BOLETÍN OFICIAL
DE LAS CORTES GENERALES

SECCIÓN CORTES GENERALES

X LEGISLATURA

Serie A:
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS | 11 de marzo de 2015 | Núm. 383 | Pág. 1

ÍNDICE

Página

Competencias en relación con otros órganos e instituciones

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000052 (CD)
771/000050 (S) Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con el Informe de fiscalización sobre los Fondos Públicos aplicados por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración para la Integración de los Inmigrantes, así como dicho Informe 2

251/000053 (CD)
771/000051 (S) Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de las Ayudas y Subvenciones otorgadas con cargo a créditos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a favor de emigrantes españoles no residentes en España o retornados, así como dicho Informe 227

251/000054 (CD)
771/000055 (S) Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de las actividades llevadas a cabo por la Entidad pública empresarial Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) en los ejercicios 2003 a 2008, así como dicho Informe 283

251/000179 (CD)
771/000176 (S) Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2012, así como dicho Informe. *Corrección de errores* 349

DEFENSOR DEL PUEBLO

260/000005 (CD)
780/000005 (S) Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 2014. Corrección de errores 349

cve: BOCG-10-CG-A-383

COMPETENCIAS EN RELACIÓN CON OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000052 (CD)
771/000050 (S)

Se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización sobre los Fondos Públicos aplicados por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración para la Integración de los Inmigrantes, así como del Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 26 de enero de 2015.—P.D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Carlos Gutiérrez Vicén.**

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS FONDOS PÚBLICOS APLICADOS POR LA SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN SU SESIÓN DEL DÍA 9 DE DICIEMBRE DE 2014

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 9 de diciembre de 2014, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización sobre los Fondos Públicos aplicados por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración para la Integración de los Inmigrantes:

ACUERDA

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.

Palacio del Congreso de los Diputados, 20 de enero de 2015.—El Presidente de la Comisión, **Ricardo Tarno Blanco**.—La Secretaria Primera de la Comisión, **Teresa García Sena.**

cve: BOCG-10-CG-A-383

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS FONDOS PÚBLICOS APLICADOS POR LA SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 22 de diciembre de 2011, el Informe de Fiscalización sobre los fondos públicos aplicados por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración para la Integración de los Inmigrantes», y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

cve: BOCG-10-CG-A-383

ÍNDICE

Página

ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS 7

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES 8

1. Iniciativa del procedimiento 8
2. Consideraciones generales 8
3. Relevancia cuantitativa de las subvenciones 13
4. Régimen jurídico 15

SECCIÓN II. NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 15

1. Objetivos y alcance 15
2. Trámite de alegaciones 17
3. Conclusiones 17

3.1 Conclusiones que afectan a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes 17
3.2 Conclusiones que afectan a los beneficiarios de las subvenciones 32

4. Recomendaciones 39

SECCIÓN III. RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO 42

1. Procedimiento de gestión de las ayudas aplicado por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes 42

1.1 Iniciación: elaboración de las bases reguladoras y convocatoria 45
1.2 Instrucción del procedimiento de concesión 48
1.3 Resolución de concesión 54
1.4 Reformulación de las solicitudes 60
1.5 Subcontratación de las actividades subvencionadas 63
1.6 Modificaciones de la Resolución de concesión o de los programas subvencionados 64
1.7 Seguimiento de las actividades subvencionadas 67
1.8 Comprobación de la justificación de las subvenciones 69
1.9 Reintegros y régimen sancionador 72

2. Sobre las actuaciones realizadas por los beneficiarios de las subvenciones, en los supuestos de organizaciones no gubernamentales 74

2.1 Cruz Roja Española 74

2.1.1 Consideraciones generales 74
2.1.2 Objetivos y alcance 78
2.1.3 Resultados del trabajo realizado 79
2.1.4 Revisión de la liquidación de las subvenciones 86
2.1.5 Conclusiones 88

2.2 Comisión Española de Ayuda al Refugiado 89

2.2.1 Consideraciones generales 89
2.2.2 Objetivos y alcance 93
2.2.3 Resultados del trabajo realizado 93
2.2.4 Revisión de la liquidación de las subvenciones 109
2.2.5 Conclusiones 113

cve: BOCG-10-CG-A-383

Página

2.3 Asociación Comisión Católica Española de Migración 113

2.3.1 Consideraciones generales 113
2.3.2 Objetivos y alcance 118
2.3.3 Resultados del trabajo realizado 118
2.3.4 Revisión de la liquidación de las subvenciones 127
2.3.5 Conclusiones 130

2.4 Asociación Colectivo La Calle 130

2.4.1 Consideraciones generales 130
2.4.2 Objetivos y alcance 133
2.4.3 Resultados del trabajo realizado 133
2.4.4 Revisión de la liquidación de las subvenciones 141
2.4.5 Conclusiones 144

2.5 Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España 144

2.5.1 Consideraciones generales 144
2.5.2 Objetivos y alcance 147
2.5.3 Resultados del trabajo realizado 147
2.5.4 Revisión de la liquidación de las subvenciones 157
2.5.5 Conclusiones 158

2.6 Cáritas Española 159

2.6.1 Consideraciones generales 159
2.6.2 Objetivos y alcance 160
2.6.3 Resultados del trabajo realizado 160
2.6.4 Revisión de la liquidación de la subvención 162
2.6.5 Conclusiones 163

2.7 Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana para la Colaboración al Desarrollo 164

2.7.1 Consideraciones generales 164
2.7.2 Objetivos y alcance 166
2.7.3 Resultados del trabajo realizado 166
2.7.4 Revisión de la liquidación de la subvención 170
2.7.5 Conclusiones 171

2.8 Asociación Voluntariado Madres Dominicanas-Voluntariado Integración Colectivos Nacionales de Trabajadores 172

2.8.1 Consideraciones generales 172
2.8.2 Objetivos y alcance 174
2.8.3 Resultados del trabajo realizado 174
2.8.4 Revisión de la liquidación de las subvenciones 181
2.8.5 Conclusiones 183

3. Sobre las actuaciones realizadas por los beneficiarios de las subvenciones, en los supuestos de tratarse de entidades locales 183

3.1 Ayuntamiento de Terrassa 183

3.1.1 Consideraciones generales 183
3.1.2 Objetivos y alcance 185
3.1.3 Resultados del trabajo realizado 186

cve: BOCG-10-CG-A-383

Página

3.1.4 Revisión de la liquidación de la subvención ... 188
3.1.5 Conclusiones ... 189

3.2 Ayuntamiento de Guadalajara ... 189

3.2.1 Consideraciones generales ... 189
3.2.2 Objetivos y alcance ... 192
3.2.3 Resultados del trabajo realizado ... 192
3.2.4 Revisión de la liquidación de la subvención ... 197
3.2.5 Conclusiones ... 199

3.3 Ayuntamiento de Alcorcón ... 199

3.3.1 Consideraciones generales ... 199
3.3.2 Objetivos y alcance ... 200
3.3.3 Resultados del trabajo realizado ... 200
3.3.4 Revisión de la liquidación de la subvención ... 204
3.3.5 Conclusiones ... 204

3.4 Ayuntamiento de Vic ... 205

3.4.1 Consideraciones generales ... 205
3.4.2 Objetivos y alcance ... 207
3.4.3 Resultados del trabajo realizado ... 207
3.4.4 Revisión de la liquidación de la subvención ... 210
3.4.5 Conclusiones ... 211

3.5 Ayuntamiento de Almendralejo ... 211

3.5.1 Consideraciones generales ... 211
3.5.2 Objetivos y alcance ... 213
3.5.3 Resultados del trabajo realizado ... 213
3.5.4 Revisión de la justificación de la subvención ... 214
3.5.5 Conclusiones ... 215

3.6 Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz ... 215

3.6.1 Consideraciones generales ... 215
3.6.2 Objetivos y alcance ... 217
3.6.3 Resultados del trabajo realizado ... 217
3.6.4 Revisión de la liquidación de la subvención ... 220
3.6.5 Conclusiones ... 221

3.7 Ayuntamiento de Almería ... 222

3.7.1 Consideraciones generales ... 222
3.7.2 Objetivos y alcance ... 223
3.7.3 Resultados del trabajo realizado ... 223
3.7.4 Revisión de la liquidación de la subvención ... 225
3.7.5 Conclusiones ... 226

cve: BOCG-10-CG-A-383

ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACCEM	Asociación Comisión Católica Española de Migración.
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria.
AFISAI	Autoempleo, Formación, Inserción y Sensibilización en el Sector Agrario del Colectivo Inmigrante.
AMPA	Asociación de Madres y Padres de Alumnos.
ATIME	Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CAR	Centro de Acogida a Refugiados.
CÁRITAS	Cáritas Española.
CE	Comisión Europea.
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
CETI	Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes.
CIE	Centro de Internamiento de Extranjeros.
CIF	Código de Identificación Fiscal.
CIRDAM	Centro de Información, Recursos y Documentación sobre Asilo y Migraciones.
CRE	Cruz Roja Española.
CUPL	Convenio Único para el Personal laboral de la Administración General del Estado.
DGII	Dirección General de Integración de los Inmigrantes.
DOPIM	Dispositivo de Observación Participativa y evaluación cooperativa para la Integración de Migrantes.
EELL	Entidades Locales.
ERIE	Equipos de Respuesta Inmediata en Emergencias.
FER	Fondo Europeo para los Refugiados.
FP	Programa de Subvención de Fortalecimiento.
FSE	Fondo Social Europeo.
IMNCL	Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local.
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LA CALLE	Asociación Colectivo La Calle.
LGP	Ley General Presupuestaria.
LGS	Ley General de Subvenciones.
LRJ y PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
MENAS	Menores Extranjeros No Acompañados.
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
MTIN	Ministerio de Trabajo e Inmigración.
NIF	Número de Identificación Fiscal.
ONG	Organización No Gubernamental.
Orden EHA	Orden del Ministerio de Economía y Hacienda.
Orden TAS	Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
P	Programa.
RC	Retención de crédito.
RGP	Programa de Subvención del Régimen General.
RLGS	Reglamento de la Ley General de Subvenciones.
RUMIÑAHUI	Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana para la colaboración al desarrollo.
SA	Sociedad Anónima.
SAH	Subvención de Atención Humanitaria.
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana.
SL	Sociedad Limitada.
SN	Subvención Nominativa.
SP	Sector Público.
TCU	Tribunal de Cuentas.
TRLRHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales.
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia.
VOMADE-VINCIT	Asociación Voluntariado Madres Dominicanas-Voluntariado Integración Colectivos Nacionales de Trabajadores.

cve: BOCG-10-CG-A-383

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Iniciativa del procedimiento

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones asignadas por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y por Acuerdo del Pleno de fecha 29 de enero de 2009, por el que se aprobó el «Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2009», remitido a las Cortes Generales, ha realizado, a iniciativa propia, una «Fiscalización sobre los fondos públicos aplicados por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración para la Integración de los Inmigrantes».

2. Consideraciones generales

El artículo 9.2 de la Constitución Española dispone que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas».

Asimismo, de acuerdo con el artículo 149.1.2 de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de inmigración y derecho de asilo, derecho desarrollado mediante la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado (actualmente derogada por la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria).

Por su parte, el Ministerio de Trabajo e Inmigración es el Departamento encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración, de acuerdo con las previsiones del Real Decreto 1129/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración desarrolla estas funciones a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Dentro de esta Secretaría de Estado es la Dirección General de Integración de los Inmigrantes el órgano directivo que, en particular, ejerce estas competencias.

Así, entre las funciones de esta Dirección General pueden destacarse las siguientes:

— El desarrollo, mantenimiento y gestión del sistema de acogida integral e integración de inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria (en adelante, colectivos protegidos).

— La promoción laboral, social, cívica y cultural de los colectivos citados en el párrafo anterior, a través de la gestión de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro y la colaboración con entidades públicas y privadas.

— La concertación de actuaciones de promoción de la integración de los colectivos indicados, en colaboración con otros Departamentos Ministeriales, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y entidades públicas y privadas.

— El diseño y gestión de planes y programas de primera atención y de intervención urgente para situaciones de carácter excepcional relacionadas con los colectivos indicados, en colaboración, en su caso, con las Administraciones Autonómicas, la Administración Local así como con entidades públicas y privadas.

Para el cumplimiento de estos objetivos, se han desarrollado diversas líneas de ayudas entre las que se encuentran las dirigidas a la integración de los inmigrantes, que son las que constituyen el objeto de esta fiscalización.

De acuerdo con el artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, los órganos de las Administraciones Públicas que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán 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.

En el caso de las ayudas que constituyen el objeto de esta fiscalización, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 2007 aprobó el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, entre cuyos objetivos se encuentran los siguientes:

— Adecuar las políticas públicas, especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, a las nuevas necesidades que se plantean con la presencia de población inmigrada, así como garantizar el acceso de ésta a los indicados bienes y servicios.

cve: BOCG-10-CG-A-383

— Implantar un sistema de acogida para inmigrantes recién llegados y para las personas inmigrantes en situaciones de especial vulnerabilidad, hasta ponerlas en situación de acceder a los servicios públicos generales.

— Luchar contra las diversas manifestaciones de la discriminación, el racismo y la xenofobia en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado, así como la de introducir la perspectiva de género, tanto en la elaboración de políticas en el campo de la integración de la población inmigrada, como en la aplicación de las mismas.

— Favorecer la comprensión por parte de toda la sociedad española del fenómeno migratorio, mejorar la convivencia intercultural, valorando la diversidad y fomentando valores de tolerancia y respeto, y apoyar el mantenimiento y el conocimiento de las culturas de origen de los inmigrantes.

— Estimular políticas públicas de las distintas Administraciones Públicas y de la sociedad civil que fomenten la integración de la población inmigrada y la cooperación en este campo.

Para alcanzar estos objetivos, el Plan Estratégico establece doce áreas de intervención: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, infancia y juventud, salud, mujer, igualdad de trato, sensibilización, participación y codesarrollo.

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración cuenta con una financiación total, para el periodo 2007 a 2010, ambos ejercicios incluidos, de 2.005 millones de euros, con cargo al presupuesto de la Administración General del Estado, gestionado por diversos Departamentos ministeriales. De este importe, un total de 1.476 millones de euros, es decir, prácticamente el 74%, está previsto financiarlo con cargo al presupuesto del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Las partidas crediticias más importantes se destinan a las actividades de acogida (42%), educación (23%) y empleo (11%).

Entre las funciones que para llevar a cabo la gestión del Plan Estratégico se le asignan a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (a ejecutar por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes), se pueden destacar las siguientes:

— Suscripción de convenios con Comunidades Autónomas para el impulso y la gestión de programas en el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

— Formalización o concesión de convenios, contratos y subvenciones con agentes sociales y ONGs.

— Gestión directa de algunos programas.

— Promoción del intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los distintos agentes implicados en las políticas y programas de integración.

— Promoción de la innovación en los programas de integración desarrollados y en las técnicas de intervención aplicadas en dichos programas.

En concreto, en el ejercicio 2007, de los créditos totales presupuestados por la Administración General del Estado para atender las necesidades de financiación del Plan Estratégico (467 millones de euros), correspondieron al presupuesto del Ministerio de Trabajo e Inmigración un total de 347 millones, es decir, el 74%. De este último importe, 290 millones figuraron en los capítulos IV y VII del presupuesto inicial del programa presupuestario 231 B «Acción a favor de los migrantes», del servicio 07 «Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración», cuya gestión estuvo asignada a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, y que constituyen el objeto de esta fiscalización.

Para materializar estas líneas de actuación, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración ha gestionado las siguientes transferencias, ayudas y subvenciones:

1. Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes así como al refuerzo educativo de los mismos.

2. Cooperación con entidades sin ánimo de lucro:

— Subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva:

• Para el área de integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional (Régimen general).
• Para el fortalecimiento de organizaciones inmigrantes en España (Fortalecimiento).
• Subvenciones cofinanciadas con el Fondo Europeo para los Refugiados (FER).

cve: BOCG-10-CG-A-383

— Subvenciones concedidas de forma directa:

• Subvenciones nominativas:

◦ A favor de Cruz Roja Española, Comisión Española de Ayuda al Refugiado y Asociación Comisión Católica Española de Migración, para programas de refugiados e inmigrantes.
◦ A favor de Cruz Roja Española para atender a inmigrantes llegados a las costas españolas.

• Subvenciones otorgadas por el procedimiento de concesión directa, por razones de interés público, social, económico o humanitario:

◦ Para la atención humanitaria a personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad.
◦ Para el traslado y acogida de menores extranjeros no acompañados.

3. Convocatoria de subvenciones a favor de Entidades Locales, en régimen de concurrencia competitiva, para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de los inmigrantes.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 10.1 de la Ley General de Subvenciones, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración es el órgano administrativo concedente de subvenciones en su ámbito de competencias, previa la oportuna consignación presupuestaria.

No obstante, el artículo 19 de la Orden TAS /2268/2006, de 11 de julio, por la que se aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en los órganos administrativos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y sus organismos públicos dependientes, aprueba la delegación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en la Dirección General del Integración de los Inmigrantes de, entre otras, las competencias relativas a «la concesión de ayudas, subvenciones y prestaciones que se establezcan en materias propias de su ámbito funcional de actuación y demás facultades inherentes al órgano administrativo concedente y, en su caso, la aprobación y el compromiso del gasto, el reconocimiento de las obligaciones y la propuesta de ordenación de los pagos correspondientes».

Por tanto, en el análisis de las subvenciones objeto de fiscalización, si bien la competencia de concesión corresponde, de acuerdo con la Ley General de Subvenciones, a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, las referencias al órgano administrativo concedente se hacen genéricamente, a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

A continuación se detallan las líneas básicas de actuación de cada una de las transferencias, ayudas y subvenciones señaladas:

1. Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes así como al refuerzo educativo de los mismos.

La Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005, recogió, por vez primera, un Fondo de apoyo a la acogida y la integración de los inmigrantes, mediante la consignación presupuestaria de un importe de 120.000.000 euros con destino a su financiación. La finalidad del Fondo de apoyo es la de promover y potenciar las políticas públicas en los ámbitos de actuación de la integración de los inmigrantes y de su refuerzo educativo en base a principios de subsidiaridad, complementariedad y cooperación con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. No puede olvidarse que las Comunidades Autónomas, han asumido competencias en muy diversos ámbitos relacionados con la integración efectiva de los colectivos de inmigrantes, de acuerdo con lo establecido en los artículos 148 y 149 de la Constitución Española y en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

En el año 2007, el importe total del Fondo de apoyo a ascendió a 200.000.000 euros, y los criterios objetivos de reparto así como la distribución resultante, fueron aprobados por Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de febrero de 2007.

La aplicación finalista del Fondo de apoyo corresponde a las Comunidades Autónomas, dada su naturaleza no subvencional, pues se trata de transferencias de la Administración General del Estado destinadas al refuerzo de la financiación global de diversos servicios competencia de las Comunidades Autónomas. Por ello, los importes incluidos en el Fondo de apoyo no están dentro del ámbito objetivo de esta fiscalización.

2. Cooperación con entidades sin ánimo de lucro:

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes concede distintos tipos de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro, utilizando para ello los dos procedimientos de concesión que contempla la

cve: BOCG-10-CG-A-383

Ley General de Subvenciones, y atendiendo al cumplimiento de diferentes objetivos, a la ejecución de diferentes proyectos o a la realización de diferentes actividades.

2.1 Subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva.

El artículo 22.1 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, establece que «el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva. A efectos de esta Ley, tendrá la consideración de concurrencia competitiva el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios».

A través del procedimiento ordinario de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, canaliza la financiación de diversos programas relativos a: acogida, sensibilización y promoción de la igualdad de trato y no discriminación, así como los cofinanciados por fondos comunitarios como, por ejemplo, el Fondo Social Europeo o el Fondo Europeo para los Refugiados. Asimismo, mediante convocatoria independiente, se conceden subvenciones destinadas al fortalecimiento de las organizaciones de inmigrantes en España.

El objeto de estas subvenciones es la realización de programas que fomenten la integración sociolaboral del colectivo de personas inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria.

Aquellos programas dedicados a la integración en el empleo, la formación de los profesionales y la sensibilización y promoción de la igualdad de trato tienen prevista su cofinanciación a través del Fondo Social Europeo.

Por su parte, el Fondo Europeo para los Refugiados pretende desarrollar, en el ámbito de una cooperación trasnacional la promoción de nuevos métodos de acción a favor de la acogida, integración y retorno del colectivo formado por personas refugiadas, personas autorizadas a residir mediante una protección internacional subsidiaria, o apátridas, extranjeros solicitantes de asilo y/o de otra protección, y personas que disfruten de protección temporal.

Las subvenciones concedidas, en régimen de concurrencia competitiva, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, a aplicar por los beneficiarios en el ejercicio 2007, fueron las siguientes:

— De acuerdo con la Orden TAS/1783/2006, de 2 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes concedió subvenciones a un total de 82 entidades sin ánimo de lucro, por un importe de 7.957.545 euros.

— En virtud de la convocatoria aprobada por Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración de 3 de julio de 2006, se concedieron subvenciones a 5 entidades por importe de 1.156.495,96 euros, de los que 859.539,41 euros se financiarían a través del Fondo Europeo para los Refugiados.

— Finalmente, en base a la convocatoria aprobada por la Resolución de 25 de mayo de 2007, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, se concedieron subvenciones a 25 entidades para el fortalecimiento de organizaciones de inmigrantes en España, por un importe total de 1.300.000 euros.

2.2 Subvenciones concedidas por procedimiento de concesión directa.

2.2.1 Subvenciones nominativas.

El artículo 22.2 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, establece que «podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones: a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado…». En este supuesto se encuentran las siguientes subvenciones, de entre las gestionadas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes:

— Subvenciones nominativas a favor de Cruz Roja Española, Comisión Española de Ayuda al Refugiado y Asociación Comisión Católica Española de Migración, para la realización de un programa durante el año 2007, dirigido a personas inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria.

cve: BOCG-10-CG-A-383

La Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, incluía en el capítulo IV. «Transferencias corrientes» del presupuesto de gastos del, entonces, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, unas subvenciones consignadas nominativamente a favor de las entidades Cruz Roja Española, Comisión Española de Ayuda al Refugiado y Asociación Comisión Católica Española de Migración, para programas de refugiados e inmigrantes, por un importe total de 16.397.960 euros.

Con cargo a estas subvenciones nominativas se financian programas destinados a complementar las actuaciones realizadas en gestión directa por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, a través de sus Centros de Migraciones (cuatro Centros de Acogida a Refugiados —CAR— y dos Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes —CETI—).

Las actuaciones complementarias a las realizadas en gestión directa por los Centros de Migraciones del Ministerio de Trabajo e Inmigración, tienen como objetivo principal fomentar la integración de los colectivos protegidos, proporcionándoles las herramientas necesarias para alcanzar un grado de autonomía suficiente en igualdad de condiciones respecto de la población autóctona, poniendo para ello en marcha itinerarios individuales de inserción para aquellas personas que se hallen al margen de los mecanismos generales de integración que ofrece la sociedad española.

La acción protectora dirigida a los colectivos señalados se centra en asistencia sanitaria básica y urgente; acogida; orientación; información y asesoramiento jurídicos; formación y ayudas para la integración laboral y social; retorno voluntario; reasentamiento en terceros países seguros; intervención integral en el contingente anual de servicio doméstico; intervenciones puntuales en asentamientos de inmigrantes; sensibilización de la opinión pública; lucha contra la discriminación y la xenofobia e igualdad de trato; fomento del voluntariado; y participación en foros europeos.

El número de personas beneficiarias de los programas de acogida temporal (actividad cuantitativamente más relevante de entre las incluidas en esta subvención nominativa), para el conjunto de las tres entidades señaladas, se situó en el año 2007 en 4.178 personas, de las cuales 2.330 correspondieron al colectivo de solicitantes de asilo y de estatuto de apátridas o refugiados, y 1.848 personas al colectivo de inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad o en riesgo de exclusión social.

— Subvención nominativa a favor de Cruz Roja Española, para la atención a inmigrantes a pie de playa en 2007.

En los Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, figuró, asimismo, prevista nominativamente, una subvención a favor de Cruz Roja Española, por un importe finalmente concedido de 6.400.000 euros, para atender a inmigrantes llegados a las costas españolas.

La subvención tenía por objeto financiar los gastos derivados de la atención humanitaria, por parte de Cruz Roja Española, a las personas inmigrantes que llegaran a las costas españolas, durante el año 2007, concretándose ésta en la asistencia sanitaria urgente, el suministro y distribución de elementos de abrigo y la búsqueda y salvamento de personas en el medio marino.

El colectivo de personas atendidas durante el año 2007 por Cruz Roja Española, a pie de playa, ascendió a 15.991 inmigrantes.

2.2.2 Subvenciones otorgadas por el procedimiento de concesión directa por razones de interés público, social, económico o humanitario.

El artículo 22.2 de la Ley 38/2003, General de subvenciones, establece que «podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

…c) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.»

Las subvenciones gestionadas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, otorgadas por el procedimiento de concesión directa por razones de interés público, social, económico o humanitario, se pueden agrupar bajo dos grandes líneas de actuación:

— Subvenciones para la atención humanitaria a personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad.

Por Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de enero de 2005, se aprobó el «Acuerdo sobre actuación para la atención humanitaria y acogida de los inmigrantes desplazados de Canarias a la Península —ampliado a los inmigrantes llegados a Ceuta y Melilla por Acuerdo de 1 de marzo y a los llegados a Andalucía por Real Decreto 1142/2006, de 6 de octubre—», que contemplaba programas de traslado a la

cve: BOCG-10-CG-A-383

península y programas de acogida en plazas aportadas por las Comunidades Autónomas que colaboran en los mismos o, complementariamente, por determinadas entidades u organizaciones no gubernamentales.

El objetivo básico de estas subvenciones es atender el estado de necesidad de las personas inmigrantes que, encontrándose en situación de vulnerabilidad, debido a su estado de deterioro físico y a la carencia de apoyos sociales, familiares y medios económicos, llegados a las costas de Canarias o de Andalucía, o a Ceuta y Melilla, puede comportar un grave riesgo social o sanitario.

La principal actividad financiada por esta subvención es la de acogida que, como ya sucediera en la subvención nominativa indicada en el punto 2.2.1 anterior, absorbe más del 50% de los recursos económicos destinados a esta subvención.

En el ejercicio 2007, mediante 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, se instrumentaron las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, a un conjunto de 6 entidades sin ánimo de lucro y por un importe total de 18.903.725 euros.

— Subvenciones para el traslado y acogida de menores extranjeros no acompañados.

Con motivo de la llegada masiva de menores extranjeros no acompañados a las costas de Canarias, a partir básicamente del mes de octubre de 2006, como consecuencia de la saturación de los recursos existentes en las islas para la atención a este colectivo, se aprobó por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración un programa especial para el traslado y atención de 500 de estos menores en la península. Si bien la mayoría de los menores trasladados fueron acogidos por las Comunidades Autónomas (acogida financiada con cargo a un importe de 10 millones de euros que se incluyó, con carácter finalista, en el Fondo de apoyo), quienes asumieron su guarda y tutela, 93 de estos menores fueron acogidos en los Centros de menores de dos entidades sin ánimo de lucro.

Para dar cobertura al programa se publicó el Real Decreto 868/2007, de 2 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a la Asociación Colectivo La Calle y a la Fundación Armenteros para la acogida de menores extranjeros no acompañados procedentes de Canarias, por un importe conjunto de 2.102.160 euros, aplicado íntegramente al presupuesto de 2007.

3. Convocatoria de subvenciones a favor de Entidades Locales, en régimen de concurrencia competitiva, para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de los inmigrantes.

Desde el año 2005, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes viene concediendo subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a favor de Entidades Locales (con una población y un porcentaje de inmigrantes especialmente significativo), para el desarrollo de programas que ofrezcan actuaciones nuevas, mejoren las existentes o introduzcan nuevas formas de intervención social que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local.

La Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, a ejecutar en el año 2007, fijó un importe máximo a subvencionar de 6.347.790 euros. Esta cantidad fue concedida a un total de 183 programas a ejecutar por 129 Entidades Locales.

3. Relevancia cuantitativa de las subvenciones

Para facilitar una visión global de la dimensión económica, cualitativa y cuantitativa, de las subvenciones gestionadas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, objeto de la presente fiscalización, a continuación se exponen los datos relativos al importe concedido y al número de beneficiarios, por tipo de subvención, para su aplicación a los ejercicios 2006 y 2007:

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 1

Subvenciones concedidas por la DGII

Líneas de subvenciones	Año 2007			Año 2006		
	Beneficiarios	Importe	% s/Total	Beneficiarios	Importe	% s/Total
Cooperación con entidades sin animo de lucro	124	54.217.885,96	89,5%	97	50.870.220,78	88,8%
Subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva	112	10.414.040,96	17,2%	86	12.088.595,78	21,1%
Área de integración de los inmigrantes (Régimen General)	82	7.957.545,00	13,1%	86	12.088.595,78	21,1%
Fortalecimiento de organizaciones de inmigrantes	25	1.300.000,00	2,2%	No convocada para 2006		
Cofinanciadas con el Fondo Europeo para los Refugiados	5	1.156.495,96	1,9%	Incluido en Régimen General		
Subvenciones concedidas de forma directa	12	43.803.845,00	72,3%	11	38.781.625,00	67,7%
Subvenciones nominativas	4	22.797.960,00	37,6%	4	18.797.960,00	32,8%
A favor de CRE, CEAR, ACCEM para programas de refugiados e inmigrantes	3	16.397.960,00	27,1%	3	16.397.960,00	28,6%
A favor de CRE para inmigrantes llegados a las costas españolas	1	6.400.000,00	10,5%	1	2.400.000,00	4,2%
Subvenciones de concesión directa por razones de interés público, social, económico o humanitario	8	21.005.885,00	34,7%	7	19.983.665,00	34,9%
Atención humanitaria a inmigrantes	6	18.903.725,00	31,2%	6	19.523.665,00	34,1%
Traslado y acogida de menores extranjeros no acompañados	2	2.102.160,00	3,5%	1	460.000,00	0,8%
Cooperación con entidades locales	129	6.347.790,00	10,5%	95	6.391.220,00	11,2%
TOTALES	253	60.565.675,96	100,0%	192	57.261.440,78	100,0%

De los datos anteriores resultan destacables los siguientes aspectos:

— Prácticamente el 90% de las subvenciones gestionadas por la DGII, tienen como beneficiarios a entidades sin ánimo de lucro.

— Más del 72% de las subvenciones gestionadas por la DGII se conceden de forma directa.

— Las dos subvenciones cuantitativamente más relevantes, de las gestionadas por la DGII, son la subvención de atención humanitaria a inmigrantes (que representa más del 31% de los fondos subvencionados), y la subvención nominativa para programas de refugiados e inmigrantes (el 27% del

cve: BOCG-10-CG-A-383

importe gestionado). Ambas subvenciones son complementarias y presentan similitudes importantes en aspectos como entidades beneficiarias, colectivos atendidos (refugiados e inmigrantes en situación de vulnerabilidad) y acción protectora dispensada (la actividad de acogida es la cuantitativamente más relevante en las dos líneas de subvenciones).

— En relación con los datos del ejercicio anterior al analizado (año 2006), hay que señalar la aparición de dos nuevas líneas de subvención (fortalecimiento de asociaciones de inmigrantes y programas cofinanciados con el Fondo Europeo para los Refugiados), y el incremento del 5% de los fondos destinados a las subvenciones analizadas.

4. Régimen jurídico

El régimen jurídico específico aplicable a las subvenciones fiscalizadas es el siguiente:

— Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.
— Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
— Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
— Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007.
— Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
— 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.
— 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.
— Real Decreto 868/2007, de 2 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las entidades encargadas de la atención de menores extranjeros no acompañados en el marco del Programa especial para el traslado y atención de menores extranjeros no acompañados desde la Comunidad Autónoma de Canarias.
— Orden TAS/1783/2006, de 2 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones del área de integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional.
— Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2006, la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes.
— Orden TAS/1043/2007, de 18 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
— Resolución de 3 de julio de 2006, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se hace pública la convocatoria de programas para su financiación por el Fondo Europeo para los Refugiados en el ejercicio 2006.
— Resolución de 25 de mayo de 2007, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones para el fortalecimiento de las organizaciones de inmigrantes en España.

SECCIÓN II. NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Objetivos y alcance

El objeto de la fiscalización ha consistido en la verificación, desde una perspectiva del cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia 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 Dirección General de Integración de los Inmigrantes, para la atención e integración de los colectivos de inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria.

cve: BOCG-10-CG-A-383

En particular, han sido objeto de verificación los siguientes aspectos:

1.1 Respecto de las actuaciones realizadas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes:

— la adecuación de la gestión de las subvenciones a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación;
— las comprobaciones efectuadas sobre la adecuada justificación de la subvención, así como sobre la efectiva realización de la actividad y sobre el cumplimiento de la finalidad que haya determinado la concesión de la subvención;
— las verificaciones dirigidas, en su caso, a las entidades cofinanciadoras de estas actividades para garantizar que, efectivamente, han aportado los fondos comprometidos para la financiación de los distintos proyectos de integración de los inmigrantes;
— y las actuaciones realizadas, en su caso, para la tramitación de los oportunos procedimientos de reintegro de subvenciones y de los expedientes administrativos que, como consecuencia de un procedimiento sancionador, haya debido iniciar en su calidad de órgano concedente de la subvención.

1.2 Respecto a los beneficiarios de las subvenciones, han sido objeto de control:

— la adecuada y correcta obtención de la subvención;
— la aplicación de los fondos recibidos;
— la adecuada y correcta justificación de la subvención;
— la comprobación de la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones recibidas para los mismos fines de otros órganos de la Administración General del Estado o de las Administraciones de las respectivas Comunidades Autónomas;
— y el cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa aplicable.

La Fiscalización, en cuanto a su ámbito temporal, se refiere a las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes para su aplicación por los beneficiarios en el año 2007, sin perjuicio de que se hayan extendido las comprobaciones a ejercicios anteriores, siempre que los hechos verificados hayan tenido trascendencia en los procedimientos de solicitud, concesión, pago y justificación de las subvenciones fiscalizadas, así como a los procedimientos y normas aplicadas a estas hasta la finalización de los trabajos de campo de la Fiscalización.

Para la verificación de estos aspectos se han aplicado todas aquellas pruebas y procedimientos de auditoría necesarios sobre los libros, documentos, aplicaciones informáticas, registros contables y extracontables de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes y de los beneficiarios de las subvenciones por ésta concedidas, incluidos en la muestra de perceptores realizada.

Los trabajos de fiscalización se han realizado en la Dirección General de Integración de los Inmigrantes y en una muestra de 15 beneficiarios de las subvenciones concedidas.

Los beneficiarios incluidos en la muestra se han dividido en dos grupos diferenciados: entidades sin ánimo de lucro y Entidades Locales.

— Entre las entidades sin ánimo de lucro se han seleccionado las ocho siguientes: Cruz Roja Española (CRE), Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM), Asociación Colectivo La Calle (LA CALLE), Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME), Cáritas Española, Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana para la colaboración al desarrollo (RUMIÑAHUI) y Asociación Voluntariado Madres Dominicanas-Voluntariado Integración Colectivos Nacionales de Trabajadores (VOMADE-VINCIT).

La representatividad de la muestra seleccionada de entidades sin ánimo de lucro se sitúa en el 8% de las entidades perceptoras de las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, y en el 78% de los fondos totales subvencionados.

— Por lo que respecta a las Entidades Locales se han seleccionado los Ayuntamientos siguientes: Terrassa, Guadalajara, Alcorcón, Vic, Almendralejo, Torrejón de Ardoz y Almería.

En este supuesto, la muestra realizada alcanza un peso relativo del 5% en cuanto al número total de perceptores y del 15% importe total subvencionado.

Los trabajos de campo en los Ayuntamientos señalados se han realizado por el equipo fiscalizador, en colaboración con el Departamento de Entidades Locales de este Tribunal de Cuentas.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Con independencia de lo anterior, se ha recabado información complementaria de la Intervención General de la Administración del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas donde tenían su sede las entidades sin ánimo de lucro y los Ayuntamientos incluidos en la muestra. La circularización dirigida a Comunidades Autónomas se ha realizado por el equipo fiscalizador en colaboración con el Departamento de Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas de este Tribunal de Cuentas.

2. Trámite de alegaciones

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización fue remitido el 7 de abril de 2011 por este Tribunal de Cuentas a la actual titular de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y a la Directora General de Integración de los Inmigrantes para la formulación de alegaciones.

También se dio traslado del Anteproyecto de Informe a la anterior titular de la citada Secretaría de Estado durante el periodo al que se refiere la fiscalización realizada.

Asimismo, también se dio traslado de la parte del Anteproyecto de Informe, exclusivamente en la parte que les afecta, a las ocho organizaciones no gubernamentales y siete entidades locales perceptoras finales de recursos públicos procedentes de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, a los que se hace referencia en los apartados 2 y 3 de la Sección III de este Informe.

Dentro del plazo legal fueron recibidas en este Tribunal de Cuentas las alegaciones formuladas por la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, que hacía suyas las formuladas por la Directora General de Integración de los Inmigrantes, y por la ex titular de la citada Secretaría de Estado, que se adhirió a las presentadas por la Secretaria de Estado actual.

Respecto de los perceptores de subvenciones a quienes se remitió el Anteproyecto de Informe en la parte que les afectaba, han formulado alegaciones todos ellos, salvo las Organizaciones no Gubernamentales ATIME y Vomade-Vincit; y tres Entidades Locales: los Ayuntamientos de Almendralejo, Almería y Torrejón de Ardoz, habiendo comunicado este último, expresamente, que no formularía alegaciones.

