulos 4 y 7 del programa presupuestario 231H "Acciones en favor de los inmigrantes", presenta

fielmente, en todos sus aspectos significativos, las operaciones realizadas en dicho ejercicio, de conformidad con el marco normativo de información financiera que resulta de aplicación y con los principios y criterios contables contenidos en el mismo. (II.2.).

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA APLICABLE Y DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN Y GESTIÓN DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS

3. El Plan Estratégico de Subvenciones aprobado presenta diversas carencias, entre las que cabe destacar que los objetivos son genéricos, sin descripción de sus efectos o posible impacto y sin vinculación con los objetivos contenidos en el programa 231H; su plan de acción no contiene aspectos esenciales, como son las líneas básicas de las bases reguladoras de la concesión, el calendario de elaboración, que se sustituye por una descripción de la normativa aplicable, el tipo de procedimiento de concesión y los criterios objetivos de valoración; no incluye indicadores que permitan cuantificar el cumplimiento de los objetivos previstos; y no recoge los resultados de la evaluación del plan estratégico anterior. (II.3.1.1.)

4. Las líneas de subvención de concurrencia competitiva gestionadas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, contaban con manuales dirigidos, principalmente, a los beneficiarios. Asimismo, existían manuales o guías de procedimiento internos de gestión para la mayoría de las líneas de subvención con distintos grados de detalle y extensión, al haber sido desarrollados por los responsables de cada una de las líneas sin una supervisión o coordinación global. (II.3.1.2.)

5. No existía una única aplicación informática integrada para la gestión de las diferentes líneas de subvención que abarcara las diversas fases del procedimiento, lo que dificultaba la gestión y control de las ayudas. (II.3.1.3.)

6. El número de personas encargadas de la gestión de las ayudas sigue siendo insuficiente: la plantilla fija es reducida y se completa con personal temporal. En los centros de acogida a refugiados, los efectivos de personal no guardan proporción con el número de plazas de residentes de los centros. (II.3.1.4)

7. No se dispone del registro de solicitantes de subvenciones para las distintas líneas, recogido en el artículo 29.1 del Real Decreto 887/2006, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones. (II.3.2.1).

8. En la fase de iniciación se han observado, además, las siguientes deficiencias:

- En la línea de Retorno Voluntario, algunos documentos relativos a las comprobaciones efectuadas no se han cumplimentado en su totalidad y en ninguna se recoge la persona ni la fecha de realización.

- En las líneas de Convivencia y Cohesión Social y de Retorno Voluntario, los gastos presupuestados de los proyectos incluidos en las solicitudes están sobrevalorados.

- En la línea de Atención Humanitaria, se utiliza un procedimiento de inicio no previsto en sus normas reguladoras (invitación), que además adolece de defectos, principalmente la ausencia de criterios preestablecidos para seleccionar las entidades a invitar y la falta de documentación que justifique su selección. (II.3.2.1)

9. En las fases de instrucción y resolución destacan las siguientes deficiencias referidas, principalmente, a las convocatorias de concurrencia competitiva y de Atención Humanitaria:

- Con carácter general, con la excepción de la línea de Flujos Migratorios, las resoluciones de concesión no acreditan los fundamentos de la resolución de concesión, en contra de lo establecido en el artículo 25.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en las bases reguladoras, al no fundamentarse suficientemente la valoración de las solicitudes recibidas.

- En la valoración de los proyectos se han considerado aspectos no recogidos en las bases reguladoras, ni en las convocatorias, y solo incluidos en la guía de valoración, y se han considerado puntuables, por la guía, algunos aspectos que deberían ser de obligado cumplimiento para todos los beneficiarios.

- La convocatoria de la línea de Protección Internacional no recoge la puntuación mínima exigida tanto a las entidades como a los proyectos, que solo se incluye en la guía de valoración y se aplica por la Comisión de Evaluación.