A la vista de las citadas alegaciones, este Tribunal de Cuentas ha efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Informe y, en los casos en que este Tribunal lo ha considerado necesario, han sido reflejado su tratamiento mediante notas a pie de página. En todo caso, la totalidad de las alegaciones formuladas se adjuntan al Informe de Fiscalización.

3. Conclusiones

Las presentes conclusiones se han estructurado, siguiendo el orden utilizado en la exposición de los resultados del trabajo realizado, en dos apartados diferenciados.

Dado que la Dirección General de Integración de los Inmigrantes ejerce, por delegación, las competencias de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en materia de gestión de subvenciones, las conclusiones y recomendaciones que afectan a los procedimientos de gestión de las ayudas se referirán a la precitada Dirección General, sin perjuicio de que la competencia corresponda, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.1 de la Ley General de Subvenciones, a la mencionada Secretaría de Estado.

De acuerdo con lo anterior, se presentan, en primer lugar, las conclusiones relativas a los procedimientos internos utilizados por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes en la concesión, gestión y justificación de las subvenciones que, en materia de integración de los inmigrantes, tiene encomendadas, y, en segundo término, se detallan las conclusiones más relevantes correspondientes a las entidades beneficiarias de las subvenciones, tanto si se trata de organizaciones no gubernamentales, como de Entidades Locales.

Con independencia de lo anterior, en los subapartados correspondientes a cada una de las entidades beneficiarias incluidas en la presente fiscalización, recogidos en la Sección III. «Resultados del trabajo realizado», se ha introducido un epígrafe específico de conclusiones relativo a cada una de ellas.

3.1 Conclusiones que afectan a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes

En el presente epígrafe se exponen las conclusiones que afectan a los procedimientos internos utilizados por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en el ejercicio de las competencias que le han sido delegadas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en la concesión, gestión y justificación de las subvenciones que tiene encomendadas, en el área de integración de los inmigrantes.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Para ello, con el objetivo de sistematizar la presentación de las conclusiones, se han establecido las siguientes fases en los procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones:

1. Iniciación: elaboración de las bases reguladoras y convocatoria.
2. Instrucción del procedimiento de concesión.
3. Resolución de concesión.
4. Reformulación de las solicitudes.
5. Subcontratación de las actividades subvencionadas.
6. Modificaciones de la Resolución de concesión y de los programas subvencionados.
7. Seguimiento de las actividades subvencionadas.
8. Comprobación de la justificación de las subvenciones.
9. Reintegros y régimen sancionador.

Las conclusiones que se exponen a continuación se han ordenado y agrupado en torno a cada una de las fases en las que se han dividido los procedimientos. En aquellas fases en las que la forma de concesión de las subvenciones se ha considerado relevante en el análisis del procedimiento, se ha sistematizado la presentación de las conclusiones diferenciando los dos procedimientos de concesión de subvenciones que, establecidos en la Ley General de Subvenciones, régimen de concurrencia competitiva y concesión de forma directa, han sido utilizados por la precitada Dirección General.

1. En la fase de iniciación de los expedientes administrativos necesarios para el otorgamiento de las subvenciones, se han detectado las siguientes debilidades en los procedimientos:

1.1 Debilidad que afecta a las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva.

— Falta de definición y concreción de conceptos determinantes para la admisión previa y evaluación posterior de las solicitudes.

Las bases reguladoras y convocatorias de las subvenciones sujetas, en su concesión, al régimen ordinario de concurrencia competitiva, adolecieron de falta de la suficiente definición y concreción en algunos de los conceptos que, posteriormente, fueron utilizados para la adopción de las decisiones de concesión de las ayudas, bien formando parte de los requisitos previos exigibles a las entidades solicitantes o a los programas para los que se solicitaban las ayudas, bien de los criterios de otorgamiento de la subvención.

A título de ejemplo, se pueden citar: el requisito previo de «programa innovador», no definido explícitamente en las convocatorias, indefinición que se tradujo en la sistemática admisión y posterior financiación de programas de continuidad, a pesar de que éstos no formaban parte del objeto y finalidad de la subvención; o el criterio de evaluación de «calidad del programa» a subvencionar, cuya valoración cuantitativa no pudo ser objetivada, a la vista de la insuficiente documentación acreditativa exigida a los solicitantes, lo que pudo dar lugar a valoraciones subjetivas.

La admisión previa y la evaluación posterior de las solicitudes, en base a requisitos previos o criterios de valoración no suficientemente definidos y objetivados, otorga un manifiesto grado de discrecionalidad al órgano concedente de las subvenciones, que podría dar lugar a un potencial incumplimiento de los principios de transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación que deben presidir la gestión de las subvenciones públicas.

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe, por tanto, promover la revisión de los requisitos previos que han de cumplir las entidades y los programas a financiar y los criterios de otorgamiento de las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva, con el objetivo de proceder a su concreción y definición precisa en las bases reguladoras de las subvenciones, así como a establecer la documentación acreditativa suficiente que han de aportar las entidades solicitantes para alcanzar una ponderación objetiva de estos criterios de valoración (epígrafe III.1.1.A).

1.2 Debilidad que afecta a las subvenciones concedidas de forma directa.

— Inexistencia en los Presupuestos Generales del Estado de consignación individual de la cuantía a conceder a cada una de las tres entidades beneficiarias de la subvención nominativa, para programas de refugiados e inmigrantes.

cve: BOCG-10-CG-A-383

En la subvención concedida para la realización de un programa dirigido a refugiados e inmigrantes, otorgada en régimen de concesión directa, por estar prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, la aplicación presupuestaria «Subvenciones a CRE, CEAR Y ACCEM para programas de refugiados e inmigrantes», recoge la cantidad íntegra a la que asciende, en cada ejercicio económico, la subvención a conceder, sin desglosar la parte del importe total de la aplicación presupuestaria correspondiente a cada una de estas tres Entidades.

En el momento de elaboración de futuros Presupuestos, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a la vista de las previsiones de los objetivos a alcanzar con esta dotación presupuestaria, por cada una de las entidades beneficiarias y, como resultado de su agregación, a nivel global, debería estudiar la posibilidad de promover la consignación individual a cada una de las tres precitadas entidades de esta subvención nominativa global, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (epígrafe III.1.1.B.1).

2. En la fase de instrucción de los expedientes administrativos necesarios para el otorgamiento de las subvenciones, se han detectado las siguientes deficiencias:

2.1 Deficiencias que afectan a las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva:

2.1.1 Insuficiencia del análisis previo de las solicitudes de subvenciones.

En este sentido, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar:

— La existencia de solicitudes presentadas fuera de plazo que fueron admitidas en el proceso de evaluación y valoración, y que resultaron adjudicatarias de subvenciones (epígrafe III.1.2.A.1).

A este respecto, la aceptación, fuera de plazo, de solicitudes de subvenciones podría constituir una de las causas de anulabilidad de los actos administrativos, previstas en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

— La falta de exigencia de la declaración responsable de no estar incursos en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario de las subvenciones, en aquellos supuestos en los que ésta no fue aportada por las entidades solicitantes (epígrafe III.1.2.A.2).

— La ausencia de comprobaciones complementarias sobre determinados aspectos que influyen en la evaluación de los requisitos previos exigibles a las entidades y a los programas, así como en la valoración posterior de las solicitudes recibidas —por ejemplo, participación social y voluntariado, adecuación de los recursos humanos a los proyectos presentados o cumplimiento de las obligaciones derivadas de las subvenciones recibidas anteriormente del Ministerio de Trabajo e Inmigración—.

Asimismo, tampoco se actualizaron las evaluaciones de los extremos ya valorados en convocatorias anteriores, relativas a las entidades que ya hubieran solicitado subvenciones en otros ejercicios (epígrafe III.1.2.A.3).

La verificación de aspectos directamente relacionados con la admisión previa de las solicitudes y la evaluación y valoración de las entidades solicitantes y de los programas a financiar, constituye un elemento esencial para que el órgano colegiado, la Comisión de Evaluación, previsto en el artículo 22.1 de la Ley General de Subvenciones (precepto al que se remite el artículo 24.4 de dicha Ley), pueda emitir el informe en el que se concrete el resultado de la evaluación efectuada, y servir de base para la propuesta fundada de resolución de concesión de las subvenciones a emitir por el órgano instructor, de acuerdo con lo establecido en el referido artículo 24.4 de la LGS.

Por otra parte, para valorar adecuadamente estas deficiencias debe tenerse en cuenta la insuficiencia del personal adscrito a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, como se indica en el apartado 1 de la Sección III del presente Informe.

2.1.2 Actuaciones de evaluación de las solicitudes, previas a la formulación de la propuesta de resolución provisional. En esta fase se han detectado las siguientes deficiencias:

— El informe del órgano colegiado (Comisión de Evaluación), previsto en el artículo 24.4 de la Ley General de Subvenciones, no fundamenta suficientemente la valoración de las solicitudes recibidas, tanto en los aspectos que hacen referencia a las entidades solicitantes, como en aquéllos que afectan a los programas para cuya ejecución se solicita la subvención.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Teniendo en cuenta que, en la práctica, el órgano instructor asumió, durante el período fiscalizado, el informe de la Comisión de Evaluación (ya que no se produjo ninguna discrepancia entre ambos órganos), y que la propuesta de resolución del órgano instructor debe formularse «debidamente motivada», de acuerdo con lo previsto en el reiterado artículo 24.4 de la LGS, en las actas de la Comisión de Evaluación deberían haberse explicitado los criterios seguidos en la valoración de cada una de las solicitudes, y su motivación.

A este respecto debe destacarse que este Tribunal de Cuentas ha observado diferencias significativas no explicadas entre las propuestas del equipo técnico que sirven de base al posterior informe de la Comisión de Evaluación, y este último. Estas diferencias hacen más necesaria, si cabe, dicha motivación[1].

— Por otra parte, los criterios utilizados, por el equipo técnico, en la valoración de las solicitudes, tanto de las entidades solicitantes como de los programas para los que se solicitaba la subvención, no están baremados, lo que dificulta una valoración homogénea por cada uno de los técnicos de evaluación, con la consiguiente repercusión en la equidad y transparencia que deben presidir el proceso de valoración.

— Por último, hay que destacar la inexistencia de un Manual Interno de Procedimiento en el que se expliciten, entre otros temas relacionados con la totalidad del procedimiento administrativo de concesión y gestión de las subvenciones, cómo deben aplicarse los criterios de valoración (epígrafe III.1.2.A.4).

La falta de fundamentación del informe del órgano colegiado, y la inexistencia de criterios de valoración suficientemente baremados, vuelve a otorgar, como ya sucediera en la fase de admisión previa y evaluación de los requisitos (epígrafe 1.1 anterior), un manifiesto grado de discrecionalidad al órgano concedente de las subvenciones, lo que puede dar lugar a riesgos de incumplimiento de los principios de transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación que deben presidir la gestión de las subvenciones públicas.

2.1.3 Resoluciones provisionales de concesión de las subvenciones no motivadas.

— Como ya se ha señalado en el punto anterior, la Ley General de Subvenciones establece, en su artículo 24.4, que la resolución provisional de concesión de las subvenciones ha de formularse «debidamente motivada», por el órgano instructor, a la vista del expediente y del informe del órgano colegiado (Comisión de Evaluación).

No obstante, en el curso del procedimiento de concesión seguido por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, la resolución provisional de concesión no motiva suficientemente las cuantías concedidas a cada uno de los beneficiarios, circunstancia relevante en aquellos supuestos en los que el importe concedido es inferior al solicitado.

— A mayor abundamiento, no existe constancia de las razones por las que se produjeron diferencias sustanciales en la ratio importe concedido/importe solicitado, en aquellos casos en los que los beneficiarios habían obtenido la misma puntuación en el informe de la Comisión de Evaluación, o a la inversa (epígrafe III.1.2.A.5).

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe introducir una mayor objetivación del procedimiento de determinación cuantitativa de las subvenciones, profundizando, asimismo, en la motivación tanto de la Resolución final de concesión, como de los informes que sirven de base a la misma, para asegurar el estricto cumplimiento de los principios de transparencia, igualdad y no discriminación exigibles en la gestión de subvenciones públicas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.3.a) de la Ley General de Subvenciones.

Asimismo, la objetivación de la determinación cuantitativa de las subvenciones concedidas por parte de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, debe evitar el riesgo de que se estén concediendo mayores subvenciones a programas menos eficaces o eficientes que otros, principios igualmente exigibles en la gestión de los fondos públicos, de acuerdo con las previsiones del reiterado artículo 8.3, en sus incisos b) y c), respectivamente, de la referida Ley[2].

[1] En fase de alegaciones, la DGII manifiesta que está realizando un proceso de mejora del procedimiento de concesión de las subvenciones públicas y aportó a este Tribunal, el modelo de informe de la Comisión de evaluación correspondiente a la Convocatoria de 2010 donde se incluye la puntuación otorgada por el informe técnico a cada uno de los programas, la puntuación que otorga la Comisión y la motivación en los casos en los que la Comisión se separa del criterio técnico.

[2] Este Tribunal ha verificado, que para la convocatoria de 2011 se han introducido modificaciones en el proceso de valoración de los programas y determinación de las cuantías de las ayudas, por un lado, valorando la solicitud presentada de acuerdo a los criterios técnicos fijados en la convocatoria y por otro lado, realizando un análisis de costes proponiendo un presupuesto estimativo que los técnicos elevan a la Comisión de Valoración.

cve: BOCG-10-CG-A-383

2.2 Deficiencias que afectan a las subvenciones concedidas de forma directa.

2.2.1 Falta de motivación de la cuantía individual concedida a cada una de las tres entidades beneficiarias (CRE, CEAR y ACCEM), de la subvención nominativa global para programas de refugiados e inmigrantes.

Este Tribunal de Cuentas no ha podido constatar documentalmente la existencia de estudios previos de costes unitarios de las actividades y servicios a prestar y del potencial número de beneficiarios a atender, por cada una de estas tres entidades, con cargo a esta subvención nominativa. Sin embargo, sí ha verificado la indeterminación en los convenios suscritos, a través de los que se instrumentó la concesión de esta subvención, de algunas de las prestaciones a conceder y de las cuantías de las ayudas a otorgar a los beneficiarios últimos (refugiados e inmigrantes).

Esta carencia de estudios previos es significativa en el programa de acogida temporal a refugiados e inmigrantes (uno de los que incluye esta subvención), programa que representó en el ejercicio 2007 cerca del 50% de la subvención nominativa. El coste financiable se estableció en un precio máximo de 27 euros al día, por plaza residencial ocupada, y en el 65% de dicha cuantía, por plaza reservada. Sin embargo, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes no facilitó a este Tribunal de Cuentas ningún estudio previo de costes unitarios que permitiera analizar la corrección de ambos importes.

Las debilidades señaladas dan lugar a que la cuantificación económica de la subvención individual a conceder, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, a cada una de las tres entidades beneficiarias precitadas, adolezca de discrecionalidad en la determinación de los importes concedidos (epígrafe III.1.2.B.1).

2.2.2 Deficiencia que afecta al procedimiento de concesión de la subvención de atención humanitaria a personas inmigrantes, concedida de forma directa, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.2.c) de la Ley General de Subvenciones, por razones de interés público, social, económico o humanitario.

— Falta de un método de valoración de las entidades y de asignación de las cuantías concedidas.

A pesar de que el procedimiento de concesión de la subvención de atención humanitaria guarda ciertas similitudes con el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, dado que sus bases reguladoras y convocatoria (Real Decreto 441/2007), permitían la presentación de solicitudes a todas aquellas entidades y organizaciones que desearan participar en la ejecución de los programas subvencionados y que cumplieran los requisitos necesarios para resultar beneficiarios, el procedimiento de concesión utilizado por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes no contó con un método de valoración de las solicitudes de las entidades beneficiarias y de asignación de las cuantías concedidas a cada una de ellas.

En la práctica, las solicitudes de subvenciones presentadas fueron muy superiores, tanto en número de entidades como en cuantías solicitadas, a las que finalmente resultaron beneficiarias de las subvenciones (el importe concedido, coincidente con el crédito consignado en los Presupuestos Generales del Estado para esta subvención, se situó en torno al 35% del solicitado).

Sin embargo, los «criterios de concesión», incluidos en el referido Real Decreto 441/2007, que debían cumplir las entidades y organizaciones a las que se podría «conceder subvención para el desarrollo de alguna de las actuaciones» que constituían el objeto de la subvención, no se configuraron como criterios de valoración por lo que no estaban ponderados, a diferencia de lo que sucede en el procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva, donde debe «precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos», de acuerdo con lo previsto en el artículo 60.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones.

A mayor abundamiento, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes tampoco elaboró instrucciones internas (v.gr.: criterios de ponderación y baremación) que permitieran valorar de forma objetiva las solicitudes presentadas[3].

Asimismo, para la cuantificación del coste de los programas a subvencionar, la mencionada Dirección General no dispuso de los estudios de costes unitarios previos de las actividades y servicios subvencionados

[3] Para el año 2011, este Tribunal ha verificado que la DGII ha elaborado instrucciones internas que recogen el procedimiento de evaluación de las solicitudes, así como un modelo de informe de evaluación donde se detallan, por un lado, las comprobaciones que debe realizar la DGII para validar el cumplimiento de los requisitos, por parte de las entidades solicitantes, para ser beneficiarios de la subvención, y por otro lado, en relación con la evaluación de los programas, los criterios de concesión, la valoración de estos criterios y la puntuación mínima exigida para obtener financiación.

cve: BOCG-10-CG-A-383

—nuevamente con especial relevancia en la actividad de acogida—, ni de los informes técnicos oportunos que permitieran establecer el número de posibles beneficiarios a atender (inmigrantes en situación de extrema vulnerabilidad), que justificaran las cantidades concedidas a cada una de las entidades solicitantes.

Como consecuencia de lo anterior, se produjo un significativo grado de discrecionalidad, tanto en la selección de las entidades beneficiarias, como en la asignación de las cuantías subvencionadas a cada una de ellas, que origina un riesgo de incumplimiento de los principios de transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación, así como de los de eficacia y eficiencia, exigibles en la gestión de las subvenciones públicas (epígrafe III.1.2.B.2).

3. En la fase del procedimiento de gestión relativa a la resolución de concesión de las subvenciones, en la que no se ha considerado necesario distinguir entre los diferentes procedimientos de concesión, se han observado las siguientes incidencias:

— Existencia de Resoluciones de concesión de las subvenciones sin fechar.

En la subvención del Régimen general, las Resoluciones de concesión de la subvención a las entidades beneficiarias fueron remitidas sin datar. Las notificaciones, sin embargo, sí fueron fechadas y, en todos los supuestos analizados, superaron el plazo máximo de seis meses previsto en la convocatoria de la subvención.

La inexistencia de fecha en la Resolución de concesión impide conocer el momento en que ésta comienza a producir sus efectos, por lo que, en determinados supuestos, podría generar indefensión, bien a los interesados en el procedimiento, bien a la propia Administración, con independencia de que supone un incumplimiento de lo previsto en el artículo 57.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por otra parte, el incumplimiento de los plazos para resolver es contrario al artículo 47 de la referida Ley, dado que los términos y plazos establecidos obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas competentes para la tramitación de los asuntos.

Por todo ello, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe impulsar los procedimientos administrativos previos a la Resolución de concesión de las subvenciones, con el fin de reducir los tiempos de tramitación de los expedientes y poder cumplir, así, el plazo máximo previsto en las respectivas convocatorias de subvenciones (epígrafes III.1.3.1 y 2).

— Incidencias relacionadas con las inversiones a financiar:

• Regulación diferente en algunas de las subvenciones gestionadas, a pesar de financiar actividades similares.

Teniendo en cuenta que la subvención nominativa para programas a favor de refugiados e inmigrantes y la subvención de atención humanitaria a inmigrantes, concedida esta última de forma directa por razones de interés público, social, económico o humanitario, son concurrentes y compatibles entre sí (siempre y cuando la suma de ambas no supere el coste de la actividad subvencionada) y que algunas de las actividades contempladas en ellas son idénticas (la actividad de acogida, por ejemplo, que es cuantitativamente la más relevante en las dos subvenciones señaladas, alcanzando en torno al 50% del importe total subvencionado), este Tribunal de Cuentas considera que el tratamiento a otorgar a las inversiones, en ambas subvenciones, debe ser similar.

Sin embargo, mientras en la primera de las subvenciones citadas (nominativa para programas a favor de refugiados e inmigrantes), no se contempla la financiación de inversiones, en la segunda (atención humanitaria a inmigrantes), sí se admiten programas de inversiones.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, parece razonable mantener el criterio de que las inversiones son necesarias para poder realizar las actividades subvencionadas de atención integral a un determinado colectivo como es el de personas extranjeras en situación de vulnerabilidad, que se materializan, principalmente, en la de acogida en plazas residenciales, objetivo que fundamenta la concesión de las dos subvenciones señaladas.

Por todo ello, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe analizar la posibilidad de que las subvenciones que convoca, al menos aquellas cuya principal actividad es la de acogida, pudieran contar con un porcentaje suficiente y adecuado destinado a la financiación de las inversiones, tanto nuevas como de reposición, inversiones que resultan necesarias para el correcto dimensionamiento y mantenimiento de la estructura fija de los dispositivos de acogida de las entidades subvencionadas (epígrafe III.1.3.3).

cve: BOCG-10-CG-A-383

• Inexistencia de subvenciones plurianuales para financiar determinadas inversiones.

Dentro de las subvenciones de capital concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes a una de las entidades beneficiarias (CEAR), una de las actividades subvencionadas, la más cuantiosa, fue la concedida para la construcción de un Centro de Acogida a Refugiados en Getafe, por un importe de 806.000 euros. Con esta misma finalidad, la citada Dirección General concedió subvenciones a esta entidad, durante los ejercicios 2006, 2008, 2009 y 2010.

Esta forma de proceder, otorgando año tras año subvenciones para la construcción de este Centro de Acogida, ha supuesto, en la práctica, una demora en su finalización, un encarecimiento importante en sus costes y un alto grado de inseguridad jurídica para el beneficiario de la subvención.

Por ello, la mencionada Dirección General debería acogerse 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 inversiones de carácter plurianual, como es el caso (epígrafe III.1.3.3).

— Incidencias relacionadas con los costes indirectos considerados gastos subvencionables.

• En primer lugar, las únicas subvenciones gestionadas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes que permitían la imputación de costes indirectos fueron la subvención nominativa para programas de refugiados e inmigrantes y la subvención de atención humanitaria a inmigrantes. El resto de subvenciones concedidas por la precitada Dirección General no contemplaba esta posibilidad, sin que conste la existencia de criterios para que se permita su imputación en unas subvenciones y no en otras.

Por otra parte, este Tribunal de Cuentas ha verificado que en un porcentaje muy significativo de las subvenciones concedidas por otras Administraciones públicas (v.gr.: Comunidades Autónomas) o entidades públicas o privadas, en el área de integración de los inmigrantes, tampoco se contempla la posibilidad de imputación de costes indirectos.

A este respecto, hay que señalar que las entidades, dedicadas exclusivamente a la integración de los inmigrantes, carecen, generalmente, de otras fuentes alternativas de financiación distintas de las subvenciones que reciben, y, por tanto, cuando estas subvenciones no permiten la imputación de costes indirectos, dichas entidades se ven obligadas, en la práctica, a imputar el total de sus gastos de administración a aquellas subvenciones que sí permiten dicha imputación, como es el caso de las subvenciones para programas de refugiados e inmigrantes y para atención humanitaria de inmigrantes, gestionadas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, que, por tanto, soportan una imputación de estos costes superior a la proporcional, esto es, superior a la cuantía relativa de esta subvención respecto del total de los ingresos de la entidad beneficiaria.

Esta falta de coordinación puede llegar a provocar que estos costes carezcan de financiación, ocasionando problemas de viabilidad a las entidades beneficiarias.

Para evitar estos problemas, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debería establecer una mayor coordinación con las Comunidades Autónomas y con el resto de entidades públicas que gestionen subvenciones o ayudas en el área de integración de los inmigrantes, de forma que se garantice que todas las entidades concedentes soporten la financiación de estos gastos, de forma razonable, como exige el artículo 31.9 de la Ley General de Subvenciones.

• En relación a las subvenciones que sí admitían la imputación de costes indirectos, se han observado las siguientes incidencias:

◦ La Dirección General de Integración de los Inmigrantes no cuenta con ningún estudio o análisis previo de costes, que permita justificar la razonabilidad del porcentaje del 8,5%, utilizado como límite para la financiación de los costes indirectos.

◦ Las bases reguladoras respectivas, si bien fijan unos límites cuantitativos a los gastos imputables por este concepto (un porcentaje del 8,5%), no contienen ninguna especificación sobre qué tipo de gastos pueden imputarse como coste indirecto.

Ante la inexistencia de instrucciones complementarias sobre cuál es la naturaleza de los gastos de gestión y administración, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que cada una de las entidades beneficiarias de las subvenciones señaladas ha imputado gastos de distinta naturaleza, si bien respetando, en todos los supuestos, el porcentaje máximo establecido en las respectivas bases reguladoras.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Por todo ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la normativa reguladora señalada es confusa y debe ser modificada. En este sentido parece razonable, partiendo de la dificultad intrínseca de verificación de este tipo de costes y de la insuficiente asignación de recursos humanos con los que cuenta la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (puesta de manifiesto en el Apartado III.1 del presente Informe), que se analice la posibilidad de recurrir al mecanismo previsto en el artículo 83.3 del Reglamento de la LGS, que contempla que «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 de coste no requerirá una justificación adicional».

Esta adaptación evitaría la necesidad de justificación documental de este tipo de gastos por parte de las entidades beneficiarias, facilitaría el control de la justificación de las subvenciones y eliminaría la falta de homogeneidad en la imputación de los costes indirectos entre los beneficiarios de las subvenciones por ella gestionadas.

Para ello, con carácter previo, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe elaborar los estudios económicos previos de costes, necesarios para establecer la fracción del coste total que pueda ser considerada como coste indirecto y que, por tanto, se pueda imputar a las subvenciones analizadas (epígrafe III.1.3.4)[4].

— Incidencia relacionada con los gastos e ingresos financieros.

Las diferentes bases reguladoras, Resoluciones de concesión y/o convenios reguladores de las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, contemplan la posibilidad de imputar a las mismas los intereses devengados por los créditos que hayan tenido que solicitar las entidades beneficiarias, para la ejecución anticipada de las actividades subvencionadas. Asimismo, contemplan que los posibles ingresos financieros que devenguen los fondos librados a los beneficiarios hasta el momento del gasto, deban ser reinvertidos en cualquiera de los programas subvencionados.

Sin embargo, la normativa reguladora no especifica ningún criterio para el cálculo de los gastos e ingresos financieros imputables, por lo que las entidades beneficiarias, con carácter general, procedieron a utilizar distintos métodos para determinar los referidos gastos e ingresos financieros, lo que genera «de facto» un incumplimiento del principio de igualdad y no discriminación que debe presidir la gestión de las subvenciones públicas, y, ante la escasa razonabilidad financiera de los criterios utilizados por los beneficiarios, hace cuestionarse el cumplimiento del principio de economía que debe presidir la gestión de los fondos públicos.

Por todo ello, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe establecer criterios específicos de imputación de los gastos e ingresos financieros que puedan generar las subvenciones que concede, fijando un método de cálculo que obedezca a un criterio financiero razonable, que podría estar basado en:

• Las fechas reales de pago de cada uno de los gastos subvencionados, exigiendo a las entidades beneficiarias la implantación de las herramientas de seguimiento necesarias.

• La fijación de un método de cálculo objetivo y lo más cercano posible a la corriente efectiva de pagos —intentando simplificar al máximo su gestión y seguimiento—, basado, por ejemplo, en la convención de que todos los gastos contabilizados en un determinado mes, se pagan el último día de dicho mes (epígrafe III.1.3.5).

Además, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe disponer que las entidades beneficiarias tengan que utilizar cuentas corrientes exclusivas, para la materialización de los cobros y pagos derivados de cada una de las subvenciones concedidas, en aquellos supuestos en los que las deficiencias contables que se aprecien en los controles, cuestionen la adaptación real de su contabilidad al «Plan General Contable», como se exige en las respectivas bases reguladoras.

[4] El Tribunal ha comprobado que, durante el año 2011, la DGII ha realizado un estudio para determinar el límite de costes indirectos, recabando información de las entidades beneficiarias de estas subvenciones. Dicho límite, exento de justificación, ha sido incluido en la propuesta provisional de resolución y se mantendrá en la resolución definitiva que se dicte en el caso de las subvenciones directas; habiendo sido incluido ya en los Convenios reguladores de las subvenciones nominativas.

cve: BOCG-10-CG-A-383

— Incidencia relacionada con la aportación de financiación propia en las actividades subvencionadas, en la subvención a Entidades Locales.

El artículo 5.4 de la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, por la que se establecían las bases reguladoras y se convocó, para el año 2006, la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de los inmigrantes, disponía que «sólo serán subvencionados los programas en los que la entidad solicitante aporte al menos el 20% del coste total del programa».

Por su parte, la Resolución de concesión de la subvención a cada una de las Entidades Locales beneficiarias, dictada por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, fijó la cuantía de la subvención concedida en «un importe cierto y sin referencia a un porcentaje o fracción del coste total» de la actividad subvencionada, sin referencia alguna al coste total del proyecto que se subvenciona ni a un eventual porcentaje de financiación pública o privada. Este sistema de financiación de las actividades subvencionadas es, por tanto, el previsto en el apartado 2 del artículo 32 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones.

Sin embargo, en la práctica, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes gestionó la subvención de Entidades Locales como si la cantidad concedida obedeciera a un porcentaje (el 80%) de la actividad subvencionada (esto es, el sistema previsto en el artículo 32.1 del RLGS), y no, como hizo en realidad, como un importe cierto.

Para evitar esta situación, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe promover la modificación de la normativa reguladora de la subvención para establecer con precisión, tanto en las bases reguladoras, como en la Resolución de concesión de las subvenciones, el sistema de aportación de los recursos propios por parte de los beneficiarios, optando por uno de los dos sistemas que prevé el artículo 32 del RLGS.

4. En la fase del procedimiento de gestión relativa a la reformulación de las solicitudes de las subvenciones que concede, se han observado las siguientes incidencias:

4.1 Deficiencias que afectan a las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva:

4.1.1 En primer lugar, debe destacarse que la fase de reformulación de las solicitudes no está expresamente contemplada en las bases reguladoras de las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (Régimen general y EELL).

Sin embargo, como normalmente el importe subvencionado es inferior al solicitado, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes exige de las entidades beneficiarias una Memoria adaptada al importe de la subvención efectivamente concedida, lo que equivale «de facto» a una reformulación.

Esta reformulación «de facto» no se adapta al procedimiento previsto en el artículo 27 de la LGS.

Sobre la exigencia de la Memoria adaptada, hay que formular, además, las siguientes observaciones:

— Mientras que, en el supuesto de la subvención del Régimen general, la presentación de la Memoria adaptada es una obligación de las entidades beneficiarias, en base a lo previsto en el artículo 16.n) de sus bases reguladoras (artículo destinado a establecer las «obligaciones de la entidad u organización beneficiaria»), en la subvención de EELL este trámite ni siquiera tiene esa cobertura normativa.

— En ambas subvenciones, el hecho de que la Memoria adaptada se solicite por el órgano concedente de la subvención, con posterioridad a la Resolución de concesión, produce las siguientes consecuencias:

• Como se ha indicado, la Memoria adaptada se convierte en una reformulación de la solicitud «de facto», cuyo trámite está regulado en el artículo 27 de la Ley General de Subvenciones, pero realizada con posterioridad a la concesión de la subvención, lo que carece de sentido alguno.

• Impide que las entidades beneficiarias puedan presentar las alegaciones que estimen oportunas, trámite de audiencia que la Ley General de Subvenciones garantiza al situar la fase de reformulación de las solicitudes entre la propuesta de resolución provisional y definitiva.

• No hay previsto un trámite, en el procedimiento utilizado, para que la entidad solicitante de la ayuda pueda desligarse de la solicitud presentada, si la ayuda concedida resulta inferior a la solicitada, dado que tampoco existe una aceptación expresa de la propuesta de resolución definitiva de la subvención, según establece el artículo 24.5 de la Ley General de Subvenciones.

Por todo ello, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe introducir expresamente la reformulación de las solicitudes en las bases reguladoras de las subvenciones que gestiona en régimen de

cve: BOCG-10-CG-A-383

concurrencia competitiva, en los mismos términos que los establecidos en el artículo 27 de la Ley General de Subvenciones, respetando de esta forma el momento procesal en el que ésta ha de ser solicitada a las entidades beneficiarias, es decir, en la notificación de la propuesta de resolución provisional que, debidamente motivada, ha de ser comunicada a los interesados, otorgándoles un plazo de 10 días para presentar alegaciones. Asimismo, resulta necesario que el órgano concedente de las subvenciones introduzca, en el momento procesal de notificación a los interesados de la propuesta de resolución definitiva, la exigencia de que éstos manifiesten su aceptación expresa de la subvención (epígrafe III.1.4.A.1).

4.1.2 Por otra parte, las reformulaciones realizadas «de facto» a través de las Memorias adaptadas, en las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva, cuestionan la propia esencia de los proyectos presentados por los beneficiarios, o ponen en riesgo la consecución de los objetivos perseguidos, o desvirtúan los compromisos adquiridos por las entidades en la solicitud de subvención, sin que por parte de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes se haya garantizado el respeto al «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 este sentido, este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de reformulaciones que consistieron en la reducción del coste presupuestado, sin que se redujeran las actividades previstas en la solicitud de subvención, lo que no resulta razonable, salvo que los presupuestos incluidos en la solicitud estuviesen sobrevalorados.

Asimismo, se ha podido constatar, en la Memoria adaptada, la desaparición o reducción considerable de la aportación propia comprometida en la solicitud de subvención, y que fue tenida en cuenta en la fase de valoración competitiva de los programas a subvencionar, lo que no parece razonable.

Ambas circunstancias ponen de manifiesto que algunos de los aspectos incluidos en la documentación económica que acompaña a la solicitud, que por formar parte de los criterios de valoración de las entidades y/o de los programas, fueron puntuados favorablemente y, por tanto, pudieran haber dado origen a la concesión de subvenciones en detrimento de otros solicitantes con objetivos o compromisos que alcanzaron menor puntuación, variaron sustancialmente tras la presentación de la Memoria adaptada, desvirtuando en la práctica el régimen de concurrencia competitiva.

A esta situación contribuye el hecho de que no exista un trámite de aceptación formal de la subvención concedida por parte de los beneficiarios.

Por todo ello, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe evitar que las reformulaciones realizadas por las entidades «de facto», a través de las Memorias adaptadas (o las que en el futuro realicen dichas entidades, de acuerdo con las modificaciones normativas que se proponen), desvirtúen el régimen de concurrencia competitiva que debe presidir la concesión de las subvenciones analizadas, debiendo por tanto, las entidades perceptoras de subvenciones respetar el objeto, las condiciones y la finalidad de la subvención, así como los criterios de valoración de las solicitudes fijados en sus bases reguladoras, tal y como exige el precitado artículo 27.3 de la Ley General de Subvenciones.

Asimismo, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe recabar datos sobre los costes presupuestados por los beneficiarios de las actividades a subvencionar, para limitar el riesgo de que éstos se encuentren sobrevalorados, en previsión de hipotéticas minoraciones, lo que es contrario a los principios de economía en la gestión del gasto público y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos, previstos en el artículo 31.2 de la Constitución Española (epígrafe III.1.4.A.2).

4.2 Deficiencias que afectan a las subvenciones concedidas de forma directa.

Las principales deficiencias observadas afectan al procedimiento de reformulación de las solicitudes en la subvención de atención humanitaria a inmigrantes. Estas deficiencias son las siguientes:

4.2.1 En la adaptación de los programas a los importes (más reducidos) finalmente concedidos por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, las entidades subvencionadas siguieron criterios diferentes:

Así, mientras la variación porcentual del coste total de la prestación de acogida guarda cierta homogeneidad, oscilando entre el 35% de reducción en el caso de CRE y el 25% en el caso de CEAR, resulta especialmente destacable la disparidad existente entre las variaciones porcentuales en el número de beneficiarios a atender (mientras que CRE incrementó éste en más del 12%, ACCEM lo disminuyó en un 51%) y, como consecuencia de lo anterior, en el coste unitario de la prestación por beneficiario (mientras que ACCEM lo incrementó en un 45%, CEAR lo hizo en un 5%, y LA CALLE y CRE lo redujeron en un 16%

cve: BOCG-10-CG-A-383

y 42%, respectivamente), disparidades que carecen de sentido y resultan contrarias a los principios de eficiencia y economía.

El origen de estas disparidades podría estar:

— bien en la existencia de diferencias relevantes en las prestaciones de los servicios incluidas en acogida o en su duración, lo que pondría de manifiesto el riesgo de que exista un tratamiento muy diferente a los destinatarios últimos de este programa, dependiendo de que fueran atendidos por una entidad u otra, lo que resultaría contrario a los principios de igualdad y no discriminación;

— o bien en la realización de una incorrecta (por sobrevaloración) presupuestación de los costes y/o de una deficiente previsión de los potenciales destinatarios de los programas, por parte de las entidades beneficiarias de la subvención.

4.2.2 A pesar de la utilización de criterios diferentes por las entidades beneficiarias en la reducción de los costes de los programas subvencionados, no existe constancia de que el órgano concedente de la subvención, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, realizase algún tipo de control sobre las Memorias adaptadas presentadas por las entidades beneficiarias, ni para validar las desviaciones de costes existentes, entre cada una de las entidades beneficiarias, ni para analizar los cambios de actividades y costes unitarios recogidos en la documentación presentada por la entidad en la fase de solicitud y los contemplados en la Memoria adaptada (epígrafe III.1.4.B.2).

Estas deficiencias cuestionan el rigor de los presupuestos presentados por las entidades beneficiarias.

A ello debe unirse, la inexistencia de estudios previos de costes elaborados por el propio órgano concedente de la subvención, lo que impide al órgano gestor conocer los costes estándar de las acciones subvencionadas, lo que afecta, consecuentemente, a la calidad del control que puede ejercer sobre las modificaciones introducidas por los beneficiarios.

Por todo lo anterior, existe un riesgo significativo de que las reformulaciones realizadas por los beneficiarios no estén respetando el objeto, las condiciones y la finalidad de la subvención, tal y como exige el artículo 27.3 de la Ley General de Subvenciones, lo que afectaría, asimismo, al cumplimiento de los principios de eficiencia y economía que deben presidir la aplicación de los fondos públicos.

5. En relación con la subcontratación de las actividades subvencionadas, fase en la que no se ha considerado necesario distinguir entre los diferentes procedimientos de concesión, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar la existencia de las siguientes incidencias:

— Subcontrataciones realizadas sin la correspondiente autorización del órgano concedente, a pesar de que ésta era legalmente preceptiva.

— Subcontratación de actividades que superaron el importe máximo autorizado por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

— Entidades que no aportaron a la citada Dirección General toda la documentación exigida en las respectivas instrucciones de justificación de las subvenciones —contrato, facturas, certificado comprensivo de la relación de gastos o certificado acreditativo de estar la corriente de pago de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social—.

— Subcontratación con entidades vinculadas al beneficiario, sin que se acreditara que la subcontratación se ajustaba a las condiciones normales de mercado, incumpliendo así lo previsto en el artículo 29.7 de la LGS.

Todas estas circunstancias ponen de manifiesto la debilidad de los procedimientos de control interno ejercido por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, tanto en el momento de la autorización previa de las subcontrataciones, como en el posterior de comprobación de la justificación de la subvención (subapartado III.1.5)[5].

A este respecto, para valorar adecuadamente la debilidad de los procedimientos de control interno, debe tenerse en cuenta la insuficiencia de recursos humanos que padece la citada Dirección General y que se han puesto de manifiesto en el apartado 1 de la Sección III del presente Informe.

[5] Este Tribunal ha comprobado, que el libro de instrucciones para la gestión y justificación de las subvenciones de concurrencia competitiva de 2009 y la guía de justificación de las subvenciones recibidas por las entidades locales de 2010 recogen un apartado dedicado, en exclusiva, a las subcontrataciones, aclarando cuestiones relativas a autorizaciones, límites y procedimientos.

cve: BOCG-10-CG-A-383

6. Por lo que respecta a la fase del procedimiento relativa a la modificación de las resoluciones de concesión y/o de las actividades o partidas de los programas subvencionados, durante la fase de ejecución de las ayudas, se han observado las siguientes deficiencias:

6.1 En cuanto a las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva, hay que señalar:

6.1.1 Que, a pesar de que las bases reguladoras de las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva objeto de fiscalización, establecen el carácter excepcional que ha de tener la tramitación de modificaciones de las actividades y/o partidas de gasto, así como de los programas subvencionados, el Tribunal ha observado la existencia de este procedimiento de tramitación de modificaciones en prácticamente todos los expedientes fiscalizados.

La generalización de las modificaciones supone que, en la práctica, se esté desvirtuando el procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, al realizarse de forma sistemática la aprobación de alteraciones, a veces sustanciales, de las iniciales condiciones tenidas en cuenta para la concesión de subvenciones a unos determinados programas, en detrimento de otros.

A esta situación no resulta ajeno el hecho de que no exista trámite de aceptación final de la subvención por el beneficiario, lo que se traduciría en un mayor compromiso de éste respecto de los términos en que aceptó la subvención concedida (epígrafe III.1.6.A.1).

6.1.2 Para la muestra de programas fiscalizados en los que se produjeron modificaciones, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes no procedió a requerir a los beneficiarios fundamentación alguna de su solicitud de modificación, con carácter previo a la autorización de la misma, a pesar de que las alteraciones tenidas en cuenta para la modificación de la subvención no estaban justificadas y a pesar de resultar preceptivo de acuerdo con lo previsto en las respectivas bases reguladoras (véase, por ejemplo, el artículo 13.2 de la Orden TAS/1783/2006, de 2 de junio) (epígrafe III.1.6.A.2).

6.1.3 Este Tribunal de Cuentas ha constatado la existencia de solicitudes de modificación en las que no constaba la fecha de registro de entrada en la mencionada Dirección General. Este hecho no permite acreditar si la solicitud se produjo con anterioridad a la finalización del plazo de ejecución de la actividad, requisito exigido en el artículo 64 del RLGS, ni si se realizó antes del plazo establecido en las instrucciones de justificación del gasto de la subvención.

Con independencia de lo anterior, la ausencia de la fecha del registro de entrada supone un incumplimiento, por parte de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, del artículo 38 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que obliga a los órganos administrativos a llevar un «registro general en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado» en el que se «indicará la fecha del día de la recepción…» (epígrafe III.1.6.A.3).

6.1.4 Asimismo, este Tribunal ha detectado la existencia de diversas solicitudes de modificación de la resolución de concesión presentadas por los beneficiarios fuera del plazo máximo previsto, y que, sin embargo, fueron autorizadas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

La aceptación de estas solicitudes por parte de la citada Dirección General supone el incumplimiento del artículo 82 de la LRJ y PAC que obliga a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas a respetar los términos y plazos establecidos para la tramitación de los asuntos, así como el incumplimiento del artículo 64.2 del RGLS y del resto de normativa reguladora aplicable (epígrafe III.1.6.A.3).

6.1.5 También se ha podido verificar la existencia de una entidad beneficiaria que solicitó el traspaso de la subvención de un programa a otro, no estando incluido este último entre los aprobados inicialmente en la convocatoria, solicitud que fue aprobada por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes sin tener en cuenta que no era posible acceder al traspaso solicitado, dado que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1 de las bases reguladoras de la subvención afectada, no era posible autorizar el traspaso del importe subvencionado para la ejecución de un programa distinto, salvo en el supuesto de tratarse de un programa incluido «dentro de los expresamente autorizados por la resolución original», lo que no es el caso (epígrafe III.1.6.A.4).

6.1.6 Por último hay que indicar que también se han detectado modificaciones de los programas subvencionados realizadas «de facto» por algunos beneficiarios, sin autorización previa de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

cve: BOCG-10-CG-A-383

La aceptación final de la justificación de la subvención presentada por el beneficiario, por parte de la citada Dirección General, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 86.1 del Reglamento de la LGS, supone la validación implícita de estas modificaciones, que no habían contado con la autorización previa preceptiva.

En estos supuestos, la Dirección General debería haber iniciado el correspondiente expediente sancionador, para delimitar la posible existencia de algún tipo de infracción administrativa, en materia de subvenciones, de acuerdo con el apartado 2 del referido artículo 86 del Reglamento, según el cual «la aceptación de las alteraciones tenidas por parte del órgano competente en el acto de comprobación no exime al beneficiario de las sanciones que puedan corresponder con arreglo a la Ley General de Subvenciones» (epígrafe III.1.6.A.5).

Las deficiencias señaladas ponen de manifiesto la debilidad de control interno por parte de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en esta fase del procedimiento de gestión de las subvenciones que concede en régimen de concurrencia competitiva, deficiencias que podrían afectar al cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación, debilidad que puede encontrar su origen en la insuficiencia de recursos humanos padecida por la Dirección General.

6.2. Por lo que respecta a las subvenciones concedidas de forma directa, en esta fase del procedimiento hay que señalar:

6.2.1 En relación con la subvención nominativa de atención a refugiados e inmigrantes, dos de las tres entidades beneficiarias (CRE y CEAR), solicitaron la modificación de partidas de gasto con posterioridad al plazo máximo previsto, siendo, sin embargo, aprobadas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

6.2.2 Asimismo, en los supuestos señalados de CRE y CEAR, la liquidación de la subvención nominativa no se ajustó a la modificación autorizada por la mencionada Dirección General, en cuanto a la distribución entre partidas o programas, con la consiguiente aparición de déficits y superávits de justificación entre los diferentes programas compensados entre sí.

En ambos supuestos la Dirección General de Integración de los Inmigrantes convalidó las liquidaciones de la subvención, haciendo uso de las prerrogativas que le concede el artículo 86.1 del RLGS.

Tampoco la liquidación final de la subvención de atención humanitaria presentada por la entidad CEAR se acomodó, en cuanto a la distribución entre partidas y programas, a la autorizada por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, tras el expediente de modificación solicitado por la entidad. También en este supuesto la liquidación de la subvención fue aprobada por la citada Dirección General, en el ejercicio de sus competencias en materia de comprobación de la justificación de la subvención.

En estos supuestos, la Dirección General debió iniciar el correspondiente expediente sancionador, para delimitar la posible existencia de algún tipo de infracción administrativa, de acuerdo con el apartado 2 del referido artículo 86 del Reglamento, cuando establece que «la aceptación de las alteraciones tenidas por parte del órgano competente en el acto de comprobación no exime al beneficiario de las sanciones que puedan corresponder con arreglo a la Ley General de Subvenciones».

En todo caso, para conseguir una mayor agilidad del procedimiento, la Dirección General podría permitir, en las bases reguladoras correspondientes, desviaciones entre partidas o programas que, sin afectar a la cuantía total subvencionada, no superaran, en términos absolutos o relativos, una cuantía determinada; procediendo, en cambio, con rigor, al control de todas aquellas modificaciones que, superando dicha cuantía, fueran solicitadas por las entidades (epígrafe III.1.6.B)[6].

7. Por lo que respecta a la fase de comprobación de la realización de las actividades subvencionadas, fase en la que no se ha considerado necesario distinguir entre los diferentes procedimientos de concesión, se han observado las siguientes incidencias:

— El plan anual de actuación elaborado por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas, de acuerdo con lo

[6] En fase de alegaciones, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes manifiesta que en los Convenios suscritos en 2011, con las entidades beneficiarias de la subvención nominativa, y en la Propuesta de Resolución de Concesión de las Subvenciones de concesión directa, se establece el régimen de modificaciones del presupuesto aprobado inicialmente, permitiendo desviaciones en la justificación económica final de hasta el 10%, exigiendo una solicitud de modificación presupuestaria en los supuestos que supongan una desviación mayor.

cve: BOCG-10-CG-A-383

previsto en el artículo 85.1 del RLGS, estuvo basado en un plan de seguimiento que consistió, fundamentalmente, en visitas de control realizadas de forma concomitante a las entidades beneficiarias, si bien estas fueron, con carácter general, escasas.

— Por otra parte, los aspectos verificados en estas visitas fueron insuficientes. Así, la Dirección General no incluyó en sus revisiones la comprobación de los siguientes aspectos:

• El grado de dedicación del personal a cada una de las actividades subvencionadas, especialmente en aquellos supuestos en los que esta dedicación era compartida con otras actividades financiadas por terceros, a pesar del elevado peso relativo de los gastos de personal en relación al total del importe subvencionado (en torno al 70%).

• El cumplimiento de la obligación de las entidades beneficiarias de «destinar los bienes al fin concreto para el que se concedió la subvención» durante, al menos, el plazo de dos o cinco años que exige el artículo 31.4.a) de la Ley General de Subvenciones, en el supuesto de adquisición, construcción, rehabilitación o mejora de bienes inventariables, subvencionados en convocatorias anteriores.

Por tanto, el plan de seguimiento del cumplimiento de las actividades que dieron origen a la concesión de subvenciones, elaborado por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, resultó insuficiente e inadecuado para garantizar la efectiva realización de las actividades subvencionadas en los términos establecidos en la Resolución de concesión o en las modificaciones posteriores (subapartado III.1.7).[7]

8. Respecto de la fase de comprobación de la justificación de las subvenciones, se ha considerado conveniente distinguir entre las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva y las subvenciones concedidas de forma directa:

8.1 Por lo que respecta a las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva, hay que señalar:

— La existencia de demoras en la comprobación de las justificaciones aportadas por los beneficiarios.

En el momento de finalización de los trabajos de campo de la presente fiscalización (junio de 2010), la Dirección General de Integración de los Inmigrantes no había ultimado los trabajos de comprobación de la justificación de los programas subvencionados, con la excepción de los cofinanciados por el FSE, con cargo a la subvención del Régimen general del año 2006, a ejecutar en el ejercicio 2007, cuyo plazo de justificación por parte de los beneficiarios había finalizado con fecha 31 de enero de 2008.

También han registrado demoras las actuaciones de comprobación de la justificación, en el caso de la subvención de EELL, pues la Dirección General no culminó su proceso de revisión hasta el pasado 30 de junio de 2010, a pesar de que el plazo de justificación de las subvenciones, finalizaba el 31 de enero de 2008 (epígrafe III.1.8.A.1).

— Falta de verificación de la aportación de la financiación externa comprometida en la ejecución de las actividades subvencionadas. Así, en la subvención del Régimen general, algunas entidades beneficiarias no justificaron la aplicación de los fondos propios comprometidos en la Memoria adaptada, a pesar de que esta financiación complementaria formaba parte de los criterios de valoración de las solicitudes y, por tanto, pudo ser determinante en la concesión de la subvención (epígrafe III.1.8.A.3).

— Asimismo, se han detectado defectos de justificación generalizados derivados de la omisión o cumplimentación deficiente por los beneficiarios de la documentación requerida en los Anexos que acompañan a las convocatorias de las subvenciones objeto de fiscalización, sin que estas deficiencias fueran puestas de manifiesto por las unidades de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes encargadas de verificar las justificaciones —por ejemplo, en los supuestos del Ayuntamiento de Almendralejo y en la entidad VOMADE-VINCIT— (epígrafe III.1.8.A.2).

— Por último, hay que indicar que, en la fase de comprobación de la justificación de las subvenciones, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes no consultó la información contenida en la Base de Datos Nacional de Subvenciones regulada en el artículo 20 de la Ley General de Subvenciones y en los artículos 35 a 41 de su Reglamento, lo que supone un riesgo de falta de control de la concurrencia de otras ayudas en la financiación de las actividades subvencionadas.

[7] La DGII ha incrementado, en el año 2010, las actuaciones de control y evaluación de los objetivos de los programas subvencionados realizando un plan de visitas de seguimiento más exhaustivo, emitiéndose un informe sobre las actuaciones realizadas y completando la información contenida en las memorias intermedias realizando encuestas de satisfacción a los beneficiarios finales.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Por otra parte, la Dirección General tampoco cumple con la obligación prevista en el artículo 20 de la Ley General de Subvenciones, de facilitar información sobre las subvenciones que concede a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (epígrafe III.1.8.A.4)[8].

8.2 Por lo que respecta a las subvenciones concedidas de forma directa, hay que señalar:

— La existencia de demoras en la comprobación de la justificación. A la fecha de finalización de los trabajos de campo de la presente fiscalización (junio de 2010), la citada Dirección General no había culminado los trabajos de comprobación de la adecuada justificación de la subvención nominativa de atención a inmigrantes a pie de playa, concedida a CRE para su aplicación en el año 2007, y cuyo plazo de justificación finalizaba el 28 de febrero de 2008 (epígrafe III.1.8.B.3).

— Los controles realizados por la Dirección General sobre la justificación realizada han sido de tipo formal, no habiéndose efectuado comprobación alguna sobre los justificantes de gasto.

A estos efectos, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debería realizar, al menos utilizando técnicas de muestreo, la comprobación documental de la adecuada aplicación de estas subvenciones.

— Asimismo, los controles de carácter concomitante realizados por la Dirección General para verificar la realización de las actividades subvencionadas han sido escasos (sólo dos), por lo que este órgano debe potenciar los mecanismos de seguimiento de las actividades subvencionadas.

8.3 Una de las consecuencias que se deriva del insuficiente grado de control interno ejercido por el órgano concedente de las subvenciones analizadas y que afecta tanto a las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva, como a las concedidas de forma directa, es la aparición de incidencias, responsabilidad de las entidades beneficiarias, que, al amparo de lo previsto en el artículo 86.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, fueron convalidadas, implícitamente, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en su calidad de órgano concedente de las subvenciones.

Un control interno más eficiente, para lo que es requisito indispensable que la Dirección General hubiera contado con suficiente personal, hubiera evitado el excesivo recurso a este procedimiento extraordinario.

9. En la fase de reintegros y régimen sancionador, fase en la que no se ha considerado necesario distinguir entre los diferentes procedimientos de concesión, se han detectado las siguientes incidencias:

— La Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en el momento de finalización de los trabajos de campo de la presente fiscalización, sólo había incoado procedimientos de reintegro de subvenciones, de los previstos en los artículos 41 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, en el marco de comprobación de la justificación de las subvenciones del Régimen general, de Fortalecimiento y de EELL, ejecutadas en el ejercicio 2007, no habiendo iniciado procedimiento de reintegro alguno en el resto de las líneas de subvención que gestiona. Este hecho pone de manifiesto, una vez más, la debilidad de los procedimientos de control interno utilizados por la referida Dirección General (epígrafe III.1.9.1).

— Con independencia de lo anterior, se han producido múltiples ingresos en el Tesoro público como consecuencia de devoluciones voluntarias, a iniciativa del beneficiario, por un importe de, al menos, 2.146.465 euros, desde el año 2004 hasta el 30 de junio de 2010, sin que, en ningún supuesto, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes haya exigido los intereses de demora previstos en los artículos 37 y 38.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, o en el artículo 90 de su Reglamento.

La citada Dirección General debe, tanto en los procedimientos de reintegro que inicie en el ejercicio de sus competencias como órgano concedente de subvenciones, como en los expedientes que tramite con las devoluciones voluntarias a iniciativa del perceptor (pasados —siempre que los derechos correspondientes no se encuentren perjudicados por prescripción, de acuerdo con las previsiones del artículo 39 de la Ley General de Subvenciones— y futuros), proceder al cálculo de los intereses de demora correspondientes y a exigir a las entidades beneficiarias su ingreso a favor del Tesoro público (epígrafe III.1.9.2).

[8] En fase de alegaciones, la DGII manifiesta que se ha solicitado a la IGAE autorización para que personal de la SGIS tenga acceso a la Base de Datos Nacional de Subvenciones y se ha iniciado la carga de los datos correspondientes a las convocatorias de 2010, procediendo a continuación a la grabación de convocatorias anteriores.

cve: BOCG-10-CG-A-383

— Por otra parte, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes no ha iniciado ningún expediente administrativo sancionador, derivado de la concesión y gestión de las subvenciones analizadas, al menos hasta el momento de finalización de los trabajos de campo de la presente fiscalización, a pesar de que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, existen numerosos supuestos, detallados a lo largo del presente Informe, en los que las entidades beneficiarias podrían haber incurrido en algunas de las acciones u omisiones susceptibles de constituir infracciones administrativas en materia de subvenciones, de las tipificadas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones (epígrafe III.1.9.3).

La inexistencia de expedientes administrativos sancionadores pone de manifiesto, una vez más, la necesidad de reforzar, mediante el incremento de los recursos materiales y humanos de los que dispone, si es preciso, las labores de control que, como órgano concedente de subvenciones, son competencia de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

Como conclusión general del análisis realizado por este Tribunal de Cuentas sobre los procedimientos de concesión, gestión y justificación de las ayudas y subvenciones públicas competencia de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, destinadas a la atención e integración de los colectivos de inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria, hay que señalar que éstos adolecieron, durante el período fiscalizado, de diversas debilidades de control interno que impidieron garantizar la adecuación de la gestión de estas subvenciones a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, así como a los de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones).

3.2 Conclusiones que afectan a los beneficiarios de las subvenciones.

Con independencia de que en el subapartado del presente Informe correspondiente a las conclusiones de cada una de las entidades beneficiarias de las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, incluidas en la muestra de la presente fiscalización, se hayan detallado las conclusiones más relevantes relativas a cada una de ellas, en este subapartado se incluyen aquellas conclusiones que, por su relevancia cuantitativa o cualitativa o por afectar a varias de las entidades fiscalizadas, se consideran más significativas.

Para su exposición se distingue entre:

A) Incidencias en los procedimientos de control interno de la gestión de las subvenciones concedidas.
B) Incidencias en la ejecución de las actividades programadas.
C) Incidencias en la justificación del coste de las actividades realizadas.
D) Y propuestas de reintegro y de expedientes sancionadores.

A) Incidencias en los procedimientos de control interno de la gestión de las subvenciones concedidas

1. La contabilidad de algunas de las entidades fiscalizadas ha presentado defectos que limitan su utilización como herramienta de control y seguimiento de las subvenciones recibidas, en general, y de las subvenciones recibidas de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en particular.

Así, se han detectado las siguientes incidencias:

— Cuentas anuales del ejercicio 2007 que no recogieron la integridad de las operaciones realizadas por la entidad.
— Existencia de ingresos y otras operaciones no contabilizadas.
— Incongruencias entre el registro contable de determinados ingresos y su auténtica naturaleza.
— Errores en la contabilización de gastos y/o pagos de retribuciones a favor del personal.
— Y, por último, supuestos en los que la contabilidad analítica por proyectos fue inexistente o incorrecta, tratándose de entidades en que, por su magnitud o por el volumen de proyectos que realizan, hacen aconsejable la existencia de este tipo de registro contable de sus operaciones.

Las deficiencias señaladas, que afectan a las entidades CEAR, LA CALLE, ATIME y VOMADE-VINCIT, han impedido que sus contabilidades constituyeran un soporte suficiente para garantizar el adecuado ejercicio de las facultades de comprobación y control, tal y como exige el artículo 14.f) de la Ley General de Subvenciones.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Debe señalarse que estas entidades acreditaron que su contabilidad se adaptaba al «Plan General Contable», para evitar la exigencia de utilización de una cuenta corriente exclusiva para la gestión de los cobros y pagos derivados de las subvenciones recibidas, como dispone, por ejemplo, el artículo 16.a) de las bases reguladoras de la subvención del Régimen general (Orden TAS/1783/2006, de 2 de junio).

En la práctica, si bien las subvenciones se ingresaron en una única cuenta corriente bancaria, los pagos correspondientes a su ejecución se materializaron desde distintas cuentas.

La utilización de cuentas corrientes exclusivas otorga un valor probatorio alternativo al de la contabilidad, por lo que la coexistencia de deficiencias significativas en la contabilidad de las entidades y la utilización de diferentes cuentas corrientes viene a dificultar los trabajos de comprobación que competen al órgano concedente de las subvenciones y a los órganos de control.

2. La gestión de tesorería de algunas de las entidades incluidas en la muestra de la fiscalización, ha adolecido de determinados defectos que han dificultado el ejercicio de las competencias de comprobación y control de las subvenciones concedidas. Las principales incidencias detectadas se señalan a continuación:

2.1 Deficiencias en la justificación de pagos:

— Ausencia de acreditación del pago material de determinados gastos imputados a las subvenciones.

— Realización de pagos en efectivo por importes superiores a 300 euros, incumpliendo lo señalado en las respectivas bases reguladoras.

Las entidades beneficiarias afectadas, en este caso, han sido LA CALLE y RUMIÑAHUI.

2.2 Deficiencias en la imputación de gastos e ingresos financieros a las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

— De acuerdo con lo establecido en las respectivas bases reguladoras de las subvenciones, los ingresos financieros que devenguen los fondos librados a las entidades beneficiarias hasta el momento del pago de los gastos de las subvenciones recibidas, deben reinvertirse en cualquiera de los programas subvencionados, según establece el artículo 19.5 de la Ley General de Subvenciones.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, las entidades no obtuvieron rendimiento financiero alguno, como consecuencia de carecer de una gestión de tesorería independiente para cada una de las subvenciones recibidas, por lo que los fondos anticipados por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes pudieron ser utilizados para compensar los déficits de tesorería generados por el resto de la actividad de los beneficiarios.

En los casos en que sí se produjeron rendimientos financieros (CRE y ACCEM), sí se imputaron en parte a las subvenciones analizadas, si bien, ante la inexistencia de instrucciones específicas emitidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, ambas entidades utilizaron métodos de cálculo diferentes, distintos y poco razonables, desde el punto de vista financiero, para la cuantificación de los rendimientos imputables.

— Respecto de los gastos financieros, las bases reguladoras posibilitaban la imputación a las subvenciones de los intereses devengados por los créditos que hubieran tenido que solicitar las entidades beneficiarias, en aquellos supuestos en los que el pago de la respectiva subvención se produzca con posterioridad al comienzo de las actividades subvencionadas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.7 de la Ley General de Subvenciones.

Sin embargo, ante la ausencia de unas instrucciones específicas del órgano concedente de las subvenciones, los beneficiarios (CRE y ACCEM) utilizaron métodos de cálculo dispares y poco razonables, desde un punto de vista financiero, para la cuantificación de los gastos imputables.

Por su parte, la imputación de gastos financieros realizada por otro de los beneficiarios (CEAR) correspondió a unos intereses generados en un periodo que, en su mayor parte, estaba fuera del plazo de ejecución de los programas subvencionados.

2.3 Asimismo, este Tribunal de Cuentas ha detectado la materialización de pagos con posterioridad a la finalización del período de justificación determinado por la normativa reguladora de cada una de las subvenciones concedidas, plazo máximo previsto en el artículo 31.2 de la Ley General de Subvenciones. Es el supuesto, por ejemplo, de la entidad CRE.

3. Insuficiente justificación de la afección de los bienes inventariables al fin concreto para el que se concedió la subvención con la que se financió su adquisición, construcción, rehabilitación o mejora.

cve: BOCG-10-CG-A-383

El artículo 31.4.a) de la Ley General de Subvenciones establece que «las bases reguladoras fijarán el período durante el cual el beneficiario deberá destinar los bienes al fin concreto para el que se concedió la subvención, que no podrá ser inferior a cinco años en caso de bienes inscribibles en un registro público, ni a dos años para el resto de bienes». En el supuesto de las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, las respectivas bases reguladoras establecieron, como período de afección, el mínimo fijado por la Ley.

Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar, en relación con la afección de este tipo de bienes, las siguientes incidencias:

— En las entidades ACCEM y ATIME, este Tribunal de Cuentas, a pesar de que pudo verificar la existencia de bienes inventariables similares a los financiados por las subvenciones analizadas, no pudo constatar su efectiva correspondencia con los bienes subvencionados y su afección al fin concreto para el que se concedió la subvención.

— Además, en relación con los bienes inscribibles, el artículo citado de la LGS, en sus apartados 4 y 5, señala en cuanto a la afección por un periodo mínimo de 5 años, que «deberá hacerse constar en la escritura esta circunstancia, así como el importe de la subvención concedida, debiendo ser objeto estos extremos de inscripción en el registro público correspondiente». También dispone que «el incumplimiento de la obligación de destino… que se producirá en todo caso con la enajenación o gravamen del bien, será causa de reintegro…», salvo que en el caso de «bienes inscribibles… el cambio de destino, enajenación o gravamen sea autorizado por la Administración concedente».

En el supuesto de LA CALLE, esta entidad no hizo constar en la inscripción registral, correspondiente a la adquisición de un inmueble financiado con las subvenciones analizadas, la afección del bien al fin concreto para el que se concedió la subvención, y, simultáneamente a la compra, gravó el inmueble adquirido mediante la constitución de una hipoteca, sin la autorización previa de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, como exige el artículo 31.5.b) de la Ley General de Subvenciones.

4. Debilidades de los procedimientos de control interno utilizados por la entidad CRE para el adecuado seguimiento de la adquisición, control de almacenes y entrega a los beneficiarios últimos de determinado material inventariable (Kits).

B) Incidencias en la ejecución de las actividades programadas

1. Ausencia de acreditación de la efectiva realización de la actividad subvencionada, por parte de algunas de las entidades beneficiarias:

— La entidad ATIME no acreditó documentalmente la ejecución de las actividades financiadas con cargo a uno de los programas incluidos en la subvención del Régimen general, recibida de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Ante la inexistencia de documentación acreditativa de la efectiva realización de la actividad subvencionada, que consistía básicamente en charlas informativas en Centros escolares y reuniones de seguimiento con las Asociaciones de padres y madres de alumnos, este Tribunal de Cuentas procedió a la circularización a los Directores de los Centros escolares donde se debían haber realizado las actividades subvencionadas, quienes manifestaron que éstas no se habían llevado a cabo.

— La entidad LA CALLE tampoco aportó ninguna prueba documental que permitiera validar la realización de determinados cursos de formación, que fueron imputados a uno de los programas financiados, con cargo a la subvención de atención humanitaria de inmigrantes.

2. En otros supuestos, aunque las entidades beneficiarias sí aportaron documentación acreditativa de la realización de determinadas actividades subvencionadas, ésta resultó insuficiente e incompleta.

Es el supuesto de la entidad VOMADE-VINCIT, donde, con cargo a las subvenciones analizadas, se financió la realización de diferentes cursos de formación, justificados de forma deficiente y con escasa participación en los mismos, que cuestiona el cumplimiento de los objetivos de la subvención.

3. La documentación aportada por dos de los Ayuntamientos fiscalizados (Alcorcón y Torrejón de Ardoz) se considera insuficientemente acreditativa del cumplimiento de la obligación de dar publicidad a la financiación recibida por parte de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, para la ejecución de las actividades subvencionadas, de acuerdo con lo previsto en las bases reguladoras que rigieron en la concesión y justificación de la subvención a Entidades Locales.

cve: BOCG-10-CG-A-383

C) Incidencias en la justificación del coste de las actividades realizadas

1. Existencia de compensaciones entre los importes liquidados para cada uno de los programas correspondientes a una determinada línea de subvenciones, respecto de los importes que, para cada programa, figuraban en la solicitud del beneficiario.

Esta incidencia se ha detectado en las entidades CRE, por lo que respecta la subvención nominativa de atención a refugiados e inmigrantes; y CEAR, en idéntica subvención y en la subvención de atención humanitaria a inmigrantes.

En ambas entidades la justificación final de las subvenciones, si bien no afectó al importe total de las subvenciones concedidas, fue superior en determinados programas, e inferior en otros, a la autorización del órgano concedente, circunstancia que provocó la aparición de déficits de justificación en unos programas, compensados por superávits de justificación en otros.

2. Desviaciones entre los recursos humanos autorizados y los justificados.

Esta incidencia se ha detectado en las entidades ATIME y VOMADE-VINCIT, donde se pudo constatar la existencia de fuertes desviaciones, tanto en el número de personas como en su categoría profesional, entre los recursos humanos autorizados en la Memoria adaptada aprobada por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en su calidad de órgano concedente de las subvenciones afectadas, y la Memoria justificativa final presentada por las entidades beneficiarias, si bien, en ninguno de los supuestos señalados, las entidades beneficiarias superaron el límite de la partida de gastos de personal autorizada.

3. Desviaciones en la localización geográfica de las actividades o de las inversiones autorizadas y las justificadas.

Esta incidencia se ha detectado en las entidades ACCEM, por lo que respecta a inversiones realizadas para la adquisición y rehabilitación de inmuebles en localizaciones geográficas no autorizadas previamente; y ATIME, en cuanto a la realización de determinadas actividades en localidades no contempladas en las Memorias adaptadas aprobadas.

4. Ausencia de solicitud de autorización para subcontratar parcialmente las actividades subvencionadas.

Esta incidencia se ha detectado en las entidades LA CALLE, que no solicitó autorización para subcontratar con un tercero (una entidad a ella vinculada, de acuerdo con la definición de entidades vinculadas prevista en el artículo 68.2 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones); y Cáritas Española, que no solicitó autorización de las modificaciones que sufrió el contrato inicial por el que subcontrató la realización de determinadas actividades subvencionadas con un tercero (igualmente entidad a ella vinculada), subcontratación que, en este caso, sí fue previamente autorizada por el órgano concedente de la subvención.

En ambos supuestos, las entidades no justificaron la adecuación a los precios de mercado de las actividades subcontratadas, como exige el artículo 29.7.d).1ª de la Ley General de Subvenciones.

Asimismo, tampoco la mayoría de los Ayuntamientos beneficiarios fiscalizados (Alcorcón, Almería, Guadalajara y Torrejón de Ardoz), solicitaron la autorización que resultaba preceptiva para formalizar la subcontratación de parte de las actividades subvencionadas.

5. Existencia de sobrefinanciación del coste de la actividad subvencionada.

La sobrefinanciación detectada, especialmente relevante por su generalidad y su elevada cuantía (se produjo en seis de las ocho entidades beneficiarias que tenían la condición de organizaciones no gubernamentales, incluidas en la muestra de la fiscalización, y afectó a un importe superior a los 243 miles de euros), supone un incumplimiento del artículo 19.3 de la Ley General de Subvenciones, cuando dispone que «el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada».

En la mayoría de los supuestos detectados, la sobrefinanciación se produjo por la imputación, total o parcial, de los costes de las actividades subvencionadas a más de una de las subvenciones recibidas por la respectiva entidad beneficiaria, bien concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, bien por otras Administraciones o Entidades públicas o privadas.

Las sobrefinanciaciones detectadas afectaron a gastos de personal y a gastos de actividades y mantenimiento:

— En el supuesto de los gastos de personal —el caso más relevante cuantitativamente—, el exceso de financiación afectó generalmente a la imputación indebida a más de una subvención, del coste de las

cve: BOCG-10-CG-A-383

retribuciones a favor del personal de las entidades beneficiarias, y de los costes de seguridad social a cargo del empleador.

Las entidades beneficiarias que dieron origen a las sobrefinanciaciones por este motivo detectadas fueron CEAR, ACCEM, LA CALLE, ATIME y VOMADE-VINCIT.

— En relación con la justificación de los costes de actividades y mantenimiento, este Tribunal de Cuentas ha detectado la existencia de imputaciones de facturas de terceros que, en el conjunto de las imputaciones de costes realizadas por las entidades beneficiarias, bien a las subvenciones objeto de fiscalización o bien a otras subvenciones o convenios formalizados con Administraciones o Entidades públicas o privadas, excedieron del importe total facturado. Es el supuesto de las entidades CEAR, ACCEM, ATIME y RUMIÑAHUI.

6. Imputaciones de retribuciones a favor de personal dedicado a distintas actividades a las subvencionadas.

Al recurso generalizado a la sobrefinanciación de los gastos de personal, señalada en la conclusión anterior, hay que añadir, aunque no se trate de un supuesto de sobrefinanciación propiamente dicho, el supuesto detectado en la entidad LA CALLE, respecto de la cual, a través de una circularización a terceros, se pudo comprobar la existencia de 18 trabajadores de la entidad, cuyas retribuciones y cargas sociales fueron imputadas a las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, que se encontraban prestando íntegramente sus servicios profesionales para LA CALLE (en otras actividades distintas), en un centro de trabajo de otra Administración Pública (Centro de régimen abierto «Las Palmeras», de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid).

La dedicación exclusiva de este personal, en el Centro señalado, era íntegramente financiada por la Comunidad de Madrid mediante una contraprestación económica satisfecha a la entidad, pactada en un convenio formalizado entre dicha Administración y la Asociación Colectivo La Calle.

7. Inexistencia de sistemas de seguimiento y control del grado de dedicación del personal a cada una de las actividades subvencionadas.

El carácter prácticamente generalizado de la sobrefinanciación de los gastos de personal y su dedicación a actividades diferentes a las subvencionadas (que se ha señalado en las dos conclusiones anteriores) se ve propiciado y agravado, simultáneamente, por la circunstancia de que, a pesar del elevado peso relativo de los gastos de personal en relación al total del importe subvencionado (en torno al 70%), ninguna de las entidades fiscalizadas tenían establecido un sistema de control del grado de dedicación del personal a cada una de las actividades realizadas por el beneficiario fueran o no subvencionadas.

8. Existencia de gastos imputados no acreditados.

Esta incidencia afectó a la justificación presentada por CEAR, pues la entidad aportó documentación acreditativa del gasto incurrido en la ejecución de las actividades financiadas con cargo a la subvención nominativa para programas de refugiados e inmigrantes, por un importe inferior a la cantidad que incluyó en la liquidación justificativa final de la subvención.

9. Existencia de imputaciones de gastos no elegibles por no resultar subvencionables.

Prácticamente la generalidad de las entidades beneficiarias incluidas en la muestra de la fiscalización incluyeron en las imputaciones de costes realizadas en la liquidación de las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, determinados gastos no elegibles, por no reunir los requisitos que exige el artículo 31.1 de la Ley General de Subvenciones para resultar gastos subvencionables, cuando dispone que «se consideran gastos subvencionables… aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones». La cuantía global a la que ascienden los gastos no elegibles detectados por este Tribunal de Cuentas supera los 179 miles de euros y afectan tanto a gastos de personal, como a gastos de actividades y mantenimiento:

— En el área de personal, la principal causa de la existencia de gastos no elegibles entre los beneficiarios examinados, fue la siguiente:

• El exceso respecto de las cuantías de las retribuciones previstas en el Convenio colectivo Único del Personal Laboral al servicio de la Administración, que, de acuerdo con las respectivas bases reguladoras, opera como límite de imputación de las retribuciones del personal de las entidades beneficiarias. Esta incidencia se produjo en CEAR, ACCEM y en la entidad LA CALLE.

• Por tratarse de otros gastos de personal que, de acuerdo con las respectivas bases reguladoras, no resultaban subvencionables por derivarse de indemnizaciones por despido, de contratos de arrendamiento

cve: BOCG-10-CG-A-383

de servicios incompatibles con una relación de carácter laboral, de compensaciones a directivos de las entidades o de dietas de personal no adscrito a los programas subvencionados. Las entidades afectadas, en este supuesto, fueron CEAR y RUMIÑAHUI.

— En el área de actividades y mantenimiento, se incluyeron gastos no elegibles por tratarse de: gastos no relacionados con la actividad subvencionada, conceptos de gasto no financiables como costes de estructura no admitidos en la subvención del Régimen general o fianzas, y por último, gastos cuya fecha de origen no coincidía con el periodo subvencionado. Estas incidencias se detectaron en CEAR, ACCEM, LA CALLE, Cáritas Española y VOMADE-VINCIT.