- En la línea de Atención Humanitaria, los criterios de concesión no tienen asignada ninguna ponderación, en contra de lo recogido en el artículo 60 del Real Decreto 887/2006 por el que se aprueba la Ley General de Subvenciones, y no se establece ningún método que permita cuantificar la subvención a conceder, existiendo una gran discrecionalidad por parte de la DGIAH para su determinación. En el documento de verificación de requisitos de las solicitudes no se cumplimentó la información de las pestañas “comprobaciones” y “valoración requisitos” y, en muchos casos, la de las fechas y, en el supuesto del principal beneficiario, no se incluyó ninguna información respecto de la convocatoria general.

- Se han producido algunos incumplimientos de los plazos establecidos en la normativa reguladora, entre los que cabe destacar los retrasos en la emisión de la resolución de concesión una vez recibida la propuesta de resolución definitiva y del plazo de seis meses para notificar la resolución de concesión desde la fecha de publicación de la convocatoria. (II.3.2.2.)

10. Respecto a la aceptación de la subvención y la reformulación de las solicitudes, cabe destacar lo siguiente:

- Se han producido retrasos respecto al plazo establecido para ambas cuestiones tanto en la línea de Convivencia y Cohesión Social como en la de Protección Internacional.

- Además, en estas dos líneas la sobrevaloración de las solicitudes obliga a su reformulación con grandes ajustes en su cuantía.

- En la línea de Atención Humanitaria el ajuste que, con carácter general, han realizado las entidades en sus solicitudes respecto de las cantidades previstas en sus presupuestos iniciales ha producido una reducción del número de beneficiarios; sin embargo, el coste unitario por beneficiario no se ha mantenido constante, ni ha variado de la misma manera en todas las entidades. Estos costes unitarios son muy diferentes entre las distintas entidades, lo que podría deberse a diferencias relevantes en las prestaciones de los servicios incluidos en acogida en dichas entidades, con el riesgo de que exista un tratamiento dispar de los destinatarios últimos de este programa, dependiendo de que sean atendidos por una entidad u otra. (II.3.2.3)

11. Se han producido numerosas modificaciones de proyectos subvencionados en las líneas de Convivencia y Cohesión Social, de Protección Internacional y de Atención Humanitaria, lo que supone una gran carga de trabajo para su análisis y autorización, a pesar de su escasa importancia. En el caso de la línea de Atención Humanitaria, es frecuente que las entidades soliciten la modificación del plazo de ejecución inicial del programa, lo que varía los costes iniciales por plaza y día que se tuvieron en cuenta en el momento de concesión de la subvención para el cálculo de los importes a conceder a cada una de las entidades, lo que, unido al hecho de que no se realiza ningún estudio sobre la razonabilidad de estos costes,

produce incertidumbre sobre la coherencia de las cantidades entregadas para la cobertura de los costes reales de las entidades beneficiarias. (II.3.2.5)

12. Respecto al seguimiento de las actividades subvencionadas, las deficiencias e incumplimientos observados se refieren a los proyectos no cofinanciados con fondos europeos. Así, para las subvenciones de 2018 no se elaboró el plan anual de actuación en los términos requeridos por el artículo 85.1 del Real Decreto 887/2006, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, ni existía un manual para su realización, ni se realizaron visitas *in situ*. (II.3.2.6)

13. En lo que se refiere a la justificación de las subvenciones, la principal deficiencia observada, con carácter general, es el retraso en su comprobación. En 2020 se encontraban pendientes de revisión más del 93 % de las ayudas concedidas en los últimos cinco años, lo que supone que la revisión de la justificación se realizaba al límite de los plazos de prescripción. Retrasar tanto tiempo la verificación, se traduce necesariamente en un solapamiento de las convocatorias a comprobar y en la dilación en el tiempo de la posible detección y resolución de defectos, incrementándose el riesgo de que no puedan ser solventados, así como como el montante de los intereses de demora que pudieran derivarse, al tiempo que condiciona el cumplimiento del artículo 34.3 del Ley General de Subvenciones para la realización de pagos anticipados de la subvención.