10. Existencia de inversiones realizadas con cargo a la partida de actividades y mantenimiento y viceversa.

Este Tribunal de Cuentas ha detectado la existencia de determinadas facturas, imputadas por diversas entidades beneficiarias a la partida de gastos de actividades y mantenimiento, que correspondían a la adquisición de diversos bienes inventariables, y que, por tanto, debían haberse imputado a la partida de inversiones de las subvenciones analizadas. También en algún supuesto excepcional, se ha detectado el supuesto contrario. Es el caso de las entidades CRE, ACCEM y ATIME.

11. No comunicación de subvenciones concurrentes al órgano concedente.

Una de las obligaciones que incumben a los beneficiarios de subvenciones es la de «comunicar al órgano concedente o la entidad colaboradora la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que financien las actividades subvencionadas. Esta comunicación deberá efectuarse tan pronto como se conozca y, en todo caso, con anterioridad a la justificación de la aplicación dada a los fondos percibidos».

Sin embargo, se han detectado supuestos en los que se ha incumplido esta obligación en las entidades LA CALLE y RUMIÑAHUI.

12. Ausencia de justificación de la aportación de los recursos propios comprometidos para la ejecución de las actividades subvencionadas.

Respecto a la aportación de recursos complementarios para la financiación de las actividades subvencionadas, que algunas de las entidades beneficiarias habían comprometido en el momento de la solicitud de las subvenciones, de acuerdo con sus respectivas bases reguladoras, determinadas entidades no acreditaron el importe, procedencia y aplicación de tales fondos. Esta incidencia se ha detectado en las entidades CRE, CEAR y VOMADE-VINCIT.

D) Propuestas de reintegro y expedientes sancionadores

1. En los dos cuadros siguientes —el primero para organizaciones no gubernamentales y el segundo para Entidades Locales— se cuantifican, en su integridad, las propuestas de reintegro que afectan a los beneficiarios de subvenciones analizados en el presente Informe.

Los importes detallados a continuación incluyen todas las propuestas de reintegro recogidas en la Sección III. «Resultados del trabajo realizado» del presente Informe, referidas a cada una de las entidades beneficiarias.

CUADRO N.º 2

Propuestas de reintegro de organizaciones no gubernamentales

Cuadro / entidad	Subvención menas	Subvención nominativa	Subvención atención pie de playa	Subvención humanitaria	Subvención Reg. Gral.	Subvención fortalecimiento	Subvención FER	Total
N.º 17 CRE		242,30	80.100,74				309,84	80.652,88
N.º 30 CEAR		187.564,36		41.138,92	12.633,67			241.336,95
N.º 41 ACCEM		88.156,09		30.139,87	4.070,73		5.191,04	127.557,73

cve: BOCG-10-CG-A-383

Cuadro / entidad	Subvención menas	Subvención nominativa	Subvención atención pie de playa	Subvención humanitaria	Subvención Reg. Gral.	Subvención fortalecimiento	Subvención FER	Total
N.º 51 LA CALLE	195.454,71			21.054,37	9.863,88			226.672,96
N.º 60 ATIME					187.865,21	11.216,81		199.082,02
N.º 63 CARITAS					821,20			821,20
N.º 68 RUMIÑAHUI					29,29	6.645,96		6.675,25
N.º 74 VOMADE					9.797,36	526,22		10.323,58
TOTAL	195.454,71	275.962,75	80.100,74	92.333,16	225.081,34	18.388,99	5.500,88	892.822,57

CUADRO N.º 3

Propuestas de reintegro de entidades locales

Entidades locales	Importe	Referencia proyecto
Ayuntamiento de Terrassa	1.810,40	III.3.1.5
Ayuntamiento de Guadalajara	67.183,13	III.3.2.5
Ayuntamiento de Alcorcón	317,37	III.3.3.5
Ayuntamiento de Vic	4.182,86	III.3.4.5
Ayuntamiento de Almendralejo	2.587,65	III.3.5.5
Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz	518,66	III.3.6.5
TOTAL	76.600,07	

2. A continuación se indican las entidades beneficiarias, incluidas en la muestra de la presente fiscalización, que podrían haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa, en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, y cuyo detalle para cada una de ellas figura en el subapartado de conclusiones, según las indicaciones que figuran en el Cuadro nº 4 del presente Informe, correspondiente a cada una de las entidades beneficiarias:

CUADRO N.º 4

Infracciones administrativas

Organizaciones no gubernamentales	Referencia proyecto
Cruz Roja Española (CRE)	III.2.1.5.2
CEAR	III.2.2.5.2
ACCEM	III.2.3.5.2
LA CALLE	III.2.4.5.2
ATIME	III.2.5.5.2
CÁRITAS ESPAÑOLA	III.2.6.5.2
RUMIÑAHUI	III.2.7.5.2

cve: BOCG-10-CG-A-383

Organizaciones no gubernamentales	Referencia proyecto
VOMADE-VINCIT	III.2.8.5.2

Entidades Locales	Referencia Proyecto
Ayuntamiento de Terrassa	III.3.1.5.2
Ayuntamiento de Guadalajara	III.3.2.5.2
Ayuntamiento de Alcorcón	III.3.3.5.2
Ayuntamiento de Vic	III.3.4.5.2
Ayuntamiento de Almendralejo	III.3.5.5.2
Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz	III.3.6.5.2
Ayuntamiento de Almería	III.3.7.5.2

4. Recomendaciones

1. 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.

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.

2. 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

cve: BOCG-10-CG-A-383

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.

3. 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.

4. 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 definiera 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

cve: BOCG-10-CG-A-383

generar las subvenciones que concede, mediante la implantación de un método de cálculo que obedezca a un criterio financiero razonable[9].

5. 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 del 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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

[9] La DGII ha elaborado durante el año 2010, un Manual de justificación de gastos tanto para las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva como las de concesión directa, que recoge, entre otros, las características que deben reunir los gastos para ser considerados subvencionables, los criterios de contabilización de los mismos, la obligación de archivo de la documentación o el ámbito temporal de los pagos.

cve: BOCG-10-CG-A-383

subvención. En este último caso se indicará además la cuantía exacta que resulte afectada por la subvención»[10].

11. 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—.

12. 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.

13. 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.

14. 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.

SECCIÓN III. RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO

1. Procedimiento de gestión de las ayudas aplicado por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes

El artículo 10.1 de la Ley General de Subvenciones atribuye a los Ministros y a los Secretarios de Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, la condición de órganos concedentes de subvenciones.

Corresponde a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en base a lo previsto en el artículo 5 del Real Decreto 1129/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo e Inmigración, ejecutar la política del Gobierno en materia de extranjería e inmigración, así como en materia de ciudadanía española en el exterior.

No obstante, el artículo 19 de la Orden TAS/2268/2006, de 11 de julio, por la que se aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en los órganos administrativos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y sus organismos públicos dependientes, aprueba la delegación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en la Dirección General de Integración de los Inmigrantes de, entre otras, las competencias relativas a «la concesión de ayudas, subvenciones y prestaciones que se establezcan en materias propias de su ámbito funcional de actuación y demás facultades inherentes al órgano administrativo concedente».

Consideraciones previas sobre los recursos humanos de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes

Antes de proceder al examen de los procedimientos de concesión, gestión y justificación de las subvenciones, resulta necesario contextualizar la gestión administrativa realizada por la Dirección General

[10] En la resolución de 6 de junio de 2011 de la DGII, por la que se convoca la concesión de subvenciones en el área de integración de personas inmigrantes, ya se recoge la obligación del beneficiario de «marcar los justificantes originales presentados con una estampilla, indicando en la misma la subvención para cuya justificación han sido presentados y si el importe justificado se imputa total o parcialmente a la subvención. En este último caso se indicará además la cuantía exacta que resulte afectada por la subvención».

cve: BOCG-10-CG-A-383

de Integración de los Inmigrantes en el período de tiempo objeto de fiscalización, período caracterizado por un fuerte incremento de la presión migratoria, con un crecimiento significativo de los recursos económicos destinados a la integración de inmigrantes, no acompasado con la variación de los recursos humanos dedicados a su gestión.

— Incremento de la presión migratoria.

Desde el ejercicio 2004, fecha de creación de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (Real Decreto 562/2004, de 19 de abril), hasta el año 2007, período objeto de fiscalización, se produjo un fuerte incremento de la presión migratoria, en general (sólo en el ejercicio 2007, se empadronaron en España 749.208 personas de nacionalidad extranjera), apareciendo numerosos territorios donde el número de extranjeros, en relación con la población total, alcanzó unos porcentajes considerables, adquiriendo especial relevancia el número de inmigrantes irregulares, en situación de especial vulnerabilidad, que llegaban a España.

Algunos indicadores de este crecimiento significativo, en lo referente a la inmigración irregular, son los siguientes:

• Crecimiento del 18% de los inmigrantes irregulares llegados a las costas de Canarias, en situación de extrema vulnerabilidad, que pasó de 13.600, en el año 2004, a 16.000 en el año 2007 (37.800 en el año 2006).

• Aumento del 48% de los inmigrantes irregulares que, llegados a las costas de Canarias, en situación de extrema vulnerabilidad, eran trasladados a la península para su atención con carácter humanitario, que pasó de 3.900, en el año 2004, a 5.700 en el año 2007 (18.100 en el año 2006).

— Crecimiento de los recursos económicos dedicados a la integración del colectivo de inmigrantes.

En paralelo al incremento de la presión migratoria, se produjo un crecimiento exponencial de los créditos presupuestarios dedicados a la integración de inmigrantes, directamente gestionados por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

Así, el presupuesto gestionado pasó de 42.150 miles de euros, en el año de su creación, ejercicio 2004, a 303.532 miles de euros, en el ejercicio 2007, lo que representa en términos relativos, un incremento del 620%. Las principales variaciones, por partidas presupuestarias, experimentadas en el período han sido las siguientes:

• Aumento del 2.500% de los créditos destinados al Fondo de apoyo a la acogida e integración de los inmigrantes, cuya asignación a las Comunidades Autónomas y seguimiento son competencia de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (pasando de 7.600 miles de euros en 2004, a 198.000 miles de euros en 2007).

• Incremento del 741% del presupuesto destinado a la atención humanitaria de inmigrantes, en situación de vulnerabilidad (pasando de 2.250 miles de euros, en 2004, a 18.934 miles de euros, en 2007).

• Crecimiento del 593% de los fondos destinados a la atención socio-sanitaria de urgencia de los inmigrantes llegados a las costas de Canarias (pasando de 900 miles de euros, en el año 2004, a 6.400 miles de euros, en el ejercicio 2007).

— Mantenimiento de las dotaciones de personal para gestionar las funciones encomendadas.

A pesar del fuerte incremento de la presión migratoria y de los créditos asignados, las dotaciones de personal de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes permanecieron prácticamente constantes, con un número elevado de puestos de trabajo vacantes. Así, en el ejercicio 2004, de acuerdo con lo manifestado al efecto por el mencionado Centro directivo, mientras que «los efectivos necesarios para el desarrollo de las funciones de esta Dirección General se cifraban en 98 funcionarios, sin embargo sólo se disponía de 42 funcionarios». A finales del año 2007, el número de funcionarios que desempeñaban sus funciones en la DGII se elevaba a 59.

Por todo ello, parece razonable concluir, a juicio de este Tribunal de Cuentas, que la dotación de recursos humanos con los que contó la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, durante el período fiscalizado, fue claramente insuficiente para ejercer con eficacia los objetivos perseguidos, lo que pudo influir en el rigor con que fueron aplicados los procedimientos de concesión, gestión y comprobación de la justificación de las subvenciones, como se pone de manifiesto a lo largo del presente Informe.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

En el presente apartado se analizarán las actuaciones realizadas en los procedimientos administrativos de concesión y gestión de subvenciones competencia de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, ejecutadas directamente por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

Con el objetivo de sistematizar la presentación de las incidencias detectadas se han establecido las siguientes fases en los procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones:

1. Iniciación: elaboración de las bases reguladoras y convocatoria.
2. Instrucción del procedimiento de concesión.
3. Resolución de concesión.
4. Reformulación de las solicitudes.
5. Subcontratación de las actividades subvencionadas.
6. Modificaciones de la Resolución de concesión y de los programas subvencionados.
7. Seguimiento de las actividades subvencionadas.
8. Comprobación de la justificación de las subvenciones.
9. Reintegros y régimen sancionador.

En aquellas fases en las que la forma de concesión de las subvenciones se ha considerado relevante en el análisis del procedimiento, se ha sistematizado la presentación de los resultados desglosada entre los dos procedimientos de concesión de subvenciones que establece la Ley General de Subvenciones, régimen de concurrencia competitiva y concesión de forma directa.

Con carácter previo al análisis de las incidencias detectadas en las actuaciones de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, conviene recordar cuáles fueron las subvenciones concedidas por este Centro directivo, desglosadas por los procedimientos de concesión utilizados:

A. En régimen de concurrencia competitiva, la DGII concedió y gestionó, por delegación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, las siguientes subvenciones:

— Subvenciones a entidades en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional, así como las concedidas para el fortalecimiento de las organizaciones de inmigrantes en España (en adelante, subvención del Régimen general —Orden TAS/1783/2006, de 2 de junio—, y subvención de fortalecimiento —Resolución de 25 de mayo de 2007, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes—, respectivamente).

La DGII concedió subvenciones, en la primera de las convocatorias señaladas, a un total de 82 entidades sin ánimo de lucro, por un importe conjunto de 7.957.545 euros. Con cargo a la segunda convocatoria, concedió subvenciones a 25 entidades por una cantidad global de 1.300.000 euros.

— Subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes (en adelante, subvención a Entidades Locales —Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre—).

La DGII concedió subvenciones a un total de 183 programas, a ejecutar por 129 Entidades Locales, y por un importe conjunto de 6.347.790 euros.

— Subvenciones correspondientes a los programas cofinanciados por el Fondo Europeo para los Refugiados (en adelante, subvención FER —Resolución de 3 de julio de 2006, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración—).

En este supuesto, la DGII concedió subvenciones a 5 entidades, por un importe de 1.156.495,96 euros, de los que 859.539,41 euros se financiarían a través del FER.

B. En régimen de concesión directa, la DGII concedió y gestionó, por delegación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, las siguientes subvenciones:

— B.1 Por estar previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado (artículo 22.2.a) de la Ley General de Subvenciones):

• Subvención nominativa para la realización de un programa dirigido a inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria (en adelante, subvención nominativa).

cve: BOCG-10-CG-A-383

Las entidades beneficiarias de esta subvención, en el ejercicio 2007, fueron 3 y el importe concedido se elevó a 16.397.960 euros.

• Subvención nominativa para la atención a inmigrantes llegados a las costas españolas (en adelante, subvención a pie de playa).

La cantidad concedida, en este caso, fue de 6.400.000 euros y la única entidad beneficiaria fue Cruz Roja Española.

— B.2 Por último, por razones de interés público, social, económico o humanitario [artículo 22.2.c) de la Ley General de Subvenciones]:

• Subvención, en régimen de concesión directa, para la realización de actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes (en adelante, subvención de atención humanitaria).

En este supuesto, las entidades beneficiarias fueron 6 y el importe total concedido se elevó a 18.903.725 euros.

• Subvención, en régimen de concesión directa, para la atención de menores extranjeros no acompañados procedentes de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante, subvención MENAS).

Las entidades beneficiarias fueron 2 y las cantidades subvencionadas se elevaron a 2.102.160 euros.

Las incidencias detectadas en el análisis de las actuaciones realizadas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en la tramitación de los procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones, se detallan a continuación.

1.1 Iniciación: elaboración de las bases reguladoras y convocatoria

Dadas las especiales características que definen esta fase del procedimiento, en función del régimen de concesión de las subvenciones, y, especialmente, las consecuencias que de ello se pueden derivar en cuanto a las entidades seleccionadas y a las cuantías concedidas, se ha optado por presentar las incidencias detectadas en esta fase de forma diferenciada, distinguiendo entre subvenciones sometidas al régimen de concurrencia competitiva y subvenciones de concesión directa, distinguiendo a su vez estas últimas, entre subvenciones nominativas y subvenciones concedidas por razones de interés público, social, económico o humanitario.

A. Procedimiento ordinario de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva

El procedimiento ordinario para la concesión de subvenciones se inicia siempre de oficio mediante la elaboración de la convocatoria por el órgano concedente, en este caso la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. La convocatoria fija el procedimiento de concesión de las subvenciones desarrollando necesariamente aspectos como: los créditos presupuestarios y la cuantía total 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 solicitudes, criterios de valoración de las solicitudes, etc.

La fase de iniciación del procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva se completa con la recepción de las solicitudes por parte del órgano concedente, en este caso la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, y con el período de tramitación de la subsanación de los defectos que puedan contener dichas solicitudes.

Las convocatorias de subvenciones elaboradas por la DGII, para su aplicación en el ejercicio 2007, en régimen de concurrencia competitiva, fueron las siguientes:

— Orden TAS/1783/2006, de 2 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones del área de integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional (subvención del Régimen general).

— Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2006, la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes (subvención de Entidades Locales).

cve: BOCG-10-CG-A-383

— Resolución de 25 de mayo de 2007, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones para el fortalecimiento de las organizaciones de inmigrantes en España —bases reguladoras aprobadas por Orden TAS/1043/2007, de 18 de abril— (subvención de fortalecimiento).

En la fase de iniciación del procedimiento se ha observado que, si bien las convocatorias señaladas reúnen los requisitos básicos exigidos por la Ley General de Subvenciones y su Reglamento, existe una falta de definición y concreción, así como una dificultad de cuantificación valorativa, de algunos de los conceptos que, incluidos en las bases reguladoras, son posteriormente utilizados por la DGII para la concesión de las ayudas, bien formando parte de los requisitos exigibles a las entidades solicitantes, bien de los criterios de otorgamiento de la subvención:

— Así, por ejemplo, hay que destacar que 74 de los programas realizados por 61 de las entidades beneficiarias de la subvención de Entidades Locales, se repitieron de un ejercicio a otro. Este hecho pone de manifiesto la financiación de proyectos de continuidad, circunstancia que no forma parte ni de la naturaleza, ni del objetivo de esta subvención.

El artículo 1 de la Orden que aprueba la convocatoria de la subvención de Entidades Locales, para la ejecución en 2007, referido al ámbito de aplicación y objeto de la subvención, establece en su apartado 2 que «el objeto de estas subvenciones será la realización de programas innovadores que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local». Asimismo, el apartado 1 del artículo 5, que determina los programas objeto de financiación, establece que «podrán ser objeto de subvención los programas innovadores dirigidos a fomentar, en el ámbito de las competencias de las entidades locales, la integración de los inmigrantes…».

Este concepto de «programa innovador», que se constituye así en un requisito previo que han de reunir los programas para los que se solicita la subvención, no está definido con mayor detalle ni en la normativa citada, ni en instrucciones internas complementarias, circunstancia que introduce un excesivo margen de discrecionalidad en la concesión de las subvenciones, como evidencia el hecho de la reiterada financiación de programas de continuidad detectada.

— Asimismo, se produce una importante dificultad en la valoración objetiva del criterio de «calidad del programa», que también forma parte de los criterios de concesión de la subvención definidos en la convocatoria de Entidades Locales —pudiendo alcanzar hasta un máximo de 20 puntos—.

Si bien en este caso los criterios de valoración incluidos en las bases reguladoras y en las instrucciones internas complementarias están suficientemente definidos, la evaluación de cada uno de ellos vuelve a alcanzar un elevado grado de discrecionalidad, dado que entre la documentación requerida a los solicitantes de la subvención, no se exige información suficiente que permita establecer objetivamente la interrelación existente entre las actividades que se proponen, los objetivos o situaciones que se pretenden alcanzar o corregir, y los recursos materiales y humanos que se prevén dedicar.

Así, por ejemplo, algunos de los aspectos a valorar, como «la previsión de indicadores de seguimiento y evaluación de las actuaciones», no se explicitan en ninguno de los apartados contenidos en la solicitud de la subvención.

La existencia de elevados márgenes de discrecionalidad en la comprobación de los requisitos que han de cumplir las entidades y los programas a subvencionar, así como en la valoración de los criterios de otorgamiento de las subvenciones, suponen un riesgo de incumplimiento de los principios de transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación en la gestión de las subvenciones públicas, que resultan exigibles de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.3.a) de la Ley General de Subvenciones.

La DGII debe proceder, por tanto, a concretar los requisitos que han de cumplir las entidades y los programas a financiar y a determinar con precisión los criterios de otorgamiento de las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva, con el fin de conseguir una mayor objetivación del procedimiento y asegurar el cumplimiento de los precitados principios en la gestión de las subvenciones.

B. Procedimiento de concesión de forma directa

En la fase de iniciación del procedimiento de concesión de subvenciones de forma directa, se considera necesario formular las siguientes observaciones:

cve: BOCG-10-CG-A-383

— B.1 Subvenciones nominativas

La fase de iniciación del procedimiento de concesión de las subvenciones nominativas se limita a las actuaciones preparatorias de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado en dónde han de estar previstas nominativamente estas subvenciones. El procedimiento de elaboración y formalización de los convenios de colaboración, que constituyen el instrumento habitual para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, serán objeto de análisis en la fase de instrucción del procedimiento de concesión de subvenciones —subapartado 1.2—.

Entre las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes existen dos tipos de subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado: «Subvenciones a CRE, CEAR y ACCEM para programas de refugiados e inmigrantes» (subvención nominativa) y «Subvención a CRE para atender a inmigrantes llegados a las costas españolas» (subvención a pie de playa).

En esta fase de iniciación del procedimiento hay que señalar que, en las «Subvenciones a CRE, CEAR y ACCEM para programas de refugiados e inmigrantes», los Presupuestos Generales del Estado no precisan la cuantía concedida individualmente a cada una de las tres entidades beneficiarias de esta subvención nominativa.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 65.1 del RLGS son subvenciones nominativas aquellas «cuyo objeto, dotación presupuestaria y beneficiario aparecen determinados expresamente en el estado de gastos del presupuesto». Sin embargo, la aplicación presupuestaria 231.B.484.01 «Subvenciones a CRE, CEAR y ACCEM para programas de refugiados e inmigrantes», recoge la cantidad íntegra a la que asciende, en cada ejercicio económico, la subvención a conceder, sin desglosar dicho importe por entidad beneficiaria.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, en el momento de elaboración de los Presupuestos, la DGII, a la vista de las previsiones de los objetivos a alcanzar con esta dotación presupuestaria, a nivel de cada una de las entidades beneficiarias y, como resultado de su agregación, a nivel global, debería promover la consignación individual de esta subvención nominativa, en la Ley General de Presupuestos, a favor de cada una de las tres entidades beneficiaras.

— B.2 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 Ley General de Subvenciones, tiene su inicio con la elevación al Gobierno, por parte del Ministro competente en la materia, para su aprobación mediante Real Decreto, de las normas reguladoras especiales de las subvenciones a conceder. Estas normas han de precisar, al menos, los siguientes extremos: definición del objeto, régimen jurídico aplicable, beneficiarios de la ayuda y procedimiento de concesión y régimen de justificación.

En este caso, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes gestiona dos tipos de subvenciones: la subvención para la realización de actuaciones de atención humanitaria a favor de personas inmigrantes (subvención de atención humanitaria) y la subvención para la atención de menores extranjeros no acompañados procedentes de la Comunidad Autónoma de Canarias (subvención MENAS).

En esta fase del procedimiento y en relación con los dos tipos de subvenciones concedidas de forma directa por razones de interés público, social, económico o humanitario, se ha detectado, exclusivamente, una incidencia relacionada con el inicio de actividades con carácter previo al período de vigencia previsto en la normativa reguladora de la subvención MENAS:

— De acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 868/2007, de 2 de julio, por el que se regula la concesión directa de la subvención MENAS, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración procedió a dictar, con fecha 10 de agosto de 2007, las Resoluciones de concesión de estas ayudas.

La Resolución correspondiente a la subvención concedida a una de las entidades beneficiarias (Asociación Colectivo La Calle), estableció un plazo de aplicación, en su artículo 2, comprendido entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre de 2007.

Sin embargo, las actuaciones justificadas por la citada entidad beneficiaria comenzaron, al menos, con fecha 25 de enero de 2007, con la existencia de un primer traslado de menores, es decir, con más de un mes de antelación a la fecha de inicio de actividades prevista en la Resolución de concesión de la subvención.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Esta situación pone de manifiesto una deficiencia en la planificación de estas ayudas, pues la DGII debía conocer que la actividad subvencionada se estaba realizando antes de la fecha prevista para el inicio de actuaciones en la Resolución de concesión, y dado que las subvenciones concedidas de forma directa, al amparo de los artículos 22.2.c) y 28.2 de la Ley General de Subvenciones, están sujetas a normas especiales que permiten un elevado grado de flexibilidad, incluso en cuanto a su aplicación en periodos anteriores a la fecha de su concesión, la DGII debe fijar, en la Resolución de concesión de este tipo de subvenciones, unas condiciones y compromisos aplicables —entre los que debe figurar el plazo de ejecución de las actividades subvencionadas—, adaptados a la realidad y que garanticen la cobertura normativa suficiente a las entidades beneficiarias.

1.2 Instrucción del procedimiento de concesión

También en esta fase del procedimiento se ha considerado necesario agrupar las incidencias detectadas, en función del régimen de concesión de las subvenciones.

A. Procedimiento ordinario de concesión de subvenciones 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» —artículo 24.2 de la LGS—. Estas actuaciones son, básicamente, la petición de los informes previos que resulten necesarios para resolver; la evaluación de las solicitudes por los técnicos; la emisión del informe, por parte de un órgano colegiado creado al efecto (en el caso de la DGII, la Comisión de Evaluación), en el que se concrete el resultado de la evaluación, tanto de las entidades solicitantes como de los programas para los que se solicitan las ayudas; y las propuestas de resolución provisional y definitiva emitidas por el órgano instructor (en el supuesto de la DGII, las Subdirecciones Generales de Intervención Social —caso de las subvenciones del Régimen general y de fortalecimiento— o de Relaciones Institucionales —caso de la subvención de EELL—).

El procedimiento utilizado por la DGII reunió en un solo acto administrativo el informe de la Comisión de Evaluación y la propuesta de resolución dictada por el órgano instructor, que tuvo el carácter de definitiva. Por parte del órgano instructor no se emitió una propuesta de resolución provisional, ni, por tanto, se notificó ésta a los interesados, concediéndoles un plazo de diez días para presentar alegaciones, haciendo uso de la facultad que le confiere a este órgano instructor el artículo 24.4 de la LGS —prevista igualmente en los artículos 10.2 y 7.4 de las bases reguladoras de las subvenciones del Régimen general y de EELL, respectivamente—, cuando dispone que «se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por los interesados. En este caso, la propuesta de resolución formulada tendrá el carácter de definitiva».

En la instrucción del procedimiento de concesión de las subvenciones sujetas al régimen de concurrencia competitiva, se han detectado las siguientes incidencias:

1. Por lo que respecta a las solicitudes de los interesados, se ha verificado la aceptación por la DGII de solicitudes presentadas fuera de plazo.

Es el caso de la subvención de Entidades Locales, donde este Tribunal de Cuentas ha comprobado que, al menos, las solicitudes correspondientes a 25 programas fueron presentadas fuera del plazo establecido por la convocatoria (2 de noviembre de 2006). Sin embargo, 17 de estos 25 programas fueron subvencionados por un importe conjunto de 594 miles de euros.

Este defecto, el incumplimiento del plazo de presentación de solicitudes, no resulta subsanable al amparo de lo previsto en el artículo 23.5 de la Ley General de Subvenciones, dado que «los plazos… obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos», de acuerdo con el artículo 47 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Una de las consecuencias que podrían derivarse de la aceptación, fuera de plazo, de solicitudes de subvención sería la de incurrir en una de las causas de anulabilidad de los actos administrativos, previstas en el artículo 63 de la LRJ y PAC.

2. La Dirección General de Integración de los Inmigrantes no exigió, en aquellos supuestos en los que no fue aportada por las entidades solicitantes, la declaración responsable de no estar incursas en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario de las subvenciones, incumpliendo el artículo 13.7

cve: BOCG-10-CG-A-383

de la Ley General de Subvenciones y el apartado h) del artículo 6 de las bases reguladoras de la subvención del Régimen general.

3. Falta de constancia de la existencia de comprobaciones complementarias o de actualizaciones de determinados aspectos que influyen en la valoración de las entidades solicitantes:

— Si bien las bases reguladoras de las subvenciones no exigen que, como documentación complementaria a aportar a la solicitud, se incluya la acreditación documental de algunos de los aspectos de las entidades que son, posteriormente, sometidos a evaluación y valoración técnica, tampoco se fijó por parte de la DGII ningún tipo de comprobación adicional en relación con los mismos, aceptándose la mera declaración de las entidades solicitantes en aspectos tales como el número de socios o afiliados, el de voluntarios o la adecuación de los recursos humanos a los proyectos presentados, entre otros.

— Asimismo, los técnicos de evaluación de la DGII mantuvieron el criterio de no actualizar la valoración de las entidades que ya hubieran solicitado subvenciones en convocatorias de ejercicios anteriores. Así, ninguno de los criterios generales de valoración de las entidades (la especialización, la estructura y capacidad de gestión, la existencia de auditoría externa, el presupuesto y la financiación, la participación social y el voluntariado, la adecuación de los recursos humanos o el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las subvenciones recibidas anteriormente del MTIN), extremos ya valorados en convocatorias anteriores, fueron objeto de actualización, a pesar de que dichos extremos podrían haber sufrido variaciones importantes en los intervalos de tiempo transcurridos desde su anterior evaluación.

La verificación de aspectos directamente relacionados con la admisión previa de las solicitudes y la evaluación y valoración de las entidades solicitantes, constituye un elemento esencial para que el órgano colegiado pueda emitir, de forma objetiva, el informe en el que se concrete el resultado de la evaluación efectuada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24.4 de la Ley General de Subvenciones, y servir de base para la propuesta fundada de resolución de la concesión de las subvenciones a emitir por el órgano instructor.

La DGII debe, bien a través de la petición a las entidades solicitantes de las ayudas de la documentación justificativa necesaria, bien a través de la realización de comprobaciones complementarias, contrastar la fiabilidad de todos los aspectos que sean susceptibles de evaluación y valoración.

Asimismo, la Comisión de Evaluación de las solicitudes debería proceder a establecer un límite razonable de tiempo, tras el cual volver a realizar una actualización de los aspectos a tener en cuenta en el proceso de evaluación y valoración de las solicitudes, con el fin de garantizar la objetividad del informe señalado.

A este respecto, conviene recordar que el artículo 29 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones atribuye a la Administración concedente de subvenciones la potestad de «crear registros en los que podrán inscribirse voluntariamente los solicitantes de subvenciones, aportando la documentación acreditativa de su personalidad y capacidad de obrar, así como, en su caso, la que acredite la representación de quienes actúen en su nombre».

Por ello, la DGII debería valorar la posibilidad de crear un registro de solicitantes de subvenciones, creación que facilitaría la presentación de nuevas solicitudes a las entidades beneficiarias de subvenciones en convocatorias anteriores, y reduciría el volumen de información y documentación a verificar por los técnicos evaluadores integrantes del órgano colegiado de evaluación, previsto en el reiterado artículo 22.1 de la Ley General de Subvenciones.

4. El informe de la Comisión de Evaluación, previsto en el artículo 24.4 de la Ley General de Subvenciones, no fundamenta suficientemente la valoración de las solicitudes recibidas.

Tanto en la convocatoria de la subvención del Régimen general, como en la de la subvención de EELL, las solicitudes de subvención de los programas o proyectos fueron valoradas por un equipo de técnicos evaluadores, quienes elaboraron un cuestionario de evaluación que posteriormente elevaron a la Comisión de Evaluación de la respectiva subvención, órgano colegiado de la DGII responsable último de la valoración de las solicitudes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.1 de la Ley General de Subvenciones.

Partiendo de este cuestionario técnico, la respectiva Comisión de Evaluación emitió el informe en el que se concretó el resultado de la evaluación efectuada, previsto en el artículo 24.4 de la LGS, y que, en el mismo acto administrativo, se convirtió en la propuesta de resolución definitiva emitida por el responsable de la Subdirección de Intervención Social de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (caso de la subvención del Régimen general) o de la Subdirección General de Relaciones Institucionales (caso

cve: BOCG-10-CG-A-383

de la subvención de EELL), como órganos instructores de los previstos en los artículos 22.1 y 24.4 de la Ley General de Subvenciones.

En el caso de la subvención del Régimen general, este Tribunal de Cuentas pudo verificar que existieron diferencias entre las valoraciones asignadas por el equipo técnico de evaluación y el resultado final recogido en el informe de la Comisión de Evaluación y, por tanto, en la propuesta de resolución definitiva, hecho que se produjo en el procedimiento de valoración de las solicitudes, tanto del ejercicio 2006 como del 2007.

Así, se pudo constatar la existencia de propuestas negativas del equipo técnico que dieron lugar a propuestas favorables de financiación por parte de la Comisión de Evaluación; o la existencia de programas con propuestas favorables por parte de los técnicos de evaluación que no recibieron financiación alguna por parte de la Comisión de Evaluación en su informe, sin que conste motivación alguna de estos cambios de criterio.

En el supuesto de la subvención de EELL, también se pudo constatar la existencia de propuestas desfavorables del equipo técnico que se convirtieron en propuestas favorables de financiación en el informe de la Comisión de Evaluación.

Teniendo en cuenta que el informe de la Comisión de Evaluación se convirtió, en la práctica, en la propuesta de resolución del órgano instructor, y que ésta debe formularse «debidamente motivada», de acuerdo con lo previsto en el reiterado artículo 24.4 de la LGS, deberían haberse explicitado los cambios de criterios internos de valoración de las solicitudes que justificaran las diferencias entre las propuestas del equipo técnico y el referido informe de la Comisión de Evaluación. Cambios de criterios que, a su vez, deberían ser tenidos en cuenta por los técnicos en sucesivas convocatorias.

Todo ello ha provocado una disminución en la transparencia del procedimiento de concesión de las ayudas.

5. No existe constancia de las razones por las que se produjeron diferencias sustanciales en el porcentaje que, sobre los importes solicitados, se concedió a solicitantes diferentes, que, sin embargo, habían obtenido la misma puntuación en el informe de la Comisión de Evaluación o viceversa.

Si bien parte de estas diferencias podrían justificarse en sí mismas, dada la necesidad de decidir entre financiar o no actividades concretas indivisibles y ante la imposibilidad de recurrir, por no estar previsto en las bases reguladoras de las subvenciones, al procedimiento de prorrateo que se regula en el artículo 22.1 de la Ley General de Subvenciones, la aparición de diferencias sustanciales, sin que la propuesta de resolución emitida por el órgano instructor se encuentre «debidamente motivada», como exige el artículo 24.4 de la LGS, genera falta de transparencia en el procedimiento, lo que se une al excesivo grado de discrecionalidad existente en la cuantificación de las subvenciones apuntado anteriormente.

Así, en la comparación realizada, este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de las siguientes situaciones:

— Dentro de cada eje de actuación (mujer, acogida, empleo...), y para programas con igual o similar puntuación, según el informe de la Comisión de Evaluación, se propusieron, por parte del órgano instructor competente en cada caso, cantidades que representaban diferentes porcentajes de financiación respecto al importe.

— También se produjo, en algunos supuestos, la situación contraria: programas valorados de forma diferente, alcanzaron porcentajes de financiación similares.

La DGII debe tomar medidas para objetivar el procedimiento de determinación de la cuantía de las ayudas, con el objetivo de alcanzar un mayor grado de respeto de los principios de transparencia, igualdad y no discriminación exigibles en la gestión de subvenciones públicas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.3.a) de la Ley General de Subvenciones. Con ello conseguiría, asimismo, disminuir el excesivo grado de discrecionalidad que existe en el procedimiento.

B. Procedimiento de concesión de forma directa

— B.1 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 Presupuestos Generales del Estado, y su terminación, con la firma del convenio en el que han de instrumentarse este tipo de ayudas. El convenio adquiere, en este tipo de subvenciones, el carácter de bases reguladoras de la subvención, y

cve: BOCG-10-CG-A-383

debe incluir, entre otros posibles extremos, 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 modos de pago y el plazo y la forma de justificación de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

No se han detectado incidencias, en esta fase de instrucción del procedimiento administrativo de concesión de subvenciones, en la subvención nominativa de atención a inmigrantes a pie de playa, dado que, por un lado, la cuantía a conceder a CRE figura individualmente contemplada en los Presupuestos Generales del Estado, y, por otro, en el análisis del clausulado del convenio no se han detectado deficiencias.

En la subvención nominativa para programas de refugiados e inmigrantes, la fase de instrucción ha de consistir en la elaboración del convenio, que ha de incluir las cuantías a conceder a cada una de las tres entidades beneficiarias, ante la ausencia de su consignación individual en los Presupuestos Generales del Estado.

Este Tribunal de Cuentas ha analizado esta fase del procedimiento de concesión de la subvención nominativa, habiendo detectado la existencia de deficiencias en el método de cálculo de los importes subvencionados a cada una de las entidades beneficiarias.

Así, los distintos convenios firmados por la DGII con cada una de las tres entidades CRE, CEAR y ACCEM, como bases reguladoras de la subvención nominativa, regulan las actividades y servicios que estas entidades beneficiarias deben prestar como consecuencia de la subvención recibida.

Estas actividades son muy variadas (información y orientación, atención básica, intervención social, formación y empleo, acogida temporal, etc.) y presentan dificultades en la estimación de algunos de sus costes, tanto por la complejidad intrínseca de la evaluación previa de los costes unitarios, como por la dificultad añadida de efectuar previsiones razonables de los beneficiarios a atender (variabilidad de la presión migratoria, por ejemplo).

La cuantificación económica de la subvención a conceder, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, para la ejecución de las actividades y servicios se calcula en base a los siguientes parámetros:

— El límite global marcado por la disponibilidad presupuestaria anual.

— Las estimaciones efectuadas por el órgano concedente sobre el número de beneficiarios a atender por cada una de las entidades receptoras de la subvención.

En este sentido la Dirección General de Integración de los Inmigrantes no ha acreditado la existencia de estudios previos sobre los flujos migratorios futuros que pudieran facilitar una previsión del número de potenciales beneficiarios de las prestaciones y ayudas a gestionar por cada una de las tres entidades beneficiarias.

— La agregación de las estimaciones realizadas por la DGII sobre los distintos conceptos de costes fijos derivados de la gestión de las ayudas o prestaciones a conceder a los potenciales beneficiarios últimos de la subvención.

Con respecto a los costes fijos relativos a cada una de las actividades y servicios a prestar, la DGII tampoco facilitó a este Tribunal de Cuentas ningún estudio previo a la firma del convenio con cada una de las tres entidades subvencionadas, que justificara el coste unitario estimado por la DGII para cada uno de ellos. En este sentido, hay que destacar:

• La especial relevancia que alcanza la actividad de acogida temporal a refugiados e inmigrantes, programa que representó en el ejercicio 2007 cerca del 50% de la subvención nominativa, por lo que la debilidad puesta de manifiesto es especialmente significativa. En este programa, el coste de la actividad de acogida temporal se fijó por la DGII, en cada uno de los convenios suscritos, en un precio máximo de 27 euros día por plaza residencial ocupada y en el 65% de dicha cuantía por plaza reservada. La DGII no facilitó a este Tribunal de Cuentas ningún estudio de costes que permitiera analizar la corrección de estos dos importes.

cve: BOCG-10-CG-A-383

• La determinación de las cuantías de las ayudas y de las prestaciones a conceder por las entidades a los destinatarios últimos de la subvención En este sentido se han detectado las siguientes incidencias:

◦ Falta de concreción por parte de la DGII, en cuanto a los conceptos de gasto que pueden imputarse a cada una de las actividades subvencionadas, ambigüedad que ha dado lugar a que las distintas entidades hayan justificado sus costes de forma diferente.

Así se pueden citar, a título de ejemplo, «las ayudas especiales dirigidas a procurar la autonomía personal a la salida de los Centros al conjunto de la población beneficiaria», que, si bien se encuentran reguladas en la Cláusula de los convenios destinada a la actividad de acogida temporal, por lo que habría que entender que su coste debería quedar recogido dentro del precio máximo de 27 euros por plaza/día previsto para esta actividad, dos de las tres entidades beneficiarias (CRE y CEAR) han liquidado fuera de dicho precio máximo las ayudas económicas concedidas, con la autorización explícita de la DGII de la respectiva liquidación de la subvención, mientras que la tercera entidad (ACCEM), entendiendo estas ayudas como una actividad más de la acogida temporal, las ha liquidado incluida en este precio máximo, liquidación también autorizada por el órgano concedente de la subvención.

El distinto tratamiento otorgado a estas ayudas a la salida de los centros, que en unas entidades se incluye en el precio máximo de 27 euros plaza/día, mientras que en otras no, tiene como consecuencia una patente desigualdad entre las entidades beneficiarias, contraria a los principios de igualdad y no discriminación recogidos en la Ley General de Subvenciones.

◦ Indeterminación de la cuantía de las ayudas económicas que las entidades beneficiarias deban conceder a los destinatarios últimos.

Así, por ejemplo, respecto al concepto de «ayudas a la salida de los centros», señalado anteriormente, la DGII no ha definido ni los requisitos necesarios para que los destinatarios finales accedan a las ayudas económicas, ni los criterios para establecer sus cuantías. Ante la ausencia de instrucciones precisas, este Tribunal de Cuentas ha comprobado la falta de homogeneidad en cuanto a la selección de los destinatarios últimos y la determinación de las cuantías abonadas, según no sólo la entidad beneficiaria que las concediera, sino incluso, la delegación provincial de la propia entidad que tramitara los correspondientes expedientes.

La acción protectora dispensada, por tanto, a los destinatarios últimos, ha dependido, no sólo de su situación de necesidad, sino de la entidad beneficiaria e, incluso, de la delegación provincial, que ha atendido al inmigrante o al refugiado, circunstancia que, nuevamente, vulnera los principios de igualdad y no discriminación exigibles en la gestión de las subvenciones públicas.

Las dificultades señaladas, la ausencia de previsión sobre el potencial número de beneficiarios a atender, la inexistencia de estudios de costes unitarios, así como la indeterminación de algunas de las prestaciones y/o cuantías de las ayudas, consideradas conjuntamente con el hecho de que la Ley de Presupuestos Generales del Estado no detalle de forma individualizada la cuantía a conceder a cada una de las tres entidades beneficiarias de la subvención nominativa, introduce un elevado grado de discrecionalidad en la asignación de los importes subvencionados por la DGII, así como en la presupuestación de las actividades por las propias entidades beneficiarias, que resulta contrario a los principios de transparencia, igualdad y no discriminación, así como de los de eficacia y eficiencia, exigibles todos ellos en la gestión de las subvenciones públicas, de acuerdo con el artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones.

— B.2 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 Ley General de Subvenciones, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes gestiona dos tipos de subvenciones: la subvención para la realización de actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes (subvención de atención humanitaria) y la subvención para la atención de menores extranjeros no acompañados procedentes de la Comunidad Autónoma de Canarias (subvención MENAS).

En la segunda de las subvenciones señaladas (subvención MENAS), no se han detectado deficiencias en esta fase del procedimiento (el Real Decreto 868/2007, de 2 de julio, especifica las entidades beneficiarias y la cuantía a conceder a cada una de ellas).

Sin embargo, por lo que respecta a la subvención de atención humanitaria, hay que destacar que esta fase de instrucción del procedimiento podría guardar ciertas similitudes con el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, dado que el Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, permitía la presentación de solicitudes a todas aquellas entidades y organizaciones que

cve: BOCG-10-CG-A-383

desearan participar en la ejecución de los programas subvencionados y cumplieran los requisitos necesarios para resultar beneficiarios.

En la práctica, las solicitudes presentadas fueron muy superiores, tanto en número de entidades como en cuantías solicitadas, a las que finalmente resultaron beneficiarias de las subvenciones (el importe concedido, coincidente con el crédito consignado en los Presupuestos Generales del Estado para esta subvención, se situó en torno al 35% del solicitado).

En la fase de instrucción del procedimiento de concesión de la subvención de atención humanitaria, el órgano competente, en este caso la DGII, debía comprobar «que las entidades cumplen todos los requisitos formales exigibles, así como que se acompaña la documentación preceptiva» —artículo 10.1 del Real Decreto 441/2007—; «requerir al interesado» para subsanar la falta de la documentación preceptiva —artículo 10.2—; y, tras realizar «las comprobaciones complementarias que estime pertinentes» —artículo 10.3—, evaluar las solicitudes y formular la «propuesta definitiva de resolución» para elevarla a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración —artículo 10.4—.

En esta fase del procedimiento se han detectado las siguientes deficiencias:

1. El artículo 6 del referido Real Decreto 441/2007, 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, recursos propios y capacidad de gestión y suficientes recursos humanos); con las características que deben cumplir los programas 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.

En ningún momento los «criterios de concesión» se configuran como criterios de valoración ponderados, como sucede en el procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva, donde debe «precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos», de acuerdo con lo previsto en el artículo 60.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones. Así, el citado Real Decreto no asigna ninguna ponderación a los criterios señalados en el párrafo anterior, ni establece ningún método que permita cuantificar la subvención a conceder, limitándose a señalar en el artículo 10 que la DGII «evaluará las solicitudes, de acuerdo con los criterios fijados en los artículos 5 —requisitos en cuanto a la capacidad de los beneficiarios— y 6» del referido Real Decreto.

Tampoco la DGII elaboró instrucciones internas que permitieran valorar de forma objetiva las solicitudes presentadas y que, ponderando cada uno de los criterios de concesión, fijaran un orden de prelación entre las solicitudes recibidas, a pesar de que, como ha quedado apuntado, tanto las entidades solicitantes como los importes solicitados fueron muy superiores a los que finalmente resultaron subvencionados.

Todo ello pone de manifiesto un excesivo grado de discrecionalidad en las actuaciones de la DGII, contrario a los principios de transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, exigibles en la gestión de las subvenciones públicas.

2. Con independencia de lo anterior, hay que señalar que la información que recibió la DGII de las entidades solicitantes de la subvención, en relación con la acreditación del cumplimiento de los criterios de concesión citados fue, a juicio de este Tribunal de Cuentas, insuficiente, sin que la DGII efectuase requerimiento alguno para remediar esta situación. Así:

— No requirió a la entidad solicitante información sobre la naturaleza de los costes en los que iba a incurrir, lo que impidió a la DGII analizar la razonabilidad del presupuesto presentado por la entidad y efectuar análisis de costes comparativos entre las entidades solicitantes.

— Por lo que respecta a los recursos materiales y humanos a utilizar, la información que aportaron los beneficiarios fue, en general, insuficiente, pues ni los identificó ni detalló estos recursos, limitándose a realizar una descripción vaga de los mismos.

Así, por ejemplo, las entidades solicitantes no identificaron en la solicitud el número de plazas para la acogida de urgencia o humanitaria de que disponía el solicitante de la subvención, las plazas por localidad, Comunidad Autónoma, etc.; por su parte, tampoco la DGII exigió información precisa sobre la experiencia y/o adecuada formación del personal a emplear en la ejecución de los programas.

3. Por último, la DGII tampoco elaboró estudios de costes previos de las actividades incluidas en los programas que justificaran las cantidades concedidas a cada una de las entidades solicitantes.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Así, por ejemplo, en materia de acogida —la actividad cuantitativamente más relevante de todas las financiadas con cargo a esta subvención— la DGII, a requerimiento de este Tribunal de Cuentas, informó que en el supuesto de «…personas trasladadas de Canarias, etc. debe utilizarse como criterio de valoración un coste plaza día alrededor de los 40 euros», o en la acogida de inmigrantes dentro de la península o que formen parte de asentamientos irregulares, encontrándose en situación de extrema vulnerabilidad, «…se tendrá en cuenta que el coste plaza/día deberá estimarse alrededor de 29 euros, cantidad similar al que se ha venido utilizando en las subvenciones nominativas —el precio plaza/día en la subvención nominativa para programas de refugiados e inmigrantes fue de 27 euros—, por ser ésta una cuantía contrastada con la práctica». En ninguno de los supuestos señalados, la DGII aportó estudios de costes que permitieran evaluar la idoneidad de los importes señalados.

Ante la inexistencia de criterios de valoración ponderados de las solicitudes en las bases reguladoras de la subvención, la insuficiencia de la documentación aportada por las entidades, y la ausencia de estudios de costes previos que permitieran evaluar objetivamente la cuantía a conceder a cada uno de los beneficiarios, la DGII, en su calidad de órgano instructor del procedimiento, se limitó a:

— En primer lugar, calificar a la entidad solicitante y al proyecto presentado como apto o no apto, sin valorar de ninguna otra forma su adecuación a los fines y objetivos de la subvención.
— Y, en segundo término, a asignar a cada una de las entidades calificadas como aptas unas cantidades adaptadas al importe solicitado, teniendo en cuenta la restricción del crédito presupuestario consignado para esta subvención de atención humanitaria, sin que existiera constancia documental alguna del método de cálculo de la cantidad subvencionada a cada entidad.

Por todo ello, la instrucción del procedimiento de concesión utilizado por la DGII, adoleció de un elevado grado de discrecionalidad, tanto en la selección de las entidades beneficiarias, como en la asignación de las cuantías subvencionadas a cada una de ellas, circunstancia que podría estar originando un incumplimiento de los principios de transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación, así como de los de eficacia y eficiencia, exigibles en la gestión de las subvenciones públicas.

1.3 Resolución de concesión

Las Resoluciones de concesión de las subvenciones, en general, y los convenios en los que se instrumentan las subvenciones nominativas, en particular, ponen fin al procedimiento administrativo de concesión de las subvenciones (sin perjuicio de los recursos pertinentes), y establecen las condiciones y compromisos aplicables a la gestión de las subvenciones.

En esta fase del procedimiento administrativo de concesión y gestión de subvenciones, utilizado por la DGII, las deficiencias detectadas, puestas de manifiesto a continuación, no se consideran directamente relacionadas con la forma de concesión de las subvenciones, por lo que no se ha diferenciado su presentación entre las subvenciones concedidas por el procedimiento ordinario de concurrencia competitiva y las concedidas de forma directa.

El análisis sobre el procedimiento seguido en esta fase, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, ha puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

1. Algunas de las Resoluciones de concesión de las subvenciones fueron remitidas a los beneficiarios sin fechar, aunque en su notificación figuraba la fecha del Registro de salida de la DGII.

A título de ejemplo demostrativo de este hecho pueden mencionarse dos Resoluciones de la DGII para financiar cuatro programas a desarrollar por la entidad Cáritas Española, con cargo a la subvención del Régimen general.

La DGII debe fechar, en todos los casos, las Resoluciones de concesión de las subvenciones que gestiona, para evitar el incumplimiento de lo previsto en el artículo 57.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2. En determinados supuestos, se ha incumplido el plazo máximo de seis meses previsto en las bases reguladoras, para la notificación de las Resoluciones de concesión.

En el supuesto de la subvención del Régimen general, el apartado 3 del artículo 11 de la Orden TAS/1783/2006, de 2 de junio, establece que «…las resoluciones se dictarán y notificarán a los solicitantes en el plazo máximo de seis meses, contados desde la fecha de publicación de la convocatoria, según lo dispuesto en los artículos 25.4 y 26 de la citada Ley —General de Subvenciones—…».

cve: BOCG-10-CG-A-383

Sin embargo, a pesar de que la fecha de publicación de la convocatoria de subvenciones del Régimen general, en el Boletín Oficial del Estado, fue la del 8 de junio de 2006, las notificaciones de las Resoluciones de concesión se produjeron con posterioridad al 9 de diciembre de 2006 —fueron notificadas por la Subdirección General de Intervención Social con fecha de registro de salida de 11 de enero de 2007—, superándose, en consecuencia, el periodo máximo establecido en la convocatoria. El incumplimiento del plazo supone una vulneración del artículo 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece que «los términos y plazos establecidos… obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos…».

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe reforzar los recursos destinados a impulsar los procedimientos administrativos previos a la Resolución de concesión de las subvenciones, con el fin de reducir los tiempos de tramitación de los expedientes y poder cumplir, así, el plazo máximo previsto en las respectivas convocatorias de subvenciones.

3. Las subvenciones concedidas por la DGII tienen, generalmente, el carácter de subvenciones corrientes, es decir, aquéllas que «se destinan a financiar operaciones corrientes concretas y específicas», de acuerdo con la definición contenida en el Documento número 4 de los Principios contables públicos. Con cargo a estas subvenciones corrientes se financian los gastos de personal, de actividades y mantenimiento, de dietas e indemnizaciones por razón del servicio, etc.

Sin embargo, en las subvenciones de atención a inmigrantes a pie de playa, de atención humanitaria y del Régimen general, se contempla que, un porcentaje de la financiación total, tenga el carácter de subvenciones de capital, es decir, aquéllas que «tienen por finalidad mediata o inmediata, la financiación de operaciones específicas y concretas de formación bruta de capital fijo, de tal forma que su concesión implica que el beneficiario debe adquirir o construir activos fijos determinados previamente», definición contenida en el referido Documento número 4 de los Principios contables públicos. Con cargo a estas subvenciones de capital se financian la construcción y rehabilitación de inmuebles y la adquisición de mobiliario, equipos informáticos y elementos de transporte, activos fijos necesarios para una adecuada realización de las actividades subvencionadas.

Del análisis de las subvenciones de capital concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes se desprende la existencia de las siguientes incidencias:

— Diferente tratamiento otorgado por la DGII a las inversiones en las distintas subvenciones gestionadas, a pesar de financiar actividades similares.

Teniendo en cuenta que la subvención nominativa para programas a favor de refugiados e inmigrantes y la subvención de atención humanitaria a inmigrantes, concedida esta última de forma directa por razones de interés público, social, económico o humanitario, son concurrentes y compatibles entre sí, siempre y cuando la suma de ambas no supere el coste de la actividad subvencionada, y que algunas de las actividades contempladas en ellas son idénticas (la actividad de acogida, por ejemplo, que es cuantitativamente la más relevante en las dos subvenciones señaladas, alcanzando en torno al 50% del importe total subvencionado), este Tribunal de Cuentas considera que el tratamiento a otorgar a las inversiones, en ambas subvenciones, debería ser similar. No parece coherente que mientras en la primera de las subvenciones citadas (nominativa para programas a favor de refugiados e inmigrantes), no se contemple la financiación de inversiones, en la segunda (atención humanitaria a inmigrantes), sí se admitan programas de inversiones.

El objeto básico de ambas subvenciones es «atender el estado de necesidad de las personas inmigrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad» (Cláusula Primera de los Convenios suscritos con CRE, CEAR y ACCEM en 2007, por los que se canaliza la subvención nominativa para programas de refugiados e inmigrantes, y artículo 1.2 del Real Decreto 441/2007, por el que se regula la subvención de atención humanitaria). Este objeto común se alcanza, básicamente, a través de la implantación de un sistema de acogida integral para este colectivo de inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad. La identidad del objeto básico de ambas subvenciones no parece justificar un tratamiento no homogéneo de los gastos subvencionables, en general, con cargo a cada una de ellas.

En concreto, la falta de coherencia entre los criterios a aplicar en cada una de las dos subvenciones analizadas, en cuanto a la admisión o no de inversiones, podría justificar la aparición de algunas de las incidencias detectadas en la justificación de las ayudas por los beneficiarios, relacionadas con la imputación de gastos de inversión como gastos de actividades y mantenimiento, y viceversa, según la subvención de

cve: BOCG-10-CG-A-383

que se trate. Esta circunstancia se ha producido, por ejemplo, en la entidad ACCEM (epígrafe 2.3.3.C.3 puntos 3 y 4, de la Sección III).

A juicio de este Tribunal, las inversiones son necesarias para poder realizar las actividades subvencionadas de atención integral a un determinado colectivo como es el de personas extranjeras en situación de vulnerabilidad, cuya principal actividad es la de acogida en plazas residenciales, objetivo básico que fundamenta la concesión de las dos subvenciones señaladas.

Por todo ello, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debería analizar la posibilidad de que las subvenciones que concede, al menos aquellas cuya principal actividad es la de acogida, pudieran contar con un porcentaje suficiente y adecuado destinado a la financiación de las inversiones, tanto nuevas como de reposición, que resultaran necesarias para el correcto dimensionamiento y mantenimiento de la estructura fija de los dispositivos de acogida de las entidades subvencionadas.

— Inexistencia de subvenciones plurianuales para financiar determinadas inversiones.

Dentro de las subvenciones de capital concedidas por la DGII a CEAR, la partida más cuantiosa la constituyó la obtenida para la construcción de un Centro de Acogida a Refugiados en Getafe que, por un importe de 806.000 euros, fue subvencionada en el ejercicio 2007, con cargo a la subvención de atención humanitaria. Las múltiples deficiencias relacionadas con esta subvención de capital se detallan en el epígrafe 2.2.3.C.6 de la Sección III.

Ante la inexistencia de otros recursos con los que CEAR pudiera abordar la financiación de la ejecución de las obras y, dada su complejidad, su carácter plurianual, la DGII concedió subvenciones a esta entidad, con idéntico objetivo, durante los ejercicios 2006, 2008, 2009 y 2010.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, la financiación de la construcción de un centro de la envergadura del diseñado por CEAR no debió acometerse a través de la concesión de subvenciones de carácter anual. La subordinación de la ejecución de las obras a la financiación anual recibida de la DGII, ha supuesto, en la práctica, una demora en su finalización y un encarecimiento importante en sus costes.

En este tipo de inversiones de capital, la DGII debería recurrir, a juicio de este Tribunal de Cuentas, 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.

— Las bases reguladoras y/o las resoluciones de concesión, según los casos, de las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes fijan, con carácter general, el período durante el cual el beneficiario deberá destinar los bienes inventariables al fin concreto para el que se concedió la subvención, en cinco años, en caso de bienes inscribibles en un registro público, o en dos años, para el resto de bienes.

Ambos períodos son los mínimos exigidos por el artículo 31.4.a) de la Ley General de Subvenciones para la afección de los bienes inventariables financiados con subvenciones públicas.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debería analizar la posibilidad de ampliar estos plazos, especialmente en el supuesto de obras de construcción o rehabilitación de inmuebles, para asegurar un mejor cumplimiento de los principios que presiden la ejecución del gasto público.

4. Incidencia relacionada con los costes indirectos.

Los costes indirectos que soportan los beneficiarios en la aplicación de las ayudas son, básicamente, los costes de personal y los costes de actividades y mantenimiento (arrendamientos, suministros, comunicaciones, etc.) de las unidades horizontales de administración general o de estructura.

De entre las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, las únicas que permitían la imputación de costes indirectos fueron la subvención nominativa para programas de refugiados e inmigrantes y la subvención de atención humanitaria. Las bases reguladoras respectivas fijaban unos límites cuantitativos a los gastos imputables por este concepto (un porcentaje del 8,5%), sin contener ninguna especificación complementaria sobre los criterios de imputación. La normativa reguladora de los gastos de gestión y administración en cada una de las subvenciones señaladas fue la siguiente:

— La cláusula sexta, «Gastos subvencionables» de los Convenios suscritos con cada una de las tres entidades beneficiarias, por los que se canalizaba la subvención nominativa, indica que «…los gastos de mantenimiento, gestión, administración del programa y personal que gestiona aspectos generales del programa, no podrán superar el 8,5% del importe total de la subvención, deducidos estos mismos gastos…».

cve: BOCG-10-CG-A-383

— Por su parte, 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, establece en su artículo 7 que serán gastos subvencionables, entre otros, los de «…Personal, gestión y administración».

La Resolución de 8 de agosto de 2007, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración por la que se concede una subvención directa a ACCEM para la realización de actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes —similar en sus términos a las Resoluciones de concesión a favor de CRE y CEAR—, en su Cláusula Cuarta, apartado b), define como subvencionables los «…gastos de personal, gestión y administración del programa, y otros gastos de carácter general totalmente necesarios para el desarrollo del mismo, así como los gastos financieros, de asesoría jurídica y financiera, notariales y registrales, periciales y de administración específica, siempre que estén relacionados con la actividad subvencionada y resulten indispensables para la adecuada preparación y ejecución del programa subvencionado. Estos gastos no podrán superar el 8,5% de la cuantía total subvencionada, excluyendo estos gastos de gestión, administración y generales de la entidad».

Sobre la normativa reguladora detallada, hay que realizar las siguientes observaciones:

— En primer lugar, por parte de la DGII no se ha elaborado ningún estudio previo de costes que permitiera justificar la razonabilidad del porcentaje del 8,5% utilizado como límite.

— En segundo término, la normativa reguladora de ambas subvenciones no contiene especificación complementaria sobre los criterios de imputación de este tipo de gastos, al margen del establecimiento de su límite porcentual máximo.

Ante la exigencia, por parte de la DGII, de justificación de estos gastos de gestión y administración, y ante la inexistencia de instrucciones complementarias sobre sus criterios de imputación, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que cada una de las entidades beneficiarias de las subvenciones señaladas ha utilizado, como se ha señalado anteriormente, criterios de imputación diferentes, si bien respetando, en todos los supuestos, el porcentaje máximo establecido en las normas anteriores.

Los criterios utilizados por las entidades fueron desde la imputación, exclusivamente, de los gastos de la Sede central y de las sedes territoriales directamente relacionados con las actividades subvencionadas, hasta la imputación de prácticamente la totalidad de los gastos de administración de la entidad.

— Por último, la DGII debería eliminar la incoherencia que supone el hecho de que los gastos financieros formen parte de los gastos de gestión y administración en la subvención de atención humanitaria, y, por tanto, estén dentro del límite del 8,5% establecido para este tipo de gastos, y, sin embargo, queden fuera en la subvención nominativa, por lo que no se incluyen en el referido porcentaje del 8,5%.

El primero de los supuestos señalados, su inclusión entre los gastos de gestión y administración, se basa en la consideración de que los gastos financieros pueden incluirse bajo el concepto de costes indirectos, criterio que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, no se considera adecuado, dado que este tipo de gastos ha de corresponderse con costes ciertos y determinados, directamente relacionados con la actividad subvencionada, y que sean indispensables para la ejecución de la misma.

Por tanto, la homogeneización propuesta debe ir dirigida a no incluir, tampoco en la subvención de atención humanitaria, los gastos financieros entre los gastos de gestión y administración.

Por todo ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la DGII debería proceder a revisar el tratamiento que, en la actualidad, otorga a los costes indirectos de las entidades subvencionadas, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

— Eliminar la incoherencia que supone el hecho de que alguna de las subvenciones que concede contemplen la financiación de costes indirectos y otras no, circunstancia que puede provocar inseguridad jurídica en los beneficiarios de las subvenciones, máxime teniendo en cuenta que muchas veces son las mismas entidades.

— Modificar la normativa actual, confusa e insuficiente, analizando la posibilidad de adaptarla al procedimiento establecido en el artículo 83.3 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, que contempla que «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 de coste no requerirá una justificación adicional». Esta adaptación evitaría la necesidad de justificación documental de este tipo

cve: BOCG-10-CG-A-383

de gastos, facilitaría el control de la justificación de las subvenciones y eliminaría la falta de homogeneidad en la imputación de los costes indirectos entre los beneficiarios de las subvenciones.

Para ello, con carácter previo, la DGII debería elaborar los estudios económicos de costes necesarios para establecer la fracción del coste total que se considera coste indirecto y que, por tanto, se puede imputar a las de subvenciones analizadas.

Por último, la DGII debería promover los contactos que resulten precisos con las Comunidades Autónomas y con el resto de entidades públicas que gestionen subvenciones o ayudas en el área de integración de los inmigrantes, para que la normativa reguladora de todas estas subvenciones o ayudas públicas asuman una parte de la financiación de los costes indirectos de las entidades que, dedicadas exclusivamente a la integración de inmigrantes, carecen, generalmente, de otras fuentes alternativas de financiación y que, por tanto, se ven obligadas, en la práctica, a imputar el total de sus gastos de administración a aquellas subvenciones que permiten la imputación de costes indirectos, como es el caso de las dos subvenciones analizadas.

5. Incidencia relacionada con los gastos e ingresos financieros.

Las diferentes bases reguladoras, Resoluciones de concesión y/o convenios de las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, contemplan la posibilidad de imputar a las mismas los intereses devengados por los créditos que hayan tenido que solicitar las entidades beneficiarias, en aquellos supuestos en los que el pago de la respectiva subvención se produce con posterioridad al comienzo de las actividades subvencionadas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.7 de la Ley General de Subvenciones.

Asimismo, contemplan que los posibles ingresos financieros que devenguen los fondos librados a los beneficiarios hasta el momento del gasto, deban ser reinvertidos en cualquiera de los programas subvencionados, según establece, asimismo, el artículo 19.5 de la LGS.

Por último, tanto la subvención nominativa para programas de refugiados e inmigrantes, como la subvención de atención humanitaria, contemplan la posibilidad de compensación de gastos (los generados por el pago de los gastos incurridos desde el inicio de la actividad al comienzo del ejercicio, hasta el cobro de la subvención) e ingresos financieros (los devengados desde el cobro de la subvención, hasta el pago del resto de gastos derivados de la ejecución de las actividades). Así, por ejemplo, la imputación de gastos financieros en la subvención nominativa se regula en la cláusula segunda de los convenios firmados con las entidades beneficiarias, donde se establece que «con cargo a la subvención recibida y a los intereses generados por la misma [la entidad] podrá satisfacer los intereses devengados por los créditos que le hayan sido concedidos con el fin de comenzar la ejecución del programa desde el 1 de enero de 2007, en el caso de que la Administración haya abonado la subvención con posterioridad a esta fecha». Asimismo, el instrumento regulador anexo a los convenios añade que estos gastos serán imputados «una vez descontados de dichos intereses el importe de los intereses generados por dicha subvención».

A la vista de la normativa reguladora, y ante la falta de especificación de criterios para la determinación de los gastos e ingresos financieros imputables, las entidades beneficiarias, con carácter general, procedieron a utilizar distintos métodos de cálculo, dado que ninguna de las entidades incluidas en la muestra de la presente fiscalización realizó un seguimiento de la fecha efectiva y real de los pagos materializados con cargo a cada una de las subvenciones recibidas.

Así, se utilizaron criterios como considerar que todos los gastos contabilizados en un determinado mes habían sido pagados el día 1 de dicho mes, como el caso de CRE (epígrafe 2.1.3.A.2 punto 1); o considerar que los pagos se habían repartido de forma homogénea entre todos los meses del año como el caso de ACCEM (epígrafe 2.3.3.A.2); o considerar que los gastos financieros generados por los créditos solicitados para financiar todas las actividades de la entidad eran íntegramente repercutibles a las subvenciones concedidas por la DGII, como el supuesto de CEAR (epígrafe 2.2.3.A.2).

Esta falta de homogeneidad en los criterios de cálculo utilizados por las entidades beneficiarias, genera «de facto» un incumplimiento del principio de igualdad y no discriminación que debe presidir la gestión de las subvenciones públicas, y, ante la escasa razonabilidad financiera de los criterios utilizados, hace cuestionarse el cumplimiento del principio de economía que debe presidir la gestión de los fondos públicos.

Por tanto, la DGII debe establecer criterios específicos de imputación de los gastos e ingresos financieros que puedan generar las subvenciones que concede, eliminando la actual falta de regulación que permite a los beneficiarios utilizar los criterios que cada uno de ellos estima más convenientes.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Para ello, la DGII debe proceder a establecer un método de cálculo que obedezca a un criterio financiero razonable, que podría estar basado:

— Bien en las fechas reales de pago de cada uno de los gastos subvencionados, exigiendo a las entidades beneficiarias la implantación de las herramientas de seguimiento necesarias.

— O bien —intentando simplificar al máximo la gestión y seguimiento de los pagos—, fijando un método de cálculo objetivo y lo más cercano posible a la corriente efectiva de pagos, basado, por ejemplo, en la convención de que todos los gastos contabilizados en un determinado mes, se pagan el último día de dicho mes.

Además, la DGII debería imponer a las entidades beneficiarias la utilización de cuentas bancarias exclusivas para la realización de los cobros y pagos derivados de cada una de las subvenciones concedidas, en aquellos supuestos en los que las deficiencias contables que se aprecien, cuestionen la adaptación de la contabilidad al «Plan General Contable», como se exige en las respectivas bases reguladoras (ver, por ejemplo, los supuestos de ATIME —epígrafe 2.5.3.A.2— o de VOMADE-VINCIT —epígrafe 2.8.3.A.1—).

6. Incidencia relacionada con la aportación de financiación propia en las actividades subvencionadas, en la subvención a Entidades Locales.

El artículo 5.4 de la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, por la que se establecían las bases reguladoras y se convocaba, para el año 2006, la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de los inmigrantes, disponía que «sólo serán subvencionados los programas en los que la entidad solicitante aporte al menos el 20% del coste total del programa».

Asimismo, el artículo 32.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones dispone que «salvo que las bases reguladoras establezcan otra cosa, el presupuesto de la actividad presentado por el solicitante, o sus modificaciones posteriores, servirán de referencia para la determinación final del importe de la subvención, calculándose éste como un porcentaje del coste final de la actividad. En este caso, el eventual exceso de financiación pública se calculará tomando como referencia la proporción que debe alcanzar dicha aportación respecto del coste total, de conformidad con la normativa reguladora de la subvención y las condiciones de la convocatoria».

Sin embargo, la Resolución de concesión de la subvención a cada una de las Entidades Locales beneficiarias fija la cuantía, concedida por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en «un importe cierto y sin referencia a un porcentaje o fracción del coste total» de la actividad subvencionada.

En este supuesto, de acuerdo con lo previsto en el apartado 2 del referido artículo 32 del Reglamento, habría que entender que «queda de cuenta del beneficiario la diferencia de financiación necesaria para la total ejecución de la actividad subvencionada», sin que esta financiación aportada por la Entidad Local tuviera que alcanzar, necesariamente, al menos el porcentaje del 20% fijado en las bases reguladoras. Es más, en el supuesto de que la actividad ejecutada no alcanzara el importe presupuestado, sólo debería ser reintegrada la cantidad de la financiación pública «que rebasara el coste total» de la actividad subvencionada. Todo ello sin perjuicio de las posibles infracciones administrativas en las que pudieran incurrir, en este supuesto, las Entidades Locales, por el incumplimiento de su compromiso de aportar «al menos el 20% del coste del total del programa», compromiso exigible de acuerdo con lo previsto en las mencionadas bases reguladoras.

En la práctica, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes gestionó la subvención de Entidades Locales como si la cantidad concedida obedeciera a un porcentaje fijo (el 80%) de la actividad subvencionada (esto es, el sistema previsto en el artículo 32.1 del RLGS). Toda la documentación relacionada con la gestión de la subvención (la aportada por las Entidades Locales tanto en la solicitud de la subvención, como en la Memoria adaptada de los programas subvencionados, o en la Memoria justificativa final de las actividades subvencionadas, y la confeccionada por el propio órgano concedente —la DGII—, en los expedientes de comprobación de la justificación o, en su caso, en los expedientes de reintegro incoados), estableció la aportación de financiación propia por parte de las Entidades Locales, calculando el 20% de aportación sobre el coste total de la actividad subvencionada, considerando que el importe concedido por la DGII equivalía al 80% de este coste total, utilizando indebidamente el sistema previsto en el reiterado artículo 32.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones y no el establecido en el apartado 2 del mismo artículo.

cve: BOCG-10-CG-A-383

1.4 Reformulación de las solicitudes

Esta fase del procedimiento de concesión de subvenciones 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 éste sea inferior al solicitado. Así lo establece el artículo 27.1 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».

En esta fase del procedimiento se ha considerado necesario agrupar las incidencias detectadas, en función del régimen de concesión de las subvenciones.

A. Procedimiento ordinario de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva

En el procedimiento de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, utilizado por la DGII no está contemplada la reformulación de las solicitudes, dado que ésta no se recoge expresamente en las bases reguladoras de las subvenciones del Régimen general y de EELL.

No obstante, en la práctica, en ambas subvenciones se solicita a las entidades beneficiarias la presentación de una Memoria adaptada al importe de la subvención concedida, lo que «de facto» equivale a una reformulación de la solicitud, si bien en un momento procesal distinto al previsto en la Ley General de Subvenciones, dado que esta Memoria adaptada se requiere a las entidades beneficiarias en la notificación de la Resolución de concesión definitiva de la subvención y no antes de la aceptación de la propuesta de resolución y de la emisión Resolución definitiva, como establece el artículo 27 de la LGS.

La solicitud de la Memoria adaptada por parte de la DGII tiene su amparo normativo, en el caso de la subvención del Régimen general, en que ésta constituye una de las obligaciones que han de cumplir las entidades u organizaciones beneficiarias de las subvenciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16.n) de sus bases reguladoras (artículo destinado a establecer las «obligaciones de la entidad u organización beneficiaria»), cuando exige «presentar una nueva memoria de los programas subvencionados adaptada al contenido de la resolución de concesión». Esta exigencia no está contemplada en las bases reguladoras de la subvención de EELL, aunque, en la práctica, el procedimiento utilizado por la DGII es idéntico al del Régimen general.

Las incidencias detectadas, en la fase de reformulación de las solicitudes, en las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva, son las siguientes:

1. El hecho de que la Memoria adaptada se solicite con posterioridad a la emisión de la Resolución de concesión impide que las entidades beneficiarias puedan presentar las alegaciones que estimen oportunas, trámite de audiencia que la Ley General de Subvenciones garantiza al situar la fase de reformulación de las solicitudes entre la propuesta de resolución provisional y definitiva.

Asimismo, tampoco hay previsto en el procedimiento administrativo utilizado un trámite para que la entidad solicitante de la ayuda pueda desligarse de la solicitud presentada, si la ayuda concedida resulta inferior a la solicitada, dado que no está prevista la exigencia de la aceptación expresa de la propuesta de resolución definitiva de la subvención, según se establece en el artículo 24.5 de la Ley General de Subvenciones.

Por tanto, la DGII debe, a juicio de este Tribunal de Cuentas, introducir expresamente la reformulación de las solicitudes en las bases reguladoras de las subvenciones que gestiona en régimen de concurrencia competitiva, en los términos establecidos en el artículo 27 de la LGS, respetando de esta forma el momento procesal en el que ésta ha de ser solicitada a las entidades beneficiarias, es decir, en la notificación de la propuesta de resolución provisional que, debidamente motivada, ha de ser comunicada a los interesados, otorgándoles un plazo de 10 días para presentar alegaciones. Asimismo, resulta necesario que el órgano concedente de las subvenciones introduzca, en la notificación a los interesados de la propuesta de resolución definitiva, la exigencia de que, en el plazo que se prevea en las bases reguladoras, éstos manifiesten su aceptación expresa de las condiciones en la que se propone la concesión de la subvención.

2. Las reformulaciones realizadas «de facto» a través de las Memorias adaptadas cuestionan el rigor de los presupuestos presentados por los beneficiarios, o ponen en riesgo la consecución de los objetivos perseguidos, o desvirtúan los compromisos adquiridos por las entidades en la solicitud de

cve: BOCG-10-CG-A-383

subvención, sin que se haya garantizado el respeto al «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 este sentido, este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de reformulaciones que consistieron en:

— Reducción del coste presupuestado, ya fuera mediante la reducción de los costes unitarios de los conceptos de gasto, su composición, la minoración del número de unidades a utilizar, la sustitución de conceptos de coste o de categorías laborales (caso de tratarse de personal), etc., todo ello sin que se modificaran las actividades contenidas en la documentación económica presentada adjunta a la solicitud de subvención, que se repitieron textualmente en la Memoria adaptada, lo que no parece razonable, salvo que los presupuestos incluidos en la solicitud estuviesen sobrevalorados.