Tampoco se realizaron los estudios económicos previstos en el artículo 83.3 del Real Decreto 887/2006, por el que se aprueba el Reglamento Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones para la aceptación de la imputación de costes indirectos, ni ninguna actuación para comprobar la posible existencia de otras ayudas concedidas para la ejecución de los proyectos subvencionados.

Además de estas deficiencias de carácter general, con carácter específico, por líneas de subvención, destacan las siguientes deficiencias:

- En la línea de Convivencia y en la de Cohesión Social no se realizaron comprobaciones de las memorias intermedias, debido a que su fecha de presentación coincidía con el periodo de valoración de los proyectos de la siguiente convocatoria, por lo que no se disponía de personal ni tiempo para ello. En la línea de Retorno Voluntario, la documentación sobre las comprobaciones realizadas no se encontraba en los expedientes de las entidades beneficiarias seleccionadas.

- En la línea de Protección Internacional, la presentación de las memorias intermedias se produjo con retraso por un tercio de los beneficiarios, sin que se hubiera autorizado su prórroga, y para efectuar el segundo y tercer pago no se exigió a los beneficiarios la presentación de las declaraciones responsables renovadas, ni la póliza de seguros de accidentes y enfermedad y de responsabilidad civil a favor del personal voluntario, establecidas en sus bases reguladoras.

- En la línea de Atención Humanitaria, la documentación justificativa presentada por una de las entidades incluye un certificado firmado, además de por el Presidente de la entidad beneficiaria, por la Directora General de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, en el que se certifica la justificación aportada, con anterioridad tanto a la pre-verificación formal como a la revisión de la Unidad de Control. (II.3.2.7)

14. En enero de 2021, no se habían iniciado procedimientos de reintegro, ni acordado la imposición de sanciones, en ninguna de las líneas de subvenciones analizadas de la convocatoria de 2018. Los últimos informes de reintegro emitidos en las convocatorias de concurrencia competitiva datan de 2014 y 2015. (II.3.2.8)

III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DE LA ADECUACIÓN DE LOS INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y DE LOS OBJETIVOS DEFINIDOS EN EL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 231H Y SU GRADO DE CUMPLIMIENTO

15. Los objetivos establecidos en el programa 231H no abarcan la totalidad de las actividades identificadas en la memoria del programa, ni contienen ninguna referencia temporal en relación con la fecha en la que se prevé su consecución, más allá del año en que se presupuesta, lo que pudiera no acomodarse al contenido del artículo 29.6 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Por otra parte, aspectos como la intervención urgente para situaciones de carácter excepcional, el retorno voluntario de inmigrantes y el apoyo a la atención de los Menores Extranjeros no Acompañados no están contenidos o suficientemente diferenciados en los objetivos establecidos.

Los indicadores establecidos para estos objetivos no recogen tampoco todas las actuaciones desarrolladas y contempladas por las subvenciones analizadas y las incluidas no están singularizadas y no tienen asignadas dotaciones presupuestarias. Por ello, resultan irrelevantes para valorar el grado de consecución de los objetivos y no permiten determinar el nivel de eficiencia en su gestión. En consecuencia, no resultan útiles para la toma de decisiones ni para la asignación de las dotaciones presupuestarios. (II.4.).

III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SU INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS FONDOS PÚBLICOS APLICADOS POR LA SECRETARIA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES, APROBADO POR EL PLENO EL 22 DE DICIEMBRE DE 2011

16. El estado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el precitado informe de fiscalización, objeto de seguimiento en el presente informe se expone a continuación mediante dos cuadros sinópticos de resultados de la fiscalización (II.5.):