Es el caso, a título de ejemplo, del programa «Salima», presentado por la entidad ATIME para la convocatoria de 2006, en la subvención del Régimen general, en el que esta entidad disminuyó el coste reduciendo el número de horas del personal dedicado al programa (epígrafe 2.5.3.B, punto 2, de la Sección III), sin modificar en paralelo las actividades a desarrollar.

Las fuertes desviaciones entre los datos económicos contenidos en la solicitud de subvención y en la Memoria adaptada ponen en duda la razonabilidad de los costes contemplados en ambos documentos.

— Desaparición o reducción considerable, en los programas acogidos a la subvención del Régimen general, de la aportación propia comprometida en la solicitud de subvención, y que fue tenida en cuenta en la fase de valoración competitiva de los programas a subvencionar.

Es el caso, por ejemplo, de los programas subvencionados a las entidades RUMIÑAHUI o VOMADE-VINCIT con cargo a la convocatoria de 2006, en los que desaparecen los compromisos de cofinanciación, incluidos en las solicitudes de subvención, en las Memorias adaptadas finalmente aprobadas.

Este hecho hace cuestionarse la credibilidad de la ejecución de los programas tal y como aparecen presupuestados en la solicitud, programas para los que la entidad consideraba necesario contar con dicha aportación propia, y que, a pesar de la reducción de los recursos financieros externos disponibles, no sólo no se ven incrementados en la Memoria adaptada, como resultaría razonable, sino que se reducen considerablemente.

Todo lo anterior pone de manifiesto que algunos de los aspectos incluidos en la documentación económica que acompaña a la solicitud que, por formar pare de los criterios de valoración de las entidades y/o de los programas, fueron puntuados favorablemente y, por tanto, dieron lugar a proyectos subvencionados en detrimento de otros con objetivos o compromisos que alcanzaron menor puntuación, desaparecieron o fueron modificados esencialmente en la reformulación correspondiente.

Por todo ello, la DGII debe evitar que las reformulaciones realizadas «de facto» por las entidades, a través de las Memorias adaptadas, desvirtúen el régimen de concurrencia competitiva que debe presidir la concesión de las subvenciones analizadas, y, por tanto, respeten el objeto, las condiciones y la finalidad de la subvención, así como los criterios de valoración de las solicitudes fijados en sus bases reguladoras, tal y como exige el precitado artículo 27.3 de la Ley General de Subvenciones.

Asimismo, como ya se ha indicado, la DGII debe recabar datos sobre los costes de las actividades a subvencionar, para limitar el riesgo de que se encuentren sobrevalorados, circunstancia que es contraria a los principios de eficiencia y economía previstos en el artículo 31.2 de la Constitución Española.

B. Procedimiento de concesión de forma directa

En la fase de reformulación de las solicitudes de subvenciones concedidas de forma directa se considera necesario formular las siguientes observaciones:

— B.1 Subvenciones nominativas

En esta fase del procedimiento, no se han producido incidencias en las subvenciones nominativas gestionadas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, dado que los importes concedidos a las entidades beneficiarias coincidieron en todos los casos con los solicitados.

cve: BOCG-10-CG-A-383

— B.2 Subvenciones concedidas por razones de interés público, social, económico o humanitario

De acuerdo con el artículo 11.2 del Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, «la cuantía de la subvención que se resuelva conceder podrá ser inferior a la expresada por el solicitante. En este supuesto y con anterioridad a la propuesta de resolución definitiva, se instará del beneficiario la reformulación de su solicitud para ajustar los compromisos y condiciones a la subvención otorgada». En cumplimiento de este precepto, la DGII notificó a los interesados el importe de la propuesta de concesión al objeto de que la aceptaran y presentaran una Memoria adaptada a dicho importe.

Respecto a este proceso de reformulación de las solicitudes, debe indicarse que las reducciones de costes, aplicadas por la DGII sobre la presupuestación de los programas inicialmente presentada por las entidades, representaron en términos globales un 36,9% del importe total de la subvención solicitada (incluidas las inversiones). Este Tribunal de Cuentas ha detectado las siguientes incidencias en el procedimiento de reformulación:

1. En la adaptación de los programas a los importes finalmente concedidos por la DGII, las entidades subvencionadas siguieron criterios diferentes.

Si bien, en casi todos los supuestos, se produjo una reducción en la previsión del número de beneficiarios a atender en cada uno de los servicios ofertados, el coste unitario por beneficiario no siempre permaneció constante y no siempre experimentó variaciones en el mismo sentido. Así, por ejemplo, en el caso del programa de acogida, tanto en la entidad Cruz Roja Española como en LA CALLE, tuvo lugar una disminución muy significativa del coste unitario, pasando de 1.236 euros y 584 euros a 713 euros y 493 euros, respectivamente, lo que contrasta con el incremento que se produjo en dicho coste unitario en entidades como CEAR o ACCEM, pasando de 437 euros y 687 euros a 459 euros y 999 euros, respectivamente. Si bien puede resultar coherente que, como consecuencia de la disminución del número de beneficiarios a atender, tenga lugar un aumento relativo de los costes unitarios, debido a la existencia de costes fijos, no parece razonable que estas variaciones sean tan dispares al comparar las distintas entidades beneficiarias.

La falta de homogeneidad en los costes previstos y reformulados se pone de manifiesto en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 5

Coste de acogida: solicitud y memoria adaptada

Solicitud				Memoria adaptada			Variacion porcentual		
Entidad	Número benef.	Coste total acogida	Coste unitario	Número beneficiarios	Coste total acogida	Coste unitario	Número benef.	Coste total acogida	Coste unitario
CRE	4000	4.942.149,00	1.235,54	4500	3.209.803,48	713,29	12,5%	–35,1%	–42,3%
CEAR	3550	1.550.000,00	436,62	2550	1.169.891,00	458,78	–28,2%	–24,5%	5,1%
ACCEM	4330	2.975.384,66	687,16	2120	2.117.103,99	998,63	–51,0%	–28,8%	45,3%
LACALLE	1200	700.676,00	583,90	1000	492.700,00	492,70	–16,7%	–29,7%	–15,6%

A pesar de que la variación porcentual del coste total de la prestación de acogida guarda cierta homogeneidad, oscilando entre el 35% de reducción de CRE y el 25% de CEAR, resulta especialmente destacable la disparidad existente entre las variaciones porcentuales en el número de beneficiarios a atender (mientras que CRE incrementa éste en más del 12%, ACCEM lo disminuye en un 51%) y, como consecuencia de lo anterior, en el coste unitario de la prestación por beneficiario (mientras que ACCEM lo incrementa en un 45%, CEAR lo hace en un 5%, y LA CALLE y CRE lo reducen en un 16% y 42%, respectivamente).

Esta falta de homogeneidad en el coste unitario de la prestación de acogida entre las distintas entidades, podría ser debida a diferentes causas: bien a previsiones de estancias medias de los usuarios dispares, diferencias relevantes en las prestaciones de los servicios incluidas en acogida, etc., con el riesgo de que existiera un tratamiento dispar a los destinatarios últimos de este programa, dependiendo

cve: BOCG-10-CG-A-383

de ser atendidos por una entidad u otra, lo que resulta contrario al principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la Constitución Española.

2. A pesar de la utilización de criterios diferentes por las entidades beneficiarias en la reducción de los costes de los programas subvencionados, en la reformulación de las solicitudes, no existe constancia de que la DGII realice algún tipo de control sobre las Memorias adaptadas presentadas por las entidades beneficiarias, ni para validar las desviaciones de costes existentes, entre cada una de las entidades beneficiarias, ni para analizar los cambios de actividades y costes unitarios recogidos en la documentación presentada por la entidad en la fase de solicitud y los contemplados en la Memoria adaptada.

Por todo ello, la DGII debe garantizar que las reformulaciones realizadas por las entidades respeten el objeto, las condiciones y la finalidad de la subvención de atención humanitaria, máxime teniendo en cuenta que 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, en cuanto pueden solicitar la subvención todas aquellas entidades u organizaciones que reúnan los requisitos exigidos en la convocatoria.

Asimismo, la DGII debe extremar el rigor en el control de los costes de las actividades a subvencionar, para limitar el riesgo de que los costes presupuestados por los beneficiarios se encuentren sobrevalorados, circunstancia que es contraria a los principios de eficiencia y economía previstos en el artículo 31.2 de la Constitución Española.

1.5 Subcontratación de las actividades subvencionadas

La subcontratación de las actividades subvencionadas consiste en la posibilidad que asiste al beneficiario de la subvención de concertar «con terceros la ejecución total o parcial de la actividad que constituye el objeto de la subvención», de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 de la Ley General de Subvenciones. La LGS posibilita la subcontratación (total o parcial) cuando la normativa reguladora de la subvención así lo prevea y en el porcentaje que fijen las bases reguladoras. En su defecto, el beneficiario podrá subcontratar hasta un porcentaje que no exceda del 50% de la actividad subvencionada y en los casos en que el porcentaje supere el 20% y dicho importe sea superior a 60.000 euros, deberá cumplir determinados requisitos (contrato celebrado por escrito y autorización previa de la entidad concedente). La Dirección General de Integración de los Inmigrantes tiene, por tanto, en esta fase del procedimiento de concesión y gestión de las subvenciones que tiene encomendadas, la obligación de tramitar las solicitudes de subcontratación que recibe de los beneficiarios y de verificar que se han cumplido los requisitos legales que resulten exigibles en cada caso, en el supuesto de haberse concertado con terceros la ejecución total o parcial de las actividades subvencionadas.

De acuerdo con el artículo 14 de la Orden que establece las bases reguladoras y convoca la subvención del Régimen general en 2006, «por razón de la naturaleza de las actividades que integran el programa subvencionado, se podrá autorizar a la Entidad beneficiaria a la subcontratación parcial por un máximo del 50% del importe de la actividad subvencionada». Similar disposición se recoge en las bases reguladoras correspondientes al Régimen general, para 2007, y en las correspondientes a las subvenciones de EELL para ambos ejercicios, así como en las relativas a la subvención FER.

En el resto de subvenciones gestionadas por la DGII no se contiene, en sus respectivas bases reguladoras, referencia expresa alguna a la subcontratación de las actividades subvencionadas, por lo que las entidades beneficiarias, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 29.2 de la LGS no han podido recurrir a esta posibilidad.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, dada la multiplicidad de actividades que se contemplan en cada una de las líneas de subvención gestionadas por la DGII (formación, sensibilización, análisis de campo…) parecería razonable incluir, en la respectiva normativa reguladora, la posibilidad de recurrir a la concertación con terceros de la ejecución parcial de las actividades subvencionadas.

En relación con el análisis de las subcontrataciones realizadas en las subvenciones que sí las preveían, debe indicarse que este Tribunal de Cuentas detectó las siguientes incidencias:

— La existencia de subcontrataciones sin la correspondiente autorización, a pesar de que esta resultara preceptiva [ver, por ejemplo, el epígrafe 3.6.3.C), punto 3, referente al Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz].

— La subcontratación de actividades que superaron el importe máximo autorizado por el órgano concedente (ver, por ejemplo, el epígrafe 2.6.3.C) punto 2, referente a Cáritas Española).

cve: BOCG-10-CG-A-383

— Entidades que no aportaron a la DGII la documentación necesaria a la que hacen referencia las respectivas instrucciones de justificación de las subvenciones, en los supuestos de subcontratación de las actividades subvencionadas —contrato, facturas, certificado comprensivo de la relación de gastos en los que ha incurrido el tercero subcontratado, certificado del subcontratista acreditativo de estar al corriente de pago de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social…— (casos ya citados del Ayuntamiento de Torrejón y Cáritas Española, por ejemplo).

— La subcontratación con entidades vinculadas con el beneficiario, sin que se acreditara que la contratación se realizaba de acuerdo con las condiciones normales del mercado —artículo 29.7 de la Ley General de Subvenciones— (supuestos de LA CALLE, epígrafe 2.4.3.C punto 2.3, y Cáritas Española, por ejemplo).

Las situaciones descritas ponen de manifiesto el débil control interno existente en esta fase del procedimiento de tramitación de las subvenciones por parte de la DGII, tanto en la fase de autorización previa, como en la posterior de comprobación de la justificación de la subvención, circunstancia que, además de poner en riesgo el cumplimiento de las exigencias que, para la subcontratación de actividades, establece el artículo 29 de la Ley General de Subvenciones, ha impedido la apertura de los expedientes administrativos sancionadores que pudieran haber resultado preceptivos, por incumplimiento de sus obligaciones formales por parte de algunas de las entidades beneficiarias de las subvenciones analizadas.

1.6 Modificaciones de la Resolución de concesión o de los programas subvencionados

La modificación de la Resolución de concesión de subvenciones es la facultad que compete al órgano concedente de la subvención de, a la vista de la aparición de «circunstancias, que como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención» —artículo 17.3.l de la LGS—, variar el contenido de dicha Resolución, «siempre que (la modificación) no dañe derechos de tercero» y que la solicitud por el beneficiario se presente «antes de que concluya el plazo para la realización de la actividad» —artículo 64 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones—.

Las entidades beneficiarias pueden solicitar la modificación de las actividades y/o partidas de gasto de los programas subvencionados, así como la forma y plazos de ejecución y justificación de los correspondientes gastos, siempre con carácter excepcional y, en todo caso, con anterioridad a la finalización del plazo de ejecución del programa subvencionado.

En esta fase del procedimiento se ha considerado necesario agrupar las incidencias detectadas, en función del régimen de concesión de las subvenciones.

A. Procedimiento ordinario de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva

De acuerdo con el artículo 12.1 de la Orden que establece las bases reguladoras y convoca la subvención del Régimen general en 2006, «toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención y, en especial la solicitud por parte de la entidad beneficiaria 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 dicha resolución de concesión, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19.4 de la Ley General de Subvenciones». Asimismo, el artículo 13.1 de dicha Orden establece que «las entidades subvencionadas podrán solicitar, con carácter excepcional, la modificación de las actividades y/o partidas de gasto de los programas subvencionados, así como de la forma y plazos de su ejecución y justificación de los correspondientes gastos, cuando aparezcan circunstancias que alteren o dificulten el desarrollo del programa». Similar regulación en relación con las modificaciones de la resolución y de los programas se establece en las correspondientes bases reguladoras de la subvención del Régimen general para 2007 y en las que regulan la subvención de EELL para ambos ejercicios.

Adicionalmente, la normativa citada establece respecto de las modificaciones de programas que las solicitudes deberán fundamentar suficientemente dicha alteración o dificultad y deberán formularse con carácter inmediato a la aparición de las circunstancias que las justifiquen y, en todo caso, con anterioridad al momento en que finalice el plazo de ejecución del programa subvencionado.

Analizadas las actuaciones de la DGII respecto a esta fase del procedimiento, se han detectado las siguientes incidencias:

1. En primer lugar hay que indicar que, a pesar de que las bases reguladoras de las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva objeto de fiscalización, establecen el carácter

cve: BOCG-10-CG-A-383

excepcional que ha de tener la tramitación de modificación de actividades y/o partidas de gasto, así como de programas, se ha constatado la existencia de este procedimiento en prácticamente todos los expedientes analizados.

La generalización de las modificaciones, cuyo origen, entre otras causas, podría estar relacionado con el insuficiente rigor aplicado en la fase de reformulación «de facto» de las solicitudes —señalado en el subapartado 1.4 anterior—, a través de la tramitación de la Memoria adaptada, implica un riesgo de que, en la práctica, se esté desvirtuando el procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, al suponer la sistemática aprobación de alteraciones sustanciales de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de subvenciones a unos determinados programas, en detrimento de otros.

A esta situación no resulta ajeno el hecho de que no exista en el procedimiento de concesión de subvenciones utilizado por la DGII, el trámite de aceptación expresa de la subvención por los beneficiarios, previsto en el artículo 24.5 de la Ley General de Subvenciones.

2. La DGII no procedió a requerir a los beneficiarios fundamentación alguna de su solicitud de modificación con carácter previo a la autorización de la misma, a pesar de que las alteraciones de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención no estaban justificadas y a pesar de resultar preceptivo, de acuerdo con lo previsto en las respectivas bases reguladoras de las subvenciones del Régimen general y de EELL.

Esta fundamentación sólo ha sido requerida en el momento de presentación de la Memoria justificativa final de la ejecución de los programas, es decir, una vez terminada la actividad.

Este Tribunal de Cuentas considera que, con objeto de que la DGII realice una gestión eficaz y eficiente, la fundamentación de la modificación solicitada debe ser previa a la autorización de la misma y debe estar adecuadamente soportada.

3. Por otra parte, a pesar de las instrucciones de justificación del gasto de las subvenciones, que la DGII entregaba a las entidades beneficiarias en el momento de la notificación de concesión de las ayudas, establecían como plazos límites para la solicitud de la modificación hasta el 15 de noviembre, en el supuesto de la subvención del Régimen general, y hasta el 31 de octubre del año en el que se ejecutaba el programa subvencionado, en el caso de la subvención de EELL, este Tribunal de Cuentas ha detectado las siguientes incidencias:

— En el supuesto de la subvención del Régimen general, este Tribunal de Cuentas constató la existencia de solicitudes de modificación en las que no constaba la fecha de registro de entrada en la DGII. Este hecho no permite acreditar si la solicitud se produjo con anterioridad a la finalización del plazo de ejecución de la actividad, requisito exigido en el artículo 64 del RLGS, así como que sí se realizó antes de la finalización del plazo establecido en las instrucciones de justificación del gasto de la subvención —15 de noviembre de 2007—.

Con independencia de lo anterior, la ausencia de la fecha del registro de entrada supone un incumplimiento, por parte de la DGII, del artículo 38 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que obliga a los órganos administrativos a llevar un «registro general en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado» en el que se «indicará la fecha del día de la recepción…».

— En el caso de la subvención de EELL, este Tribunal de Cuentas detectó la existencia de diversas entidades, cuyas solicitudes de modificación sobrepasaron el plazo máximo previsto, y que, sin embargo, fueron autorizadas por la DGII.

Esta aceptación por parte de la DGII supone un incumplimiento del artículo 82 de la LRJ y PAC que obliga a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas a respetar los términos y plazos establecidos para la tramitación de los asuntos.

La inobservancia de los plazos establecidos para la solicitud de modificación de la Resolución de concesión de las subvenciones o de los programas subvencionados, supone un trato discriminatorio entre entidades, beneficiando a las que se autorizan solicitudes de modificación presentadas fuera de los plazos establecidos, y perjudicando a aquellas otras que, en cumplimiento de las instrucciones recibidas, hubieran optado por no tramitar la solicitud, a pesar de que existieran alteraciones de las condiciones tenidas en cuenta que la hubieran justificado. Trato discriminatorio que va en contra de los principios de igualdad y no discriminación establecidos en la Ley General de Subvenciones.

cve: BOCG-10-CG-A-383

4. Asimismo, debe indicarse que en el ejercicio 2007, se verificó la existencia de una entidad beneficiaria (expediente número 159/07), que solicitó el traspaso de la subvención de un programa a otro, no estando incluido este último entre los aprobados inicialmente en la convocatoria. Esta modificación fue aprobada, sin modificar la Resolución de concesión, con fecha 4 de septiembre de 2008, como si se tratara de la modificación de actividades y/o partidas de gasto dentro de un mismo programa, al amparo del artículo 8.1 de las bases reguladoras. La DGII no tuvo en cuenta que no era posible acceder a la modificación solicitada, incluso alterando la Resolución de concesión, dado que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1 de las citadas bases reguladoras, no era posible autorizar el traspaso del importe subvencionado para la ejecución de un programa distinto, salvo en el supuesto de tratarse de un programa incluido «dentro de los expresamente autorizados por la resolución original».

5. Por último hay que indicar que también se han detectado modificaciones «de facto», sin autorización previa de la DGII, de programas subvencionados.

No obstante, la aceptación final de la justificación de la subvención presentada por el beneficiario, por parte de la DGII, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 86.1 del Reglamento de la LGS, en cuanto a los efectos de las alteraciones de las condiciones apreciadas por el órgano concedente en la comprobación de la justificación aportada por las entidades beneficiarias, donde se ponen de manifiesto auténticas alteraciones de las actividades y/o partidas de gasto inicialmente aprobadas, supone la validación implícita de estas modificaciones aunque no hayan contado con la autorización previa preceptiva (ver, por ejemplo, los epígrafes 2.5.3.B) punto 2, 2.7.3.C) punto 2 y 2.8.3.C) punto 2 de la Sección III, correspondientes a ATIME, RUMIÑAHUI y VOMADE-VINCIT, respectivamente).

En este sentido, hay que señalar que, en todos estos supuestos, la DGII debió iniciar el correspondiente expediente sancionador, para delimitar la posible existencia de algún tipo de infracción administrativa, en materia de subvenciones, de acuerdo con el apartado 2 del referido artículo 86 del Reglamento, cuando establece que «la aceptación de las alteraciones tenidas por parte del órgano competente en el acto de comprobación no exime al beneficiario de las sanciones que puedan corresponder con arreglo a la Ley General de Subvenciones».

Las deficiencias citadas con anterioridad ponen de manifiesto, una vez más, la debilidad del control interno existente en el procedimiento de gestión de las subvenciones.

B. Procedimiento de concesión de forma directa

De acuerdo con lo previsto en la Cláusula Cuarta de los convenios de la subvención nominativa para 2007, firmados con las entidades CRE, CEAR y ACCEM, estas entidades podían solicitar de la DGII, cuando se produjeran causas imprevistas, modificaciones y traspasos entre partidas presupuestarias de cada uno de los servicios y actividades subvencionados. Para ello disponían de dos momentos, el primero en el mes de septiembre de 2007, y posteriormente «una modificación de carácter definitivo, ajustada al cierre del ejercicio, durante el mes de enero de 2008».

Hay que señalar que, en relación con las modificaciones solicitadas por las tres entidades beneficiarias de la subvención nominativa, en el mes de septiembre de 2007, éstas se efectuaron con posterioridad al plazo máximo previsto, tanto en CRE como en CEAR, siendo, sin embargo, aprobadas por la DGII.

Por lo que respecta a las modificaciones solicitadas durante el mes de enero de 2008, este Tribunal de Cuentas ha verificado que, en el supuesto de CRE, a pesar de tramitar una solicitud de modificación, con fecha 30 de enero de 2008, la liquidación de la subvención no se ajustó a la modificación autorizada, en cuanto a la distribución entre partidas o programas, con la consiguiente aparición de déficits y superávits de justificación compensados entre sí, aunque sí se respetó el importe total concedido. Por su parte, CEAR si bien no hizo uso de la posibilidad de tramitar la solicitud de modificación, en el mes de enero de 2008, presentó, asimismo, una liquidación no ajustada a los importes previamente autorizados, respetando el importe total concedido pero no su distribución entre partidas o programas.

Sin embargo, en ambos supuestos la DGII convalidó ambas liquidaciones con fecha 11 de marzo de 2009, por lo que podría entenderse que, haciendo uso de las prerrogativas que le concede el artículo 86.1 del RLGS, procedía, de forma implícita, a la autorización de las partidas presupuestarias finalmente justificadas, motivo por el cual no procedió a instrumentar el expediente de reintegro por la totalidad de los déficits de justificación producidos.

Similares incidencias se produjeron en la subvención de atención humanitaria. Según el artículo 12.2 del Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, «las entidades subvencionadas podrán solicitar los cambios entre partidas de gasto de las actuaciones subvencionadas siempre que aparezcan circunstancias que

cve: BOCG-10-CG-A-383

alteren o modifiquen el desarrollo de los programas», con carácter inmediato a la aparición de dichas circunstancias y, en todo caso, «con anterioridad al momento en que finalice el plazo de ejecución de la actividad subvencionada».

Las solicitudes de cambios entre partidas de gastos se limitaron, en la mayoría de los casos, a acomodar la distribución de las partidas de gasto a la ejecución efectivamente realizada por cada entidad, sin fundamentar las circunstancias que motivaban el importe a modificar, y tramitándose, generalmente, en el último mes del ejercicio subvencionado. A mayor abundamiento, hay que señalar que la notificación de la autorización de las modificaciones solicitadas se produjo, salvo en un supuesto concreto, en el ejercicio 2008, es decir, una vez finalizada la ejecución de las actividades subvencionadas.

Tampoco en este supuesto, la liquidación final de la subvención presentada por la entidad CEAR se acomodó, en cuanto a la distribución entre partidas y programas, a la autorizada por la DGII, en el expediente de modificación tramitado por la entidad, por lo que se pueden reiterar las consideraciones puestas de manifiesto en la subvención nominativa. También en este caso, la DGII convalidó la liquidación de la subvención presentada por CEAR, con fecha 6 de octubre de 2008, por lo que habría que entender que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 86.1 del RLGS, procedía, de forma implícita, a la autorización de las partidas presupuestarias finalmente justificadas, motivo por el cual no procedió a instrumentar el expediente de reintegro por la totalidad de los déficits de justificación producidos.

En estos supuestos, la DGII debería iniciar el correspondiente expediente sancionador, al amparo de lo previsto en el artículo 86.2 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, para delimitar la posible existencia de infracciones administrativas, dado que «la aceptación de las alteraciones por parte del órgano concedente en el acto de comprobación no exime al beneficiario de las sanciones que puedan corresponder con arreglo a la Ley General de Subvenciones».

Por lo anteriormente expuesto, parece, por tanto, que esta fase del procedimiento, tanto en la subvención nominativa como en la de atención humanitaria, se convirtió en un mero trámite formal, en el que la DGII se limitó a autorizar sin excepción las variaciones producidas en la práctica, mediara o no solicitud por parte de las entidades beneficiarias.

Para evitar la existencia de trámites innecesarios, la DGII podría permitir, en las bases reguladoras correspondientes, desviaciones entre partidas o programas que, sin afectar a la cuantía total subvencionada, no superaran, en términos absolutos o relativos, una cuantía determinada, y proceder, en cambio, con mayor rigor, al control de todas aquellas modificaciones que, superando dicha cuantía, fueran solicitadas por las entidades.

1.7 Seguimiento de las actividades subvencionadas

El artículo 85.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones 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». Este plan anual debe precisar el método de selección de las entidades beneficiarias a comprobar, así como los principales aspectos a verificar y el momento de su realización.

La DGII, en cumplimiento de sus obligaciones legales, estableció un plan de seguimiento de la efectiva realización de las actividades que dieron origen a la concesión de las subvenciones por ella gestionadas, basado en las siguientes actuaciones: visitas de control a las entidades beneficiarias; reuniones y/o seminarios de coordinación, formación y homogeneización de criterios (medida exclusivamente desarrollada en el marco de las subvenciones de EELL y atención humanitaria); y exigencia a las entidades de facilitar determinada información con carácter periódico (incluso con periodicidad diaria, en el supuesto de las plazas de acogida).

Las actuaciones concretas realizadas por la DGII, en aplicación del plan de seguimiento elaborado, fueron las siguientes:

1. Por lo que respecta a las visitas de control:

— Para la convocatoria de 2006, y en relación con la subvención del Régimen general, hay que indicar:

• El seguimiento efectuado para los programas cuya cofinanciación correspondía al Fondo Social Europeo fue exhaustivo, tanto por el importe financiado que se abarcó (el 63% de los fondos subvencionados), como por el ámbito temporal (las actuaciones se llevaron a cabo durante todo el año en

cve: BOCG-10-CG-A-383

el que se realizaron las actividades subvencionadas) y por la importancia de las organizaciones visitadas (18 beneficiarios, el 53% del total, entre las que se incluyeron a las 4 que mayores fondos percibieron).

• Para el resto de programas, no cofinanciables, se realizaron visitas de control al 12% de las entidades beneficiarias y el importe de los fondos recibidos por las entidades controladas se situó en el 8% del importe total subvencionado con cargo al Régimen general.

Las visitas realizadas se caracterizaron por su elevada concentración en dos sentidos: su reducido ámbito geográfico, ya que tan sólo se realizaron en las Comunidades Autónomas de Cataluña y Madrid (en el plan de 2006, Andalucía y Madrid), y su concentrado ámbito temporal, al efectuarse sólo hasta el mes de mayo de 2007 (en el plan de 2006, principalmente en mayo y junio).

— Por lo que respecta a la subvención de EELL, las entidades visitadas representaron el 1,5% de las entidades beneficiarias de la subvención y de los importes financiados.

— En el supuesto de las subvenciones nominativa y de atención humanitaria (las más relevantes cuantitativamente), se realizaron, exclusivamente, dos visitas de control en todo el ejercicio.

2. Por lo que respecta a las reuniones de coordinación hay que señalar que o bien no tuvieron un carácter de seguimiento (las realizadas en el marco de la subvención de EELL, tenían un objetivo más de formación de las entidades beneficiarias, que de control), o bien su número fue reducido (en la subvención nominativa se realizó una Comisión de seguimiento en todo el ejercicio, a pesar de que los convenios contemplaban una reunión, al menos, con carácter semestral, y en la de atención humanitaria se realizaron, exclusivamente, tres reuniones en todo el ejercicio).

3. Por último, la información periódica remitida por las entidades, necesaria para poder gestionar la actividad de acogida de inmigrantes, sirvió para reunir y consolidar diversos datos estadísticos, sin alcanzar el carácter de seguimiento de las actividades subvencionadas, ya que se limitó a la cuantificación de los movimientos de alta y baja de los destinatarios últimos en las plazas de acogida.

A la vista del número y de los objetivos de las actuaciones realizadas por la DGII, en el ejercicio de sus competencias en materia de comprobación de la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas, y ante la reiteración de las incidencias que, en esta materia, se ponen de manifiesto en el presente Informe, el plan anual de actuación debe considerarse insuficiente. Como ejemplos más relevantes de las incidencias relacionadas con la realización de las actividades subvencionadas, pueden señalarse las siguientes:

1. Incumplimiento por parte de los beneficiarios de la obligación de adoptar las medidas de difusión previstas en el artículo 18.4 de la Ley General de Subvenciones.
2. Incoherencia entre las actividades o los recursos materiales y/o humanos incluidos en la Memoria justificativa final y los aprobados en la Memoria adaptada.
3. No ejecución de las actividades subvencionadas.
4. Reducido nivel de ejecución y acreditación insuficiente de la efectiva realización de las actividades subvencionadas.

Con independencia de lo anterior, hay que señalar que, entre los aspectos a verificar, dentro de su plan anual de actuación para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas, la DGII no incluyó los siguientes:

1. A pesar del elevado peso relativo de los gastos de personal en relación al total del importe subvencionado (en torno al 70%), la DGII no incluyó ningún tipo de control sobre el grado de dedicación del personal a cada una de las actividades subvencionadas, especialmente en aquellos supuestos en los que esta dedicación es compartida entre distintas actividades financiadas por terceros, bien con cargo a subvenciones recibidas por los beneficiarios o bien con cargo a los ingresos procedentes de los contratos o convenios que, para la prestación de servicios, éstos suscriben con entidades públicas o privadas. En la práctica, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que:

— Las entidades beneficiarias se limitaron a imputar retribuciones hasta agotar el crédito autorizado en la partida de personal, sin aportar documentación acreditativa alguna de la efectiva dedicación de dicho personal a las actividades subvencionadas (ver, por ejemplo, ATIME, Cáritas Española o VOMADE-VINCIT, epígrafes 2.5.3.A) punto 1, 2.6.3.A), y 2.8.3.A) punto 3 de la Sección III, respectivamente).

cve: BOCG-10-CG-A-383

— En numerosos supuestos, las retribuciones y cargas sociales de determinado personal de las entidades, fueron imputadas a varias subvenciones, simultáneamente, superando por tanto el coste de la actividad subvencionada y vulnerando el artículo 19.3 de la Ley General de Subvenciones (ver, por ejemplo, CEAR, ACCEM, LA CALLE y ATIME, epígrafes 2.2.3.C) 3 puntos 2 y 6, 2.3.3.C) 1 punto 1, 2.4.3.C) 1 punto 1 y 2.5.3.C) punto 1 de la Sección III, respectivamente).

— Por último, se pudo constatar la dedicación de determinado personal de la entidad beneficiaria, cuyas retribuciones y cargas sociales se imputaron a las subvenciones concedidas por la DGII, a la realización de otras actividades distintas a las subvencionadas financiadas con cargo a los ingresos procedentes de la ejecución de contratos o convenios formalizados con terceros para la prestación de determinados servicios (ver LA CALLE, epígrafe 2.4.3.C) 1 punto 1 de la Sección III).

2. Tampoco incluyó controles suficientes sobre el cumplimiento de la obligación de las entidades beneficiarias de «destinar los bienes al fin concreto para el que se concedió la subvención» durante, al menos, el plazo de dos o cinco años que exige el artículo 31.4.a) de la Ley General de Subvenciones, en el supuesto de adquisición, construcción, rehabilitación o mejora de bienes inventariables, subvencionados en convocatorias anteriores.

3. La DGII no efectuó comprobación alguna sobre el cumplimiento de las obligaciones de índole contable que incumbían a los beneficiarios, para verificar la existencia de deficiencias que cuestionaran la adaptación de la contabilidad al «Plan General Contable» y, en su caso, imponer a las entidades la utilización de cuentas bancarias exclusivas para la realización de los cobros y pagos derivados de las subvenciones concedidas.

4. Por último, hay que señalar que la DGII no tenía implantado un sistema de control de calidad de los programas financiados de tal modo que aquellas líneas de subvención que no alcanzaran un nivel de consecución de objetivos razonable (eficacia) o en las que no resultara adecuado el nivel de recursos invertidos (eficiencia), pudieran ser modificadas, sustituidas por otras, o, incluso, eliminadas.

Este sistema de control de calidad debe contener mecanismos para que la información obtenida en la fase de seguimiento de las actividades y entidades subvencionadas, se utilice en la planificación de nuevas ayudas y en el proceso de mejora continua de los procedimientos de gestión de las subvenciones.

1.8 Comprobación de la justificación de las subvenciones

El artículo 32.1 de la Ley General de Subvenciones atribuye al órgano concedente de subvenciones la competencia de comprobación de su adecuada justificación. En este sentido, el artículo 84.1 del Reglamento de la LGS dispone que «el órgano concedente de la subvención llevará 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».

En esta fase del procedimiento, dado que la normativa reguladora contempla diferentes métodos de justificación de las subvenciones, se ha considerado necesario agrupar las incidencias detectadas, en función de su régimen de concesión.

A. Procedimiento ordinario de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva

En las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva, el método de justificación documental de las subvenciones consistió, básicamente, en la presentación de la documentación acreditativa de los gastos efectuados, acompañada de una relación de justificantes por cada concepto de gasto autorizado, dentro del plazo de un mes a contar desde la finalización del período de ejecución de las actividades subvencionadas (el 31 de diciembre de 2007).

Analizadas las actuaciones realizadas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes en la fase de comprobación de la justificación de las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva, se han detectado las siguientes incidencias:

1. Demoras en la comprobación de las justificaciones aportadas por los beneficiarios.

En el momento de finalización de los trabajos de campo de la presente fiscalización, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes no había ultimado los trabajos de comprobación de la justificación de los programas subvencionados, con la excepción de los cofinanciados por el FSE, con cargo a la subvención del Régimen general del año 2006, a ejecutar en el ejercicio 2007, cuyo plazo de justificación por parte de los beneficiarios había finalizado con fecha 31 de enero de 2008.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Por lo que respecta a las actuaciones de comprobación de la justificación, en el caso de la subvención de EELL, hay que señalar que la Dirección General de Integración de los Inmigrantes no culminó el proceso de revisión hasta el pasado 30 de junio de 2010, a pesar de que el plazo de justificación de las subvenciones recibidas, a ejecutar en el año 2007, finalizaba, igualmente, el 31 de enero de 2008.

2. Desde el punto de vista formal, se han detectado defectos de justificación generalizados derivados de la omisión o cumplimentación deficiente por los beneficiarios de la documentación requerida en los Anexos que acompañan a las convocatorias de las subvenciones objeto de fiscalización. Estas deficiencias no han sido detectadas por las unidades de la DGII encargadas de verificar las justificaciones. Ello pone de manifiesto un insuficiente control, por parte de la DGII, sobre la corrección de la preceptiva cumplimentación de estos Anexos, lo que provoca que la información que ésta maneja en el procedimiento de comprobación sea, o bien escasa, o bien errónea.

Se pueden citar, en este sentido, los supuestos del Ayuntamiento de Almendralejo (epígrafe 3.5.3.A) o de la entidad VOMADE-VINCIT (epígrafe 2.8.3.A) punto 4).

3. La DGII no exigió la acreditación de la aportación de la financiación externa comprometida en la ejecución de las actividades subvencionadas, a pesar de que, en la subvención del Régimen general, algunas entidades beneficiarias no justificaron la aplicación de los fondos propios comprometidos en la Memoria adaptada del programa correspondiente, como es el caso de CRE, CEAR, o LA CALLE (epígrafes 2.1.3.C) 5, 2.2.3.C) 7 y 2.4.3.C) 4, respectivamente), a pesar de que esta financiación complementaria formaba parte de los criterios de valoración de las solicitudes y, por tanto, pudo ser determinante en la concesión de la subvención.

A mayor abundamiento, cabe destacar que de todas las entidades beneficiarias que, tratándose de organizaciones no gubernamentales, han sido incluidas en la muestra de la presente fiscalización, sólo la entidad Cáritas Española justificó documentalmente los gastos financiados con recursos ajenos a los de las subvenciones recibidas de la DGII.

El hecho de que por parte de la DGII, en la comprobación de la justificación de la subvención no se exigiera la acreditación de la financiación externa comprometida, ha impedido, en aquellos supuestos en los que ésta no se ha aportado, el inicio de los correspondientes expedientes sancionadores, dado que el incumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios, podría ser susceptible de constituir una de las infracciones que, en materia de subvenciones, se regulan el Título IV de la Ley General de Subvenciones.

4. Por último, hay que indicar que, en la fase de comprobación de la justificación de las subvenciones, la DGII no utiliza la información contenida en la Base de Datos Nacional de Subvenciones regulada en el artículo 20 de la Ley General de Subvenciones y en los artículos 35 a 41 de su Reglamento, dado que no realiza consulta alguna a la misma, lo que representa una debilidad importante en sus procedimientos de control, en general, que alcanza especial relevancia en el análisis de posibles concurrencias en las actividades que subvenciona.

Por otra parte, la DGII tampoco cumple con la obligación prevista en el artículo 20 de la Ley General de Subvenciones, de facilitar información sobre las subvenciones que concede a la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

La base de datos nacional sobre la gestión de subvenciones debe contener información sobre: bases reguladoras, convocatorias, identificación de los beneficiarios con la subvención otorgada y efectivamente percibida, resoluciones de reintegro y sanciones impuestas.

A este respecto, el artículo 40 del Reglamento General de Subvenciones establece las responsabilidades por incumplimiento de la obligación del suministro de información por parte de las Administraciones Públicas obligadas.

Por tanto, la DGII debe proceder, de forma inmediata, a tomar las medidas necesarias para suministrar a la Base de Datos Nacional de Subvenciones la información que le resulta legalmente obligatoria.

Por todo ello, la DGII debe potenciar las actuaciones de comprobación de la justificación de las subvenciones que concede, utilizando la información obtenida de las entidades y/o programas subvencionados en una determinada convocatoria, tanto en la fase de comprobación de la justificación, como en la de seguimiento de las actividades, para la retroalimentación del proceso de mejora continua del procedimiento de planificación de las subvenciones y de valoración y evaluación de las entidades solicitantes y de los programas para los que se solicitan las subvenciones, en las siguientes convocatorias —utilización como criterio de valoración general de las entidades exigida, incluso, en la convocatoria del Régimen general, en su artículo 8.1.h)—.

cve: BOCG-10-CG-A-383

B. Procedimiento de concesión de forma directa

En la fase de comprobación de la justificación de las subvenciones, concedidas de forma directa, bien por estar previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado o por obedecer a razones de interés público, social, económico o humanitario, este Tribunal de Cuentas considera que los controles realizados por la DGII sobre la documentación que integra la justificación de las subvenciones han sido exclusivamente de tipo formal, reducidos, básicamente, a la verificación de si se ha presentado la totalidad de la documentación justificativa exigida, si la actividad descrita en las Memorias justificativas finales coincide con la aprobada y a comparar el importe justificado con el de la subvención concedida.

Las revisiones realizadas no han afectado, en ningún supuesto, a la documentación acreditativa de la efectiva realización del gasto en el que hubieran incurrido las entidades subvencionadas (nóminas de personal, boletines de cotización a la Seguridad Social, facturas originales o documentos de valor probatorio equivalente, etc.). El origen de esta revisión de tipo formal, a juicio de este Tribunal de Cuentas insuficiente, se basa en dos tipos de causas:

1. La insuficiencia de la documentación justificativa exigida por la normativa reguladora.

Así, por ejemplo, el convenio regulador de la subvención nominativa para programas de refugiados e inmigrantes, a través de su Anexo 1 «Instrumento regulador de justificación del gasto de la Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración de fecha 19 de abril de 2007 a realizar por…» formalizado con cada una de las entidades beneficiarias, estipula la documentación justificativa de la subvención. Esta documentación consiste, básicamente, en una certificación, por programas, de los gastos incurridos, una relación de gastos del personal contratado y en una Memoria final justificativa de la realización del programa.

Para realizar un control más efectivo por parte del órgano concedente de la subvención de la justificación presentada, entre la documentación exigida debería figurar, al menos, una certificación del importe total de los gastos incurridos en cada programa, clasificados por su naturaleza (personal, actividades y mantenimiento, y dietas) y por su localización geográfica, así como una relación clasificada de los gastos de la actividad, con identificación del acreedor y del documento, su importe, fecha de emisión y, en su caso, fecha de pago.

En similar situación se encuentra la documentación justificativa prevista en la subvención de atención humanitaria. De acuerdo con el artículo 15.2 del Real Decreto 441/2007, las entidades beneficiarias deben presentar, exclusivamente, en la fase de justificación de la subvención de atención humanitaria, un certificado general de gastos y una relación pormenorizada de los gastos realizados (relación que se limita a la cuantificación por cada una de las actividades subvencionadas de los gastos totales incurridos), un detalle de gastos del personal contratado y de las inversiones realizadas, y una Memoria justificativa final de las actividades realzadas. Tampoco en esta subvención figura, entre la documentación que debe aportarse, una certificación de gastos por programas, clasificados por su naturaleza y por su localización geográfica, acompañada de una relación detallada de las facturas o documentos equivalentes emitidos representativos del gasto incurrido al realizarse las actividades del proyecto.

Por ello, la DGII debe promover que, en las futuras regulaciones de estas subvenciones, se exija una más completa justificación documental de los gastos subvencionados para equipararla, al menos, a la establecida, para la cuenta justificativa simplificada, en el artículo 75.2 del RLGS.

2. La inexistencia de verificaciones o comprobaciones complementarias de la documentación en poder de las entidades beneficiarias.

— De acuerdo con el referido Instrumento regulador de la subvención nominativa para programas de refugiados e inmigrantes, «los documentos que avalen…» la certificación de los gastos incurridos «se custodiarán y archivarán» en la entidad beneficiaria, «conforme al orden y contenido de la certificación presentada». Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que por parte de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes no se ha verificado, utilizando técnicas de muestreo, ni la existencia, ni la correspondencia de esta documentación original con las certificaciones de gastos incurridos por parte de las entidades beneficiarias.

Resulta especialmente llamativo, en este sentido, la incidencia señalada en la entidad CEAR (ver epígrafe 2.2.3.C) 2 de la Sección III), en dónde, en el programa de «Acogida temporal», el importe agregado de los justificantes soporte del gasto aportados a este Tribunal de Cuentas fue inferior a la

cve: BOCG-10-CG-A-383

cantidad consignada en la certificación de los gastos incurridos, incluida en la Memoria justificativa final presentada a la DGII, sin que éste órgano hubiese detectado deficiencia alguna.

En idéntica situación se encuentra la comprobación de la justificación de la subvención de atención humanitaria por parte de la DGII. A pesar de que en el artículo 15.3 del Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, se contempla que «las entidades y organizaciones beneficiarias tendrán a disposición de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración los justificantes de gasto o los documentos acreditativos de los gastos realizados a efectos de la verificación y comprobación que fuere pertinente», por parte de la DGII no se ha realizado control alguno sobre la existencia, custodia y corrección de esta documentación.

— Otro ejemplo de la insuficiencia del procedimiento de comprobación de justificación de las subvenciones, que afecta tanto a la subvención nominativa de atención a inmigrantes a pie de playa, como a la subvención de atención humanitaria, lo constituye la justificación realizada por la entidad CRE (ver el epígrafe 2.1.3.A) 1 punto 1 de la Sección III), de la adquisición, control de almacenes y entrega a los beneficiarios últimos de determinado material inventariable (Kits).

Del análisis de la justificación presentada por CRE, realizado por este Tribunal de Cuentas, se desprende la existencia de las siguientes deficiencias:

• Inexistencia de solicitud al órgano concedente de autorización para proceder a modificar el alcance territorial del programa, el tipo de destinatarios últimos de los productos inventariables, o los importes máximos a subvencionar por programas.

• Procedimientos de control interno para la gestión de los stocks del material inventariable insuficientes: inexistencia de estudios técnicos previos para determinar los stocks óptimos, acumulación de adquisiciones al final del ejercicio para justificar al máximo la cuantía subvencionada, no utilización de un sistema de contabilización adecuado o no formalización de la relación contractual con el suministrador del material.

• Justificación acreditativa de la entrega del material a los destinatarios últimos no suficientemente soportada.

Las deficiencias existentes en la justificación realizada por CRE y su insuficiente comprobación, impidieron a la DGII:

• Definir con exactitud en los programas subvencionados, las condiciones, centros y situaciones en las que se debía entregar este tipo de material inventariable (Kits), precisando los programas concretos que debían proceder a su financiación.

• Proceder a la realización de los estudios técnicos que resultaran necesarios para planificar la cuantificación de la subvención a conceder en cada ejercicio.

• Establecer las fuentes alternativas de justificación de las entregas realizadas en aquellos supuestos en los que la relación detallada de beneficiarios, con el «recibí» correspondiente, fueran extremadamente complejos de recabar.

3. Por último, hay que señalar que, a la fecha de finalización de los trabajos de campo de la presente fiscalización, la DGII no había culminado los trabajos de comprobación de la adecuada justificación de la subvención nominativa de atención a inmigrantes a pie de playa, concedida a CRE para su aplicación en el año 2007, y cuyo plazo de justificación finalizaba el 28 de febrero de 2008.

1.9 Reintegros y régimen sancionador

La última de las fases del procedimiento de concesión y gestión de subvenciones, competencia del órgano concedente, es la relativa a los procedimientos administrativos relativos a 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 Ley General de Subvenciones; y, a la imposición de sanciones en materia de subvenciones, procedimiento que se iniciará de oficio, como consecuencia de la actuación de comprobación desarrollada por el órgano concedente, o como consecuencia de las actuaciones de control financiero previstas en la LGS.

En la fase de reintegros y régimen sancionador, se han detectado las siguientes incidencias:

1. La Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en su calidad de órgano concedente de las subvenciones analizadas, en el momento de finalización de los trabajos de campo de la presente

cve: BOCG-10-CG-A-383

fiscalización, sólo había iniciado procedimientos de reintegro de subvenciones, de los previstos en los artículos 41 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, en el marco de la comprobación de la justificación de las subvenciones del Régimen general, de Fortalecimiento y de EELL, ejecutadas en el ejercicio 2007.

2. Con independencia de lo anterior, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar la existencia de múltiples ingresos en el Tesoro público como consecuencia de devoluciones voluntarias, a iniciativa del beneficiario.

De acuerdo con la información facilitada por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, las devoluciones voluntarias que han tenido lugar, entre el 1 de enero de 2006 y la fecha de 30 de junio de 2010, se habían elevado a un importe conjunto de 330.778,26 euros. Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha detectado reintegros voluntarios, realizados por diversas entidades, que no estaban incluidos en la información facilitada, por un importe global complementario de, al menos, 1.815.686,54 euros, lo que pone de manifiesto un insuficiente control de este tipo de ingresos en el Tesoro Público.

Del análisis de los ingresos generados por las devoluciones anteriores, se ha podido constatar que, en ningún supuesto, la DGII ha exigido intereses de demora. Esta práctica, a juicio de este Tribunal de Cuentas, vulnera los siguientes preceptos:

— El artículo 37 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuando establece las causas de reintegro de las subvenciones, determinando en su apartado 1 que «…procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro…».

— El artículo 90 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, cuando determina, en relación con las devoluciones realizadas a iniciativa de los perceptores de subvenciones, que «se entiende por devolución voluntaria aquella que es realizada por el beneficiario sin el previo requerimiento de la Administración» y que «cuando se produzca la devolución voluntaria, la Administración calculará los intereses de demora de acuerdo a lo previsto en el artículo 38 de la Ley General de Subvenciones y hasta el momento en que se produjo la devolución efectiva por parte del beneficiario».

— El artículo 38.2 de la Ley General de Subvenciones, donde se fija el método de cálculo de los intereses de demora, que será aplicando «el interés legal del dinero incrementado en un 25%, salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca otro diferente».

— Los artículos 77 y 37 de la Ley General Presupuestaria en aquellos supuestos en que sean de aplicación.

La DGII debe, tanto en los procedimientos de reintegro que inicie en el ejercicio de sus competencias como órgano concedente de subvenciones, como en los expedientes que tramite con las devoluciones voluntarias a iniciativa del perceptor (pasados —siempre que los derechos correspondientes no se encuentren perjudicados por prescripción y futuros), proceder al cálculo de los intereses de demora correspondientes y a exigir a las entidades beneficiarias su ingreso a favor del Tesoro público.

3. Por otro lado, hay que hacer constar que, como consecuencia de la debilidad de los procedimientos de control empleados en las fases de seguimiento y comprobación de la justificación de las subvenciones, señaladas en incisos anteriores, la DGII no ha iniciado ningún expediente administrativo sancionador, derivado de la concesión y gestión de las subvenciones analizadas, al menos hasta el momento de finalización de los trabajos de campo de la presente fiscalización.

Sin embargo, a juicio de este Tribunal de Cuentas, existen numerosos supuestos, detallados a lo largo del presente Informe, en los que las entidades beneficiarias podrían haber incurrido en algunas de las acciones u omisiones susceptibles de constituir infracciones administrativas en materia de subvenciones, de las tipificadas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

La inexistencia de este tipo de expedientes administrativos pone de manifiesto, una vez más, la necesidad de reforzar, mediante el incremento de los recursos materiales y humanos de los que dispone, si es preciso, las labores de control que, como órgano concedente de subvenciones, son competencia de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

cve: BOCG-10-CG-A-383

2. Sobre las actuaciones realizadas por los beneficiarios de las subvenciones en los supuestos de organizaciones no gubernamentales

2.1 Cruz Roja Española

2.1.1 Consideraciones generales

2.1.1.1 Naturaleza y objeto de la entidad

Cruz Roja Española (en adelante CRE), fundada el 6 de julio de 1864, en virtud del acuerdo adoptado en la Conferencia Internacional de Ginebra de 1863, es, según dispone el artículo 1.1 del Real Decreto 415/1996, de 1 de marzo, por el que se establecen las normas de ordenación de la Cruz Roja Española, «...una institución humanitaria de carácter voluntario e interés público, que desarrolla su actividad bajo la protección del Estado a través del Ministerio de Asuntos Sociales».

Su actuación se rige de acuerdo con los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad. CRE posee personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Ejerce su actividad en todo el territorio español, con la autonomía necesaria y como única sociedad nacional de Cruz Roja en España. Su Sede central radica en Madrid.

El objeto institucional de CRE es la consecución, entre otros, de los siguientes fines específicos:

— «…la promoción y colaboración en acciones de solidaridad, de cooperación al desarrollo y de bienestar social en general y de servicios asistenciales y sociales, con especial atención a colectivos y a personas con dificultades para su integración social;

— …la promoción de la participación voluntaria y desinteresada de las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, en las actividades y en el sostenimiento de la Institución para el cumplimiento de sus cometidos;

— …el fomento de la participación de niños y jóvenes en las actividades de la Institución, y la propagación entre ellos de los principios del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos fundamentales, así como de los ideales de paz, mutuo respeto y entendimiento entre todos los hombres y los pueblos».

El máximo órgano de gobierno de Cruz Roja Española es su Asamblea General, siendo el Comité Nacional el máximo órgano de gobierno durante el intervalo que medie entre reuniones de la Asamblea General. Le corresponde el control de la gestión y administración de Cruz Roja Española. La dirección de todas las unidades administrativas, y, específicamente, las referentes a materias económicas y financieras, jurídicas, patrimoniales, de personal, organización, servicios generales y de inspección, es ejercida por el Secretario General.

Por lo que respecta al régimen contable de CRE, este se acomoda a lo establecido en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. El artículo 37 de los Estatutos de CRE, establece que «la Asociación tendrá que llevar los libros y documentos ordinarios requeridos para cualquier organización de este tipo. Tanto los libros como la memoria de actividades serán presentadas anualmente a la Asamblea General Ordinaria en el primer semestre de cada año».

Las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2007, elaboradas a partir de las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos, fueron debidamente auditadas, siendo la opinión emitida favorable y sin salvedades.

2.1.1.2 Subvenciones objeto de fiscalización

Las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración a Cruz Roja Española para su aplicación en el ejercicio 2007, fueron las siguientes:

CUADRO N.º 6

Subvenciones concedidas a CRE

Subvención	Importe
A) Subvención nominativa	7.500.000,00
B) Subvención de atención a pie de playa	6.400.000,00
C) Subvención de atención humanitaria	5.894.560,50

cve: BOCG-10-CG-A-383

Subvención	Importe
D) Subvención del Régimen general	471.008,14
E) Subvención Fondo Europeo Refugiados	424.275,87
TOTAL	20.689.844,51

Según las cuentas anuales facilitadas por la entidad, los recursos económicos de CRE procedieron, en su mayor parte, para el ejercicio 2007, de los siguientes conceptos: ingresos procedentes de la venta o de la prestación de servicios; de actividades de captación de recursos; de rendimientos procedentes del patrimonio propio; y de subvenciones públicas o privadas. El peso específico de las subvenciones recibidas representó el 36% en el conjunto de sus ingresos. De ellas, las subvenciones recibidas de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración supusieron el 11,1%.

A continuación se describen las subvenciones concedidas a CRE que constituyen el objeto de la fiscalización realizada.

A. Subvención nominativa para la realización de un programa dirigido a inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria (en adelante, subvención nominativa).

Mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de fecha 19 de abril de 2007, se concedió a CRE, una subvención nominativa de 7.500.000 euros, para la ejecución en el año 2007, del programa anual dirigido a refugiados e inmigrantes.

La DGII certificó, con fecha 11 de marzo de 2009, que validaba la suficiencia de la justificación presentada por la entidad, «…sin perjuicio de las actuaciones de comprobación, seguimiento e inspección que puedan llevar a cabo los órganos competentes, de acuerdo con lo establecido en los artículos 14.c y 32.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en la cláusula Vigésimo Sexta del Convenio de Colaboración suscrito entre la Dirección General de Integración de los Inmigrantes y la Cruz Roja Española (CRE), el 20 de abril de 2007…».

A continuación se detalla, por programas, el importe concedido, una vez incorporadas las modificaciones autorizadas por el órgano concedente, y, el importe finalmente justificado.

CUADRO N.º 7

Subvención nominativa

Programas	Concedido	Justificado
Información y asesoramiento legal	396.513,96	398.980,72
Atención básica	1.179.553,40	1.255.948,39
Acogida temporal	3.314.275,13	3.245.640,73
Servicio sanitario	232.879,60	232.710,13
Servicio psicológico	472.976,50	480.065,05
Ayudas económicas de carácter asistencial	614.363,10	618.476,18
Ayudas de carácter formativo y cultural	7.729,50	7.729,50
Interpretación y traducción de documentos	15.822,50	15.855,16
Retorno voluntario	215.468,40	215.718,57
Sensibilización opinión pública	754,00	754,00
Iniciativa Comunitaria ENEAS EQUAL 2	457.687,67	457.521,87
Participación en foros europeos	8.112,83	8.112,83
Formación de personal	58.432,53	59.926,57
Personal general, gestión y mantenimiento	525.430,88	502.394,50
TOTAL SUBVENCIÓN NOMINATIVA	7.500.000,00	7.499.834,20

cve: BOCG-10-CG-A-383

Con fecha 5 de septiembre de 2008, CRE procedió a efectuar un reintegro voluntario de 165,80 euros por los fondos no aplicados en la ejecución de los programas subvencionados.

B. Subvención nominativa para la atención a inmigrantes llegados a las costas españolas (en adelante, subvención de atención a pie de playa).

Mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de fecha 26 de abril de 2007, se concedió a CRE una subvención nominativa de 6.400.000 euros, para la ejecución en el año 2007, del programa anual de atención a inmigrantes llegados a las costas españolas, de los que 4.800.000 euros se destinarían a gastos corrientes y 1.600.000 euros a inversiones.

Hay que señalar que, a pesar de lo previsto en el artículo 32.1 de la Ley 38/2003, cuando establece que «…el órgano concedente comprobará la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención», la DGII no había finalizado, a la fecha de emisión del presente Informe, los trabajos de comprobación de su adecuada justificación.

A continuación se detalla, por programas, el importe concedido, una vez incorporadas las modificaciones autorizadas por la DGII, y, el importe finalmente justificado.

CUADRO N.º 8

Subvención de atención a pie de playa

Programa	Concedido	Justificado
Mantenimiento, funcionamiento, estructura y gestión ERIE	4.800.000,00	4.799.635,26
Adquisición de bienes inventariables	1.600.000,00	1.600.000,00
TOTAL SUBVENCIÓN ATENCIÓN A PIE DE PLAYA	6.400.000,00	6.399.635,26

Con fecha 20 de junio de 2008, CRE procedió al reintegro, de forma voluntaria, del importe de 364,73 euros, en concepto de fondos no aplicados de la subvención concedida.

C. Subvención, en régimen de concesión directa, para la realización de actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes (en adelante, subvención de atención humanitaria).

Mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de fecha 8 de agosto de 2007, se concedió a CRE una subvención, en régimen de concesión directa, de 5.894.560,50 euros, para la ejecución en el año 2007, del programa anual de atención humanitaria a personas inmigrantes.

La DGII certificó, con fecha 6 de octubre de 2008, la adecuada justificación de la subvención, en base a las competencias que le otorga el artículo 32.1 de la Ley General de Subvenciones.

A continuación se detalla, por programas, el importe concedido, una vez incorporadas las modificaciones aprobadas por la DGII, y el importe finalmente justificado.

CUADRO N.º 9

Subvención de atención humanitaria

Programas	Concedido	Justificado
Atención socio-sanitaria de urgencia	1.321.502,96	1.321.502,96
Acogida	2.670.701,53	2.668.082,80
Ayudas económicas	28.532,30	28.532,30
Ayudas de traslados	231.154,26	231.154,26
Actuaciones en asentamientos	268.321,56	268.321,56
Centro de estancias diurnas y atención de emergencias	16.317,83	16.317,83
Actuación en situaciones susceptibles de generar alarma social	3.787,00	3.787,00
Necesidades derivadas de decesos	500	500,00

cve: BOCG-10-CG-A-383

Programas	Concedido	Justificado
Encuentros de profesionales	22.209,32	22.209,32
Formación audiovisual	17.611,12	17.611,12
Estudio sobre situación en asentamientos	47.600,00	47.600,00
Gastos de personal general	411.271,68	411.271,68
Dietas y gastos de viaje	8.582,93	8.582,93
Gastos de gestión y administración	36.468,01	28.401,40
TOTAL GASTOS CORRIENTES	5.084.560,50	5.073.875,16
Rehabilitación y mejoras de inmuebles	569.519,66	569.519,66
Equipos informáticos	22.873,58	22.873,58
Elementos de transporte	23.938,00	23.938,00
Mobiliario	193.668,76	193.668,76
TOTAL INVERSIONES	810.000,00	810.000,00
TOTAL SUBVENCIÓN ATENCIÓN HUMANITARIA	5.894.560,50	5.883.875,16

A lo largo de 2008, CRE procedió a realizar tres reintegros, de forma voluntaria, por un importe global de 10.685,34 euros, en concepto de fondos no aplicados de la subvención concedida.

D. Subvención, en régimen de concurrencia competitiva, para la integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional (en adelante, subvención del Régimen general).

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes (concedió a CRE, el 11 de enero de 2007, una subvención por un importe total de 471.008,14 euros, de los que 134.000 euros fueron cofinanciados con el FSE.

La subvención concedida fue justificada por CRE con fecha 28 de febrero de 2008. CRE estimó que existieron rendimientos financieros positivos y otros ingresos derivados de la subvención del Régimen general, por un importe de 17.246,17 euros.

A continuación se detalla el desglose por programas del importe concedido, una vez incorporadas las modificaciones aprobadas por la DGII, y el importe finalmente justificado:

CUADRO N.º 10

Subvención del régimen general

Código	Programa	Concedido	Justificado
RGP-01	Mujeres inmigrantes con bebés	35.000,00	35.000,00
RGP-02	Inserción Socio-Laboral Cantabria	60.000,00	60.577,76
RGP-03	Proyecto impuls@	100.000,00	98.147,42
RGP-04	Construyendo la integración a través del empleo	134.000,00	137.944,54
RGP-05	La diversidad nuestra mejor opción	51.741,14	51.741,14
RGP-06	Medidas complementarias en educación y cultura	70.000,00	68.564,02
RGP-07	Mejoras estructurales de los centros de inmigraciones	20.267,00	20.932,51
TOTAL SUBVENCIÓN RÉGIMEN GENERAL		471.008,14	472.907,39

La entidad CRE procedió al reintegro, a lo largo de 2008, de forma voluntaria, de un importe global de 13. 297,24 euros, en concepto de fondos no aplicados de la subvención concedida.

Por último, mediante notificación de fecha 28 de mayo de 2010, como consecuencia de las actuaciones de comprobación de la subvención concedida, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes verificó la existencia de alguno de los incumplimientos contemplados en el artículo 37.1.c) de la Ley General de Subvenciones y dictó Acuerdo de Iniciación de Procedimiento de Reintegro por un importe

cve: BOCG-10-CG-A-383

de 652,56 euros, más los intereses devengados referido al programa RGP-01, ingresado por la entidad el 29 de junio de 2010.

E. Subvención, en régimen de concurrencia competitiva, para acciones de acogida de refugiados y personas desplazadas, cofinanciada por el Fondo Europeo para los Refugiados (en adelante, subvención FER).

Mediante Resolución de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, de fecha 29 de diciembre de 2006, se concedió a CRE una subvención por un importe total de 424.275,87 euros, de los que 318.206,90 euros correspondían a la parte de financiación procedente de FER.

La subvención concedida fue liquidada por CRE con fecha 1 de marzo de 2008, tras solicitar ampliación del plazo de presentación. CRE estimó que existieron rendimientos financieros positivos en los programas subvencionados por valor conjunto de 309,83 euros.

La DGII remitió a la Comisión Europea el Informe final relativo al ejercicio 2006 y la declaración final de gastos, así como los informes de la Autoridad de Control, Intervención General de la Administración del Estado, e informe de evaluación externa, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Decisión del Consejo de 2 de diciembre de 2004, por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010 (2004/904/CE).

A continuación se detalla el desglose por programas del importe concedido, distinguiendo la parte cofinanciada por la DGII y la concedida por el FER, y, por último, el importe justificado.

CUADRO N.º 11

Subvención FER

Programas	Concedido financiado Dgii	Concedido financiado Fer	Concedido total	Justificado
Acogida	94.642,28	283.926,82	378.569,10	378.134,29
Integración	11.426,69	34.280,08	45.706,77	16.266,72
TOTAL SUBVENCIÓN FER	106.068,97	318.206,90	424.275,87	394.401,01

CRE procedió a reintegrar, el 30 de junio de 2008, de forma voluntaria, un importe global de 29.874,85 euros, en concepto de fondos no aplicados de la subvención concedida.

2.1.2 Objetivos y alcance

Respecto a la entidad Cruz Roja Española, en su calidad de beneficiario de las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, ha sido objeto de control:

— la adecuada y correcta obtención de la subvención;
— la aplicación de los fondos recibidos;
— la adecuada y correcta justificación de la subvención;
— la comprobación de la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones recibidas de otros órganos de la Administración General del Estado o de las Administraciones de las respectivas Comunidades Autónomas;
— y el cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa aplicable.

Para ello se han realizado pruebas de auditoría consistentes en el examen de los registros contables y extracontables de la entidad, así como de la documentación que los ha soportado; en el examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas con la aplicación de los fondos; y en la comprobación material de las inversiones financiadas. Asimismo, se han realizado aquellas otras actuaciones que se han considerado necesarias con el fin de alcanzar los objetivos de la fiscalización.

cve: BOCG-10-CG-A-383

2.1.3 Resultados del trabajo realizado

Se incluyen en este epígrafe todas aquellas incidencias relacionadas con los procedimientos de control interno existentes en la gestión de las subvenciones concedidas, así como las relativas a la adecuada ejecución de las actividades subvencionadas, de conformidad con el contenido de los Convenios de colaboración suscritos o las Memorias adaptadas, y, por último, las referidas a su adecuada justificación.

A) Incidencias en los procedimientos de control interno de la gestión de las subvenciones concedidas

Este Tribunal de Cuentas ha detectado, con respecto a este apartado, las siguientes incidencias:

A)-1. Incidencias de carácter general

1. Los procedimientos de control interno utilizados por Cruz Roja Española para el adecuado seguimiento de la adquisición, control de almacenes y entrega a los beneficiarios últimos de material inventariable adolecen de ciertas debilidades.

Los productos que integran el material inventariable al que se hace referencia son, en general, de tipo higiénico, vestuario, sacos de dormir, mantas, maternidad (en adelante, kits), y otros como toldos, mosquiteras, bidones de agua, etc.

Durante el ejercicio 2007, la adquisición y, en su caso, entrega de este material destinado a los inmigrantes llegados a España en situación de extrema vulnerabilidad, se financió con un importe total de 1.681.151,54 euros, de los que un importe de 1.150.591,30 euros se imputó por CRE a la subvención de atención humanitaria y un importe de 530.560,24 euros a la subvención de atención a pie de playa.

Estos kits fueron adquiridos por la Oficina Central de CRE, permaneciendo en los almacenes del proveedor, a su riesgo y ventura, hasta el momento de ser suministrados a los diferentes almacenes de CRE que los solicitaron, para su distribución entre el colectivo beneficiario último de las subvenciones.

En el análisis realizado sobre los procedimientos de control internos utilizados por CRE en la gestión de este material inventariable, este Tribunal de Cuentas observó las siguientes incidencias:

1.1 La Resolución de concesión de la subvención de atención humanitaria establecía que su objeto era «atender el estado de necesidad de las personas inmigrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad y que lleguen a las costas españolas o formen parte de asentamientos que comporten graves riesgos sociales y sanitarios». La entrega de kits podría tener cabida en tres de los programas aprobados: «Atención socio sanitaria de urgencia», «Acogida» y «Actuaciones en asentamientos».

Sin embargo, CRE sólo imputó costes de este material, por un importe de 1.150.591,30 euros, en la justificación del programa «Atención socio sanitaria de urgencia» para el que la Resolución de concesión disponía que «…se desarrollarán actividades de apoyo social y sanitario a los inmigrantes que se encuentran en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) situados en la Comunidad de Canarias».

A pesar de que, con cargo a este programa no eran asumibles las entregas de kits realizadas en la península o en asentamientos de inmigrantes en situación de extrema vulnerabilidad, CRE, según la documentación acreditativa de la justificación de la subvención facilitada a este Tribunal de Cuentas, realizó entregas de material inventariable, adquirido con cargo a este programa «Atención socio sanitaria de urgencia», en Centros territoriales de la península, y no exclusivamente en Canarias, como habría resultado preceptivo.

El valor de estas entregas en territorios no autorizados fue de 1.020.512,65 euros, lo que representa el 88,7% del total de las adquisiciones realizadas. Así, los beneficiarios últimos de estos productos, según CRE, fueron los incluidos en los programas de «Acogida», por un importe de 732.230,15 euros, y de «Actuaciones en asentamientos», por 288.285,50 euros.

En la fase de modificación de la subvención recibida, CRE no solicitó cambios en el alcance territorial del programa «Atención socio sanitaria de urgencia», ni en el tipo de beneficiarios a los que debían destinarse estos kits, ni en los importes máximos autorizados en los programas de «Acogida» y de «Actuaciones en asentamientos», información que tampoco facilitó en la Memoria justificativa final de la actividad realizada que aportó a la DGII, pese a que los cambios, territoriales y de beneficiarios, producidos entre las imputaciones realizadas y las entregas efectivas modificaban unilateralmente las condiciones iniciales tenidas en cuenta por la DGII en el momento de la concesión de la subvención.

1.2 Este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que CRE no imputó a las dos subvenciones analizadas (subvención de atención a pie de playa y subvención de atención humanitaria), el coste del

cve: BOCG-10-CG-A-383

material efectivamente entregado a los beneficiarios últimos, sino que imputó a ambas subvenciones el importe total del material adquirido en el ejercicio 2007, sin perjuicio de que su consumo se haya demorado en el tiempo durante varios años

Si bien la adquisición de material inventariable con destino a la dotación inicial de unos stocks mínimos puede parecer ajustada a la normativa reguladora de las subvenciones (el Convenio en el que se instrumentalizó la subvención nominativa de atención a pie de playa, por ejemplo, contemplaba que «para el desarrollo de la actividad Cruz Roja Española mantendrá disponible la capacidad operativa necesaria para poder realizar la atención humanitaria con carácter inmediato, las 24 horas del día durante los 365 días del año»),en ningún momento se establecen, en dicha normativa, ni en las instrucciones complementarias dictadas por la DGII, los parámetros objetivos que permitan establecer su correcto dimensionamiento.

Los procedimientos de control interno que CRE utilizó para la gestión de los stocks de este tipo de material inventariable, incurrieron en las siguientes debilidades:

— CRE no realizó ningún estudio técnico previo que permitiera determinar las necesidades a cubrir con este tipo de material, lo que, impidió a la entidad realizar una adecuada política de compras y almacenamientos.

Como prueba de esta falta de previsión debe señalarse que, de las compras realizadas durante el ejercicio 2007, a 31 de diciembre, CRE tan sólo había solicitado y recibido el suministro del 9,4% de las mismas, siendo suministrado el resto en ejercicios posteriores e, incluso, quedando pendiente de suministro, a 31 de diciembre de 2009, el 26% de las adquisiciones realizadas en el año 2007 y, por tanto, financiadas con cargo a las subvenciones de ese año.

— Asimismo, hay que señalar que, de las compras realizadas de este tipo de material durante el año 2007, el 90,10% de las adquisiciones se concentraron en el mes de diciembre de 2007, por lo que, dada la inexistencia de estudios previos de necesidades, la entidad podría haber realizado estas compras con el único objetivo de justificar al máximo la cuantía subvencionada.

— Adicionalmente, la información contable tampoco permitía conocer el stock inicial de estos productos, el consumo efectuado durante el ejercicio, ni su saldo final.

— Por último, hay que señalar que, durante el ejercicio 2007, CRE no dispuso de un instrumento jurídico suficiente que regulara sus relaciones comerciales con su principal proveedor de Kits, la sociedad C, S.L., pese al elevado volumen de adquisición de material inventariable que realizó con el mismo (1.705.613,30 euros en el ejercicio 2007) y las especiales condiciones de sus relaciones comerciales, en cuanto a los tiempos de suministro desde el pedido hasta su entrega en los almacenes de CRE, la custodia y depósito de productos en los almacenes de la sociedad, etc.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, CRE debería formalizar por escrito un contrato con la empresa suministradora de este tipo de material inventariable, que, dada su relevancia cuantitativa y las especiales condiciones del suministro, garantizara la seguridad jurídica, para ambas partes, en sus relaciones comerciales. Asimismo, en cumplimiento del principio de transparencia exigible a la gestión de las subvenciones públicas, sería conveniente que la adjudicación del contrato se ajustara a las exigencias de la normativa reguladora de las subvenciones públicas para otros tipos de contratos (véanse los artículos 31.1 y 31.3 de la Ley General de Subvenciones).

1.3 A las incidencias anteriores debe añadirse la insuficiente justificación acreditativa de la efectiva entrega del material inventariable a los beneficiarios últimos, especialmente relevante a efectos de la justificación de la subvención de atención humanitaria, ya que entre las obligaciones que la Resolución de concesión impone a Cruz Roja Española, el apartado Décimo contempla la de presentar «las relaciones de beneficiarios que reciben ayudas, prestaciones y servicios con cargo al Programa en cada una de sus modalidades, haciendo constar en las mismas la identificación del beneficiario, estatus legal, nacionalidad, edad y sexo, y aquellos otros datos que, en su caso, se indiquen por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes…».

Sin embargo, en determinados supuestos, este Tribunal no ha podido obtener evidencia suficiente de que las salidas de material de los almacenes de CRE tuvieran como destino a los beneficiarios últimos de los Kits, dado que no siempre existió una relación detallada de destinatarios, o el «recibí» de estos beneficiarios, o la identificación y cuantificación exactas del material entregado.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que las especiales características de los beneficiarios últimos de los programas (inmigrantes en situación de extrema vulnerabilidad llegados a las costas españolas o

cve: BOCG-10-CG-A-383

que formen parte de asentamientos y precisen acciones inmediatas para mejorar sus condiciones de vida), les hace difícilmente identificables.

No obstante, en aquellos supuestos en los que resulte imposible la identificación de los beneficiarios, Cruz Roja Española debería definir y cuantificar con exactitud, en cada actuación realizada, el material entregado, y como complemento de la justificación, habilitar cualquier otro medio de control alternativo que permitiera acreditar suficientemente la entrega.

Como ya se ha señalado anteriormente, el 6 de octubre de 2008, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes certificó la adecuada justificación de la subvención, validando así, implícitamente, al amparo de lo previsto en el artículo 86.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, el hecho de que la entrega de kits, imputada íntegramente al programa destinado a dar cobertura financiera, exclusivamente, a su entrega en los CIE de Canarias, lo fuera, al amparo de otros progamas distintos de los recogidos en la Resolución de concesión, en otras Comunidades Autónomas y a otros colectivos de los inicialmente previstos.

No obstante, la DGII debería analizar si la conducta descrita es susceptible de constituir una de las infracciones administrativas previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

2. En el programa de «Retorno voluntario», financiado con cargo a la subvención nominativa, se concedieron ayudas económicas individuales a los beneficiarios, sin aplicar criterios homogéneos, pues se abonaron cuantías diferentes ante situaciones de necesidad idénticas. Además, se detectaron en ocasiones, pagos por importes inferiores a los previstos en el Convenio que canalizó la concesión de la subvención nominativa.