NÚMERO DE LA RE-COMENDACIÓN	ESTADO DE IMPLIMENTACIÓN	RECOGIDA EN ACUERDOS COMI-SIÓN MIXTA
Primera	Cumplida	sí
Segunda	Cumplida o subsanada parcialmente	sí
Tercera	No cumplida o no sub-sanada	sí
Cuarta	Cumplida o subsanada parcialmente	sí
Quinta	Cumplida o subsanada parcialmente	sí
Sexta	Cumplida o subsanada parcialmente	sí
Séptima	No cumplida o no sub-sanada	sí
Octava	No cumplida o no sub-sanada	sí
Novena	No aplicable	sí
Décima	Cumplida	sí
Undécima	No aplicable	sí
Decimosegunda	Cumplida o subsanada parcialmente	sí
Decimotercera	Cumplida	sí
Decimocuarta	No cumplida o no sub-sanada	sí

CUMPLIDA TOTAL O SUSTANCIALMENTE	CUMPLIDA PAR-CIALMENTE	EN CURSO	NO CUMPLI-DA	NO APLICA-BLE
3	5	0	4	2

III.6. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIO- NES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

17. El PES del Ministerio no recoge de forma expresa la posibilidad de que las bases regu-ladoras de las subvenciones analizadas incluyan la valoración de actuaciones para la efecti-va consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes. Las normas regulado-ras de las subvenciones, a pesar de recoger el principio de igualdad, no incluyen su valora-

ción a efectos de su concesión, que sí está prevista en la guía de valoración de los proyectos aplicable a las líneas de Convivencia y Cohesión Social, de Protección Internacional y de Retorno Voluntario. (II.6).

III.7. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

18. Tanto las bases reguladoras, como las convocatorias y las resoluciones de concesión se publican en el Boletín Oficial del Estado y se incluyen en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, en el SNPS y en la página web del Ministerio con la excepción de las ayudas concedidas a los residentes en los CAR y la subvención a la OIM (en las que solo se publicaron sus RD reguladores). Tampoco se han incorporado las resoluciones de concesión de las subvenciones de concesión directa a las ciudades de Ceuta y Melilla, constando únicamente el importe concedido y la fecha de concesión. (II.7).

III.8. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD

19. No se han encontrado aspectos significativos en relación con el cumplimiento del principio de sostenibilidad. (II.8.).

IV. RECOMENDACIONES

IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

1. Sería conveniente la modificación de las bases reguladoras de las subvenciones de manera que se incorporen aquellos aspectos o exigencias que ha incluido la normativa europea en los últimos años respecto de las subvenciones cofinanciadas con FAMI y FSE y que no han sido reflejados en la normativa nacional.

2. Se considera necesario que se modifique el Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes, de manera que se incluya la invitación como procedimiento de inicio de las actuaciones, y se concreten los criterios para seleccionar las entidades a las que se debe invitar y la forma de dejar constancia del cumplimiento de estos criterios.

IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA SECRETARÍA DE ESTADO DE MIGRACIONES

3. Se considera preciso que se completen los manuales de procedimientos de gestión de todas las líneas de subvenciones, de manera que abarquen todas sus fases, y que estén supervisados.

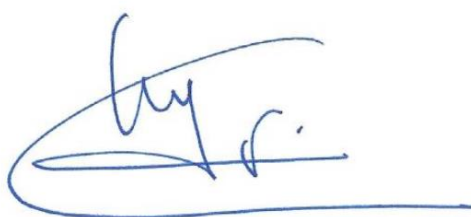
4. Sería deseable que se continúe y finalice el proceso de implantación de la aplicación informática diseñada para el seguimiento integral de las ayudas desde su concesión hasta la verificación de la justificación y, en su caso, de los correspondientes procedimientos de reintegro.

5. Se considera necesaria la reducción de la demora en la comprobación de la documentación justificativa de manera que se realice a la mayor brevedad, una vez finalizado el plazo de justificación.

6. Se considera preciso el establecimiento de un sistema de objetivos e indicadores del programa presupuestario 231H que recoja la totalidad de las actividades contenidas en la memoria del programa, que permita valorar el grado de eficacia y eficiencia en su gestión y que resulte útil para la toma de decisiones y para la asignación de las dotaciones presupuestarias.

Madrid, 27 de julio de 2021

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, sweeping initial 'M' followed by 'J. de la Fuente y de la Calle'.

M^a José de la Fuente y de la Calle