La cláusula decimoséptima del Convenio suscrito entre Cruz Roja Española y la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, con fecha 20 de abril de 2007, regula el contenido del programa «Retorno voluntario», cuyo objeto es «cubrir los gastos motivados por la vuelta al país de origen de aquellas personas inmigrantes pertenecientes a grupos de especial vulnerabilidad o encontrarse en riesgo de exclusión social, solicitantes de asilo y refugiados que deseen de forma voluntaria retornar debido a las dificultades encontradas en su proceso de inserción en España».

Entre las actuaciones previstas se contemplan dos tipos de ayudas económicas:

— Provisión de una ayuda económica de viaje de 50 euros per cápita, a ser entregada en el momento de salida.

— Ayuda económica adicional para la reintegración en el país de origen de 400 euros por adulto y de 150 euros por niño, hasta un máximo familiar de 1.400 euros. Esta ayuda servirá de apoyo a su reinstalación en el país de origen.

Sin embargo, a pesar de que las ayudas económicas señaladas se encontraban tasadas en el Convenio, eliminando la posibilidad de su tratamiento discrecional por parte de la entidad, CRE realizó asignaciones desiguales de estas ayudas, abonándose en determinados supuestos cantidades inferiores a las que los beneficiarios tendrían derecho, sin que la entidad acreditara documentalmente las causas que motivaron esta minoración.

Los supuestos detectados fueron los siguientes: Oficina territorial de CRE en Alicante (ayuda económica concedida a YKMG e hija); Oficina territorial de CRE en Granada (ayudas económicas concedidas a MBBI y a OVC e hija); Oficina territorial de CRE en Barcelona (ayuda económica concedida a JHL); y Oficina territorial de CRE en Orihuela, Alicante (ayuda económica concedida a ATV y dos hijos).

3. Se ha detectado en la justificación de costes de la subvención de atención a pie de playa, la existencia de numerosos traspasos de costes imputados entre esta subvención y la ayuda (concurrente con la subvención, correctamente comunicada a la DGII), procedente de un «Acuerdo de colaboración para el desarrollo de servicios humanitarios y sociales de atención a personas inmigrantes recién llegadas a las costas españolas para 2007», firmado por CRE con el Ministerio de Sanidad y Consumo, con fecha 28 de junio de 2007.

La falta de concreción de las actuaciones a financiar con cargo a una y otra ayudas, y la ausencia de criterios homogéneos a aplicar por la entidad en la imputación de costes en este supuesto de financiación concurrente de la actividad subvencionada, permitió, no un exceso de financiación (duplicidad de costes imputados), pero sí la imputación a una u otra fuente de financiación en base a la disponibilidad presupuestaria existente en cada una de ellas, mediante múltiples correcciones de imputación, reclasificaciones continuas, reiteradas y demoradas en el tiempo.

cve: BOCG-10-CG-A-383

A)-2. Incidencias relacionadas con los resultados financieros

1. Durante el ejercicio 2007, la entidad careció de herramientas que le permitieran calcular los resultados financieros con exactitud, ya que no realizó un seguimiento de la corriente efectiva de los pagos materializados con cargo a cada una de las subvenciones concedidas. Al objeto de solventar esta deficiencia, CRE aplicó el criterio de estimar los gastos financieros considerando que los pagos originados por la ejecución de las subvenciones se realizaban «…el primer día de cada mes en el que figuraba contabilizado el gasto», mientras que los rendimientos financieros se generaban desde el momento de la fecha de cobro de los importes subvencionados, aplicando, en la estimación de ambos, un único tipo de interés simple del 5%, correspondiente al tipo legal del dinero existente en el ejercicio 2007.

Utilizando este criterio, aquellos supuestos en los que el cálculo realizado por la entidad dio como resultado neto la existencia de gastos financieros, CRE no imputó coste alguno a las respectivas subvenciones, mientras que en aquellos otros supuestos en los que el resultado neto dio origen a rendimientos financieros, sí procedió a su aplicación como mayor importe de los recursos disponibles en la ejecución de las actividades financiadas con cargo a las correspondientes subvenciones.

En la aplicación de este criterio (pagos realizados el primer día del mes en el que se contabilizó el gasto), CRE no tuvo en cuenta el hecho de que existían numerosos gastos que se hacían efectivos con un importante retraso respecto a la fecha aplicada por la entidad, como los costes de personal, cuyo peso específico representa más del 40% de las subvenciones justificadas (los importes netos de las nóminas se liquidan a final de cada mes, y los gastos por cuotas de Seguridad Social o los ingresos en el Tesoro Público de las retenciones practicadas se liquidan con un retraso de, al menos, un mes respecto a su devengo).

En consecuencia, este Tribunal de Cuentas no puede considerar razonable el criterio aplicado, ya que incrementa los gastos financieros estimados por la entidad por encima de los realmente soportados.

A este respecto, hay indicar que, por parte de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en su calidad de órgano concedente de las subvenciones, no se han establecido criterios de cálculo homogéneos para todas las entidades beneficiarias y razonables desde un punto de vista de coherencia con la corriente efectiva de cobros y pagos derivados de las mismas, ni en la fase previa de tramitación de concesión de las subvenciones, ni en la fase posterior de comprobación de su justificación.

Ante la ausencia de criterios objetivos marcados por el órgano concedente de las subvenciones, las certificaciones expedidas por la DGII, validando la suficiencia de la justificación presentada por la entidad, suponen «de facto» la aprobación del criterio de cálculo de los resultados financieros utilizados por la entidad, a pesar de la apuntada ausencia de rigor y de la falta de homogeneidad con el utilizado por otras entidades beneficiarias.

2. En el programa «Construyendo la integración a través del empleo» (RGP-04) de la subvención del Régimen general, CRE incrementó indebidamente la financiación del programa en 1.234,80 euros, en concepto de «intereses sobrantes del ejercicio 2006». Este Tribunal de Cuentas considera que los rendimientos financieros obtenidos con los fondos de una determinada subvención, no pueden incrementar la financiación de los programas ejecutados en ejercicios posteriores con idéntica o similar subvención, tal y como establece la Orden TAS/1870/2005, de 9 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones sometidas al Régimen general de subvenciones del área de integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, para el ejercicio 2005, a ejecutar en el 2006.

Efectivamente, el artículo 15.k) de la citada Orden dispone que «los posibles ingresos que generen los programas subvencionados u otros rendimientos financieros que se generen por los fondos librados a los beneficiarios, así como los intereses devengados por la subvención recibida hasta el momento del gasto, se reinvertirán en cualquiera de los programas subvencionados. De no aplicarse a los supuestos señalados, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, a propuesta de la organización o entidad adjudicataria, podrá autorizar su aplicación a otros fines sociales previstos en la presente convocatoria, siendo procedente su devolución en cualquier otro caso».

Este Tribunal de Cuentas considera que la DGII debería revisar la liquidación de la subvención correspondiente al ejercicio 2006 y valorar si la actuación del beneficiario es susceptible de constituir una de las infracciones previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley general de Subvenciones.

cve: BOCG-10-CG-A-383

B) Incidencias en la ejecución de las actividades programadas

De las actuaciones de fiscalización realizadas no se deduce la existencia de incidencias en la ejecución de las actividades a las que se hace referencia en los Convenios firmados o en las Memorias adaptadas aprobadas.

C) Incidencias en la justificación del coste de las actividades realizadas

Las incidencias que se han puesto de manifiesto en la fiscalización de la documentación presentada por Cruz Roja Española como justificación de las subvenciones recibidas, han sido las siguientes:

C)-1. Incidencia de carácter general

Como ha quedado señalado, por lo que respecta a la subvención nominativa, en el apartado A) del epígrafe 2.1.1.2, Sección III «Subvenciones objeto de fiscalización», a pesar de la modificación de programas presupuestarios aprobada por la DGII, con fecha 30 de enero de 2008, en base a lo previsto en el segundo párrafo de la cláusula cuarta del Convenio por el que se canalizó la subvención nominativa concedida a CRE por Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración de fecha 19 de abril de 2007, CRE presentó una justificación final no idéntica a la autorización del límite de cada uno de los programas subvencionados.

Las desviaciones entre las cantidades autorizadas por la DGII y las ejecutadas por la entidad, aunque no afectaron al importe total de la subvención concedida, provocaron la existencia de déficit de justificación por partidas de 92.005,25 euros, compensados parcialmente con excesos de 91.840,26 euros, por lo que los fondos netos no aplicados por CRE se elevaron a 165,80 euros.

La DGII con fecha 11 de marzo de 2009 validó la justificación de la subvención nominativa presentada por la entidad, aceptando de forma implícita las modificaciones de las partidas apuntadas. No obstante, el órgano concedente debe valorar si la conducta del beneficiario es susceptible de constituir alguna de las infracciones administrativas previstas en el artículo 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

C)-2. Incidencias relacionadas con la justificación de dietas y gastos de viaje

Se ha detectado la existencia de supuestos en los que la documentación justificativa de los gastos incurridos en concepto de dietas y gastos de viaje, no reunía todos los requisitos establecidos en la respectiva normativa reguladora. Así, por ejemplo, se pueden citar los siguientes:

— Con cargo a la subvención nominativa, CRE imputó diversos gastos de manutención sin aportar los preceptivos soportes documentales. El apartado B) del Instrumento regulador de justificación del gasto de la Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración de fecha 19 de abril de 2007, que figura como Anexo 1 al Convenio por el que se canaliza la subvención nominativa, dispone que «los gastos de dietas se justificarán mediante factura expedida por el correspondiente establecimiento hostelero». Sin embargo, y por lo que respecta al personal de la Oficina Central de CRE, estos justificantes no fueron aportados en ningún supuesto, práctica basada en normativa interna de la entidad aplicable exclusivamente al personal de la Oficina Central.

El incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente constituye una de las causas de reintegro, tasadas en el artículo 37.1.c) de la Ley General de Subvenciones. Por tanto, el importe de 243,10 euros, que se detalla en el cuadro siguiente, no se considera imputable a la subvención concedida por la DGII, por lo que ha sido incluido como Clave (a) en el cuadro número 15 del presente Informe, donde se detalla la liquidación ajustada por este Tribunal de Cuentas de la subvención nominativa.

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 12

Gastos de manutención no justificados

Programa	Trabajador	Fecha*	Importe
Formación de personal	CAV	26/10/2007	18,70
	SGF	13/10/2007	18,70
	MRR	13/10/2007	37,40
	MJM	17/10/2007	37,40
	EGG	25/10/2007	37,40
	ALG	25/10/2007	37,40
	CCG	16/10/2007	18,70
	CCG	16/10/2007	37,40
TOTAL			243,10

* Fecha de la liquidación de las dietas donde figura incluido el importe no justificado.

— Con cargo a la subvención de atención a pie de playa se ha detectado la existencia de la facturación duplicada de un desplazamiento de JPM, de Madrid-Málaga y Málaga-Madrid para el día 31 de agosto de 2007. Las facturas fueron expedidas por la sociedad VECI, S.A., con fechas 18 y 30 de agosto de 2007, respectivamente. El importe de la primera factura ascenció a 249,55 euros y el de la segunda a 305,16 euros. Dado que existe una duplicidad en el servicio facturado, este Tribunal considera que el importe de 305,16 euros resulta ser un exceso de imputación, por lo que se ha incluido como Clave (b) en el cuadro número 16 del presente Informe, donde se presenta la liquidación ajustada por este Tribunal de Cuentas de la subvención de atención a pie de playa.

— En la subvención del Régimen general, dentro del programa «Construyendo la integración a través del empleo», se detectó un déficit de justificación en dietas y gastos de viaje, en general, contraviniendo lo previsto en el apartado 3.4 del Manual de instrucción de justificación de la subvención, aprobado por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Así, por ejemplo, se pueden citar los siguientes supuestos insuficientemente justificados:

• En la liquidación de dietas presentada por AOM (Ciudad Real), con fecha 13 de noviembre de 2007, se justificaron unos gastos por desplazamiento correspondientes al recorrido Tomelloso-Ciudad Real en autobús y Ciudad Real-Alcázar de San Juan en tren, en los que se imputaron billetes correspondientes a dos personas, sin que se especificara la persona acompañante ni las razones objetivas que acreditaran la necesidad de su viaje.

• En idéntica situación se encuentra la liquidación presentada por PAR (Córdoba), con fecha 16 de marzo, en cuanto a la realización de un viaje en tren Córdoba-Madrid-Córdoba, donde se aportaron billetes correspondientes a dos viajeros.

• En el mismo programa, en la liquidación correspondiente a los gastos de la delegación de Huesca, no se aportó el documento de autorización de la liquidación de dietas correspondiente, no existiendo constancia de quién era la persona que imputó el gasto de los billetes de tren por el desplazamiento Huesca-Madrid-Huesca.

Las incidencias puestas de manifiesto en los incisos anteriores evidencian un escaso rigor, por parte de CRE, en la justificación de los gastos subvencionables en concepto de dietas y gastos de viaje de su personal. Además, impiden a la entidad garantizar la adecuación de la documentación justificativa a las exigencias establecidas en cada una de las bases reguladoras de las subvenciones que gestiona.

C)-3. Incidencias relacionadas con la justificación de actividades y mantenimiento

1. El artículo 31.2 de la Ley General de Subvenciones establece que «salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras de las subvenciones, se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del período de justificación determinado por la normativa reguladora de la subvención». El Convenio regulador de la subvención nominativa de atención a inmigrantes a pie de playa, suscrito con fecha 22 de mayo de 2007, no contiene referencia expresa alguna al período de materialización de los pagos, por lo que ha de entenderse que el plazo finalizaba conjuntamente con la justificación de la subvención, es decir, el 28 de febrero de 2008.

cve: BOCG-10-CG-A-383

A pesar de ello, este Tribunal de Cuentas ha comprobado que un total de 11 facturas de las imputadas a esta subvención, por un importe total de, al menos, 157.326,49 euros, fueron pagadas con posterioridad a la referida fecha del 28 de febrero de 2008. El detalle de las facturas mencionadas y la fecha de pago de las mismas son los que figuran en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 13

Facturas pagadas fuera de plazo subvención nominativa

Proveedor	N.º factura	Fecha	Importe	Fecha pago
TS, S.A.	TAV0711017	31/11/2007	1.049,43	Marzo de 2008
VECI, S.A.	00907-253914C 00907-253916C 00907-253917C	31/12/2007	217,47	
C, SL	8180	31/10/2007	8.196,61	
FE, S.A.	23	26/12/2007	3.040,24	
FE, S.A.	4	26/12/2007	75.789,30	
FB, S.A.	07-161779	31/12/2007	64.960,00	
D, S.A.	2400777401	13/12/2007	857,65	
D, S.A.	2400777730	14/12/2007	744,99	
FE, S.A.	T15	27/12/2007	2.470,80	
TOTAL			157.326,49	

El incumplimiento de las obligaciones que le incumben a CRE, como perceptor de las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la realización de pagos fuera del plazo establecido en la convocatoria y en la propia Ley General de Subvenciones —artículo 31.2—, podría constituir una infracción de las previstas en el artículo 56.c) de la Ley General de Subvenciones.

2. Este Tribunal de Cuentas ha detectado la existencia de varias facturas, imputadas a la subvención de atención a pie de playa, aplicadas a «Mantenimiento, funcionamiento, estructura y gestión ERIE», cuando, atendiendo a su naturaleza, deberían haber sido aplicadas a la línea de subvención dedicada a «Adquisición de bienes inventariables». El detalle de estas imputaciones se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 14

Inversiones imputadas como gastos de mantenimiento

Proveedor	N.º factura	Fecha factura	Concepto	Importe
IS, S.A.	V-07/06399	26/07/2007	Lectores de códigos de barras	1.542,80
FE, S.A.	24	26/12/2007	681 camas[11]	75.789,30
EUREKA, S.A.	07-00280	11/12/2007	Tarjetas de memoria	232,00
	07-00284	13/12/2007	PDA	1.484,80
	07-00286	14/12/2007	PDA, tarjeta y navegador	698,97
	07-00287	14/12/2007	Tarjetas de memoria	47,70
TOTAL				79.795,57

[11] En fase de alegaciones, CRE manifiesta su disconformidad con el criterio adoptado por el Tribunal de considerar inventariables estos elementos. La Entidad alega que «son de un solo uso, ya que una vez utilizadas por los inmigrantes no son reutilizables, por lo que se consideró más ajustado a la realidad tratar su importe como un gasto del ejercicio».

Este Tribunal considera que el Convenio suscrito el 22 de mayo de 2007 por el que se canaliza la subvención nominativa para la atención a inmigrantes a pie de playa, define claramente los gastos corrientes subvencionables con cargo a la aplicación 19-07.23B.484.0 y no contempla ninguna adquisición de esta naturaleza. Además, tanto las características técnicas del producto como su precio unitario, revelan que los elementos son aptos para más de un solo uso, por tanto de naturaleza inventariable, por lo que serían financiables con cargo a la aplicación 19.07.231B.781 («adquisición de bienes inventariables necesarios para el normal desarrollo de la actividad subvencionada en las ubicaciones donde existen dispositivos de atención a inmigrantes», según recoge el apartado C del Anexo al citado Convenio).

cve: BOCG-10-CG-A-383

En consecuencia, a juicio de este Tribunal de Cuentas, procede la reclasificación del importe de 79.795,57 euros, minorando el programa de «Mantenimiento, funcionamiento, estructura y gestión ERIE» e incrementando el de «Adquisición de bienes inventariables». Dado el carácter limitativo de los créditos consignados en cada uno de estos programas, la reclasificación señalada influye en el importe del expediente de reintegro que, en su caso, la DGII inicie en relación con los fondos no aplicados por la entidad, por lo que el importe de 79.795,57 euros se ha incluido como Clave (c), en el cuadro número 16 del presente Informe, donde se presenta la liquidación de la subvención de atención a pie de playa, elaborada por este Tribunal de Cuentas.

3. Se ha detectado la existencia de diversos supuestos en los que la documentación justificativa de los gastos incurridos en la ejecución de las actividades subvencionadas no reunía todos los requisitos establecidos en la respectiva normativa reguladora.

— Así, entre las imputaciones realizadas en la subvención de atención a pie de playa, en las facturaciones mensuales realizadas en la delegación de Almería, correspondientes al concepto de combustible del proveedor C, S.A., no figuraban los vehículos a los que correspondían los suministros facturados, imposibilitándose de esta forma validar la adecuación del gasto a las actividades subvencionadas.

— Asimismo, en esta subvención se localizaron justificantes imputados por manutención de un grupo numeroso de personas, en los que no quedaban identificados los destinatarios del gasto, ni las razones objetivas que lo aconsejaron.

— En la subvención de atención humanitaria, se detectaron prestaciones a favor de beneficiarios últimos —inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad—, en las que éstos no quedaban identificados. A título de ejemplo, en el programa de «Actuaciones en asentamientos», existían diversas facturas de viajes de tren en las que no se identificó a estos beneficiarios.

La incorrecta acreditación documental de los gastos imputados a las distintas subvenciones señaladas podría ser susceptible de constituir una de las infracciones administrativas previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

C)-4. Incidencia relativa a los recursos propios o procedentes de otras subvenciones comprometidos en la financiación de los programas subvencionados

CRE se comprometió a la aportación de recursos complementarios para la financiación de las actividades subvencionadas, tanto en la solicitud como en la Memoria adaptada de la subvención del Régimen general. Los importes comprometidos en el último documento citado ascendían a 219.393 euros, procedentes de otras subvenciones, y a 64.409,18 euros, como aportación de sus fondos propios Sin embargo, CRE, en la justificación de la subvención del Régimen general presentada ante la DGII, sólo certificó haber recibido financiación procedente de otras subvenciones por un importe de 112.970 euros y haber aportado de sus fondos propios un importe de 8.827,77 euros, cantidades significativamente inferiores a las comprometidas por la entidad.

La insuficiencia de la financiación propia o procedente de otras subvenciones, a pesar de haber sido comprometida en la solicitud de financiación de los programas a ejecutar, y, por tanto, valorada en el proceso de selección de beneficiarios por parte del órgano concedente de la subvención, supone un incumplimiento parcial de los compromisos adquiridos por CRE, en cuanto a la financiación de las actividades subvencionadas, que podría ser susceptible de constituir una de las infracciones administrativas previstas en el artículo 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

2.1.4 Revisión de la liquidación de las subvenciones

En los cuadros siguientes se muestra, para cada una de las subvenciones que han sido objeto de ajustes o reclasificaciones por parte de este Tribunal de Cuentas, el importe de la subvención concedida por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, incluyendo las modificaciones autorizadas posteriormente por la DGII y el importe de los rendimientos financieros obtenidos e imputados por la entidad a la subvención; importes que dan como resultado el total de recursos disponibles; el importe total de los gastos justificados por la entidad; los ajustes y reclasificaciones derivados de las incidencias puestas de manifiesto en el apartado anterior 2.1.3.—«Resultados del trabajo realizado»; la liquidación justificada ajustada por este Tribunal; y, finalmente, el importe de la liquidación definitiva aplicando como límite máximo, para cada una de las subvenciones, la cuantía del importe concedido por programas o partidas presupuestarias, de acuerdo con las respectivas resoluciones de concesión, más los rendimientos financieros obtenidos, en su caso.

cve: BOCG-10-CG-A-383

A) Subvención nominativa

CUADRO N.º 15

Liquidación subvención nominativa

Programas	Subvención concedida	Subvención justificada por la entidad	Ajustes y reclasificaciones propuestos TCU		Liquidación subvención justificada TCU	Aplicación limite máximo importe concedido
	(I)	(II)	(III)		(II) + (III) = (IV)	(V)
Información y asesoramiento legal	396.513,96	398.980,72			398.980,72	
Atención básica	1.179.553,40	1.255.948,39			1.255.948,39	
Acogida temporal	3.314.275,13	3.245.640,73			3.245.640,73	
Servicio sanitario	232.879,60	232.710,13			232.710,13	
Servicio psicológico	472.976,50	480.065,05			480.065,05	
Ayudas económicas de carácter asistencial	614.363,10	618.476,18			618.476,18	
Ayudas de carácter formativo y cultural	7.729,50	7.729,50			7.729,50	
Interpretación y traducción de documentos	15.822,50	15.855,16			15.855,16	
Retorno voluntario	215.468,40	215.718,57			215.718,57	
Sensibilización opinión pública	754,00	754,00			754,00	
Iniciativa comunitaria ENEAS EQUAL 2	457.687,67	457.521,87			457.521,87	
Participación en foros europeos	8.112,83	8.112,83			8.112,83	
Formación de personal	58.432,53	59.926,57	–243,10	(a)	59.683,47	
Personal general, gestión y mantenimiento	525.430,08	502.394,50			502.394,50	
TOTAL SUBVENCIÓN	7.499.999,20	7.499.834,20	–243,10		7.499.591,10	7.499.591,10

B) Subvención nominativa de atención de inmigrantes a pie de playa

CUADRO N.º 16

Liquidación subvención atención a pie de playa

Programas	Subvención concedida	Subvención justificada por la entidad	Ajustes y reclasificaciones propuestos tcu		Liquidación subvención justificada tcu	Aplicación limite máximo importe concedido
	(I)	(II)	(III)		(II) + (III) = (IV)	(V)
Mantenimiento, funcionamiento, estructura y gestión ERIE	4.800.000,00	4.799.635,26	–305,16	(b)	4.719.534,53	4.719.534,53
			–79.795,57	(c)		
TOTAL GASTOS CORRIENTES	4.800.000,00	4.799.635,26	–80.100,73		4.719.534,53	4.719.534,53
Adquisición de bienes inventariables	1.600.000,00	1.600.000,00	79.795,57	(c)	1.679.795,57	1.600.000,00
TOTAL INVERSIONES	1.600.000,00	1.600.000,00	79.795,57		1.679.795,57	1.600.000,00
TOTAL SUBVENCIÓN	6.400.000,00	6.399.635,26	–305,16		6.399.330,10	6.319.534,53

Cuantificada por este Tribunal de Cuentas la liquidación de las subvenciones concedidas en el importe de 20.572.533,59 euros, en el cuadro siguiente se efectúa, para cada una de ellas, su comparación con los recursos obtenidos, y con los reintegros realizados por la entidad en cada programa o partida de gasto.

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 17

Resumen liquidación subvenciones y reintegros

Concepto	Concedido modificación	Rendimientos financieros	Total recursos	Liquidación TCU	Diferencia	Reintegros realizados	Importe pendiente de reintegrar
Subvención nominativa	7.499.999,20	0,00	7.499.999,20	7.499.591,10	408,10	165,80	242,30
Subvención de atención a pie de playa	6.400.000,00	0,00	6.400.000,00	6.319.534,53	80.465,47	364,73	80.100,74
— Gastos corrientes	4.800.000,00	0,00	4.800.000,00	4.719.534,53	80.465,47	364,73	80.100,74
— Inversiones	1.600.000,00	0,00	1.600.000,00	1.600.000,00	0,00	0,00	0,00
Subvención de atención humanitaria	5.894.560,50	0,00	5.894.560,50	5.883.875,16	10.685,34	10.685,34	0,00
— Gastos corrientes	5.084.560,50	0,00	5.084.560,50	5.073.875,16	10.685,34	10.685,34	0,00
— Inversiones	810.000,00	0,00	810.000,00	810.000,00	0,00	0,00	0,00
Subvención del Régimen general	471.008,14	17.246,17	488.254,31	475.131,79	13.122,50	13.949,80	0,00
RGP-01	35.000,00	652,56	35.652,56	35.000,00	652,56	652,56	0,00
RGP-02	60.000,00	1.465,67	61.465,67	60.577,76	887,91	887,91	0,00
RGP-03	100.000,00	4.032,43	104.032,43	98.147,42	5.885,01	5.885,01	0,00
RGP-04	134.000,00	7.145,20	141.145,20	138.699,76	2.445,44	3.200,66	0,00
RGP-05	51.741,14	1.702,76	53.443,90	53.210,32	233,56	233,56	0,00
RGP-06	70.000,00	1.486,33	71.486,33	68.564,02	2.922,31	2.922,31	0,00
RGP-07	20.267,00	761,22	21.028,22	20.932,51	95,71	167,79	0,00
Subvención FER	424.275,87	309,83	424.585,70	394.401,01	30.184,69	29.874,85	309,84
TOTAL	20.689.843,71	17.556,00	20.707.399,71	20.572.533,59	134.866,10	55.040,52	80.652,88

2.1.5 Conclusiones

Por todo ello, cabe finalizar el análisis de las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración a Cruz Roja Española, a aplicar en el ejercicio 2007, con las siguientes conclusiones:

1. El importe total de las subvenciones concedidas se elevó a 20.689.843,71 euros. El importe de los rendimientos financieros obtenidos o calculados por la entidad para las subvenciones analizadas, ascendió a 17.556 euros, resultando un total de recursos disponibles para la ejecución de las actividades subvencionadas de 20.707.399,71 euros.

El importe total de las justificaciones aportadas en la ejecución de los programas subvencionados, una vez aplicados por este Tribunal de Cuentas los excesos de imputación, reclasificaciones y límites por partida de gasto existentes, se elevó a 20.572.533,59 euros, por lo que los fondos no aplicados se elevaron a un total de 134.866,10 euros.

De acuerdo con la información facilitada por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, CRE efectuó reintegros por un importe total de 55.040,52 euros.

Teniendo en cuenta que para cada subvención, los reintegros efectuados se aplican por programas o partidas de gasto, según corresponda, el importe total pendiente de reintegro ascendería a 80.652,88 euros, que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, debe ser requerido, más los intereses de demora a que hacen referencia los artículos 37.1 y 38.2 de la Ley General de Subvenciones, por el órgano concedente de las subvenciones analizadas, es decir, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, Centro Directivo de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración, a Cruz Roja Española.

cve: BOCG-10-CG-A-383

2. CRE podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por las siguientes causas, todas ellas recogidas en el epígrafe 2.1.3, Sección III del presente Informe.

— Imputar los costes de entrega de determinado material inventariable (Kits) a programas distintos a los autorizados, supuesto detallado en el apartado A) 1.1.

— No respetar los límites presupuestarios de los programas subvencionados, autorizados por la DGII, supuesto detallado en el punto C).1.

— Incumplir el plazo máximo previsto para efectuar el pago de los gastos subvencionados, supuesto detallado en el punto C).3.1.

— Incorrecta acreditación de determinados gastos imputados a las subvenciones, supuesto detallado en el punto C).3.3.

— No aportar la totalidad de la financiación propia o procedente de otras subvenciones, a pesar de haber sido comprometida, para la ejecución de las actividades subvencionadas, supuesto detallado en el punto C).4.

2.2 Comisión Española de Ayuda al Refugiado

2.2.1 Consideraciones generales

2.2.1.1 Naturaleza y objeto de la entidad

La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (en adelante, CEAR), es una asociación de carácter civil y no lucrativa, constituida el 7 de mayo de 1979. Su régimen jurídico se encuentra recogido en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación y en sus Estatutos, inscritos en el Registro Nacional de Asociaciones el 4 de agosto de 1979.

Los fines fundamentales de la Asociación -según el artículo 4 de sus Estatutos- son los siguientes: velar por la correcta aplicación en España y en el mundo de la Convención de Ginebra de 1951 sobre refugiados; de las demás normas internacionales de protección de refugiados y desplazados; de los diversos Tratados Internacionales de protección de los derechos humanos, con especial consideración a aquéllos que versan sobre la situación jurídica de los extranjeros; y de las normas existentes sobre las anteriores materias en el ordenamiento jurídico español, buscando siempre la aplicación más favorable para el ser humano.

Su actividad se dirige a dos colectivos diferenciados: solicitantes de asilo o refugio que residen en Centros de acogida temporal, y beneficiarios de los programas sociales de ayuda a la integración que ya tienen la condición de refugiados o desplazados.

La dirección y gobierno de CEAR son ejercidos por la Asamblea General y el Comité ejecutivo.

La estructura territorial de la entidad se basa en un modelo descentralizado, en aplicación del artículo 38 y siguientes de sus Estatutos, con las siguientes delegaciones territoriales: Canarias, Madrid, CEAR Sur (Andalucía, Ceuta y Melilla), Extremadura y CEAR País Valenciano (Alicante, Cullera, Buñol y Valencia). Además, CEAR gestionó parte de los programas de carácter estatal a través de dos entidades asociadas que, a diferencia de las anteriores, gozaban de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar: CEAR-Euskadi (inscrita en el Registro de Asociaciones del País Vasco en 1996) y Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat (inscrita en el Registro de Entidades Jurídicas de la Generalitat de Catalunya en 2004), entidad esta última que convivió en el año 2007, a efectos de justificación de las subvenciones recibidas de carácter estatal, con una delegación territorial de CEAR en Cataluña.

Por lo que respecta al régimen contable de CEAR, éste se acomoda a lo establecido en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. El artículo 45 de los Estatutos de la Comisión dispone que «la asociación elaborará y aprobará anualmente el presupuesto del ejercicio y las Cuentas anuales de los ejercicios vencidos conforme a lo establecido en el Plan General Contable aplicable a entidades no lucrativas y las adaptaciones del mismo a la realidad de la entidad».

Las Cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2007, elaboradas a partir de las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos, fueron debidamente auditadas, siendo la opinión emitida favorable y sin salvedades.

cve: BOCG-10-CG-A-383

2.2.1.2 Subvenciones objeto de fiscalización

Las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración a la Comisión Española de Ayuda al Refugiado para su aplicación en el ejercicio 2007, fueron las siguientes:

CUADRO N.º 18

Subvenciones concedidas a CEAR

Subvención	Importe
A) Subvención nominativa	5.200.000,00
B) Subvención de atención humanitaria	3.063.921,75
C) Subvención del Régimen general	397.364,12
D) Subvención Fondo Europeo Refugiados	167.678,67
TOTAL	8.828.964,54

Según sus Cuentas anuales, CEAR contó, durante el ejercicio 2007, para el desarrollo de su actividad, con los recursos procedentes, fundamentalmente, de subvenciones recibidas de diversas entidades (12.792.548 euros), pues representaron el 96,80% sobre su cifra total de ingresos (13.214.418 euros). De ellas, las subvenciones recibidas de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración representaron el 69,02%.

A continuación se describen las subvenciones concedidas a CEAR que constituyen el objeto de la Fiscalización realizada.

A. Subvención nominativa para la realización de un programa dirigido a inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria (en adelante, subvención nominativa).

Mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de fecha 19 de abril de 2007, se concedió a CEAR, una subvención nominativa de 5.200.000 euros, para la ejecución en el año 2007, del programa anual dirigido a refugiados e inmigrantes.

La DGII certificó, con fecha 11 de marzo de 2009, que validaba la suficiencia de la justificación presentada por la entidad, «…sin perjuicio de las actuaciones de comprobación, seguimiento e inspección que puedan llevar a cabo los órganos competentes, de acuerdo con lo establecido en los artículos 14.c y 32.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en la cláusula Vigésimo Séptima del Convenio de Colaboración suscrito entre la Dirección General de Integración de los Inmigrantes y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), el 20 de abril de 2007…».

A continuación se detalla, por programas, el importe concedido, una vez incorporadas las modificaciones autorizadas por el órgano concedente, y, el importe finalmente justificado.

CUADRO N.º 19

Subvención nominativa

Programas	Concedido	Justificado
Información y Orientación	150.369,52	148.489,54
Intervención Social, Formación y Empleo	882.553,81	839.853,01
Acogida Temporal	2.479.840,50	2.457.503,58
Asesoramiento Legal	329.446,78	313.258,42
Traducción e Interpretación	44.842,67	36.962,34
Reasentamiento	17.500,00	13.185,00
Iniciativa Comunitaria Equal. Eneas 2	505.029,86	473.988,74
Promoción del Voluntariado	79.226,75	78.936,35

cve: BOCG-10-CG-A-383

Programas	Concedido	Justificado
Sensibilización	146.697,42	169.090,35
Información Documental	72.262,38	74.994,88
Programas Europeos	71.923,19	71.923,70
Formación de Personal	28.000,00	14.660,13
Personal General, Gestión y Mantenimiento	359.540,00	399.604,48
Gastos financieros	36.915,51	36.915,51
Error aritmético de agregación Resolución DGII[12]	–4.148,39	–1,51
TOTAL SUBVENCIÓN NOMINATIVA	5.200.000,00	5.129.364,52

Con fecha 17 de abril de 2008, CEAR procedió a efectuar un reintegro voluntario de 70.635 euros, por los fondos netos no aplicados en la ejecución de los programas subvencionados.

B. Subvención, en régimen de concesión directa, para la realización de actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes (en adelante, subvención de atención humanitaria).

Mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de fecha 8 de agosto de 2007, se concedió a CEAR una subvención, por importe de 3.063.921,75 euros, para la ejecución en el año 2007, del programa anual de atención humanitaria a personas inmigrantes.

La DGII certificó, con fecha 6 de octubre de 2008, la adecuada justificación de la subvención, en base a las competencias que le otorga el artículo 32.1 de la Ley General de Subvenciones.

A continuación se detalla, por programas, el importe concedido, una vez incorporadas las modificaciones autorizadas por el órgano concedente, y el importe finalmente justificado.

CUADRO N.º 20

Subvención de atención humanitaria

Programas	Concedido	Justificado
Atención socio-sanitaria de urgencia	52.500,00	51.974,09
Acogida	1.169.891,00	1.065.994,39
Atención a necesidades básicas	193.000,00	162.184,89
Ayudas económicas	170.000,00	166.201,77
Ayudas de traslados	90.000,00	29.051,54
Actuaciones en asentamientos	225.500,00	213.368,53
Encuentros de profesionales	20.000,00	8.353,81
Formación de profesionales	10.000,00	8.975,59
Sensibilización opinión pública	53.000,00	52.081,54
Gastos de gestión y administración	14.200,75	18.929,55
Gastos financieros	39.830,00	39.326,55
Dietas y gastos de viaje	0,00	1.474,70
Gastos de personal general	186.000,00	162.126,73
TOTAL GASTOS CORRIENTES	2.223.921,75	1.980.043,68
Construcciones de inmuebles	806.000,00	805.828,49
Rehabilitación y mejora de inmuebles	15.000,00	14.941,25
Equipos informáticos	19.000,00	25.977,87
TOTAL INVERSIONES	840.000,00	846.747,61
TOTAL SUBVENCIÓN ATENCIÓN HUMANITARIA	3.063.921,75	2.826.791,29

[12] Existen diferencias en las dos fases señaladas —concesión, modificaciones autorizadas y justificación— entre las sumas de los importes incluidos en cada programa y el importe total agregado que figura en las correspondientes Resoluciones de la DGII. Por ello, se ha incluido en esta línea el importe necesario para permitir la conciliación entre ambos.

cve: BOCG-10-CG-A-383

A lo largo de 2008, CEAR procedió a realizar dos reintegros, de forma voluntaria, por un importe global de 244.108,33 euros, en concepto de fondos no aplicados de la subvención concedida.

C. Subvención, en régimen de concurrencia competitiva, para la integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional (en adelante, subvención del Régimen general).

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes concedió a CEAR, con fecha 11 de enero de 2007, una subvención por un importe de 397.366 euros, para la ejecución de 5 de los programas para los que la entidad había solicitado financiación.

A continuación se detalla el desglose por programas del importe concedido, así como el importe finalmente justificado por la entidad.

CUADRO N.º 21

Subvención del régimen general

Código	Programa	Concedido	Justificado
RGP-01	Apoyo al desarrollo de las asociaciones de inmigrantes y refugiados y fomento del trabajo en red	55.000,00	55.498,15
RGP-02	Mejora de equipamiento y medios tecnológicos	20.266,00	19.599,00
RGP-03	Itinerarios para la inserción e integración laboral con trabajadoras y trabajadores inmigrantes	235.099,04	230.890,10
RGP-04	Formación para profesionales en el ámbito de la inserción laboral con trabajadoras y trabajadores inmigrantes	51.999,08	62.248,86
RGP-05	Contra la discriminación. Infórmate y Actúa II	35.000,00	30.030,24
TOTAL SUBVENCIÓN RÉGIMEN GENERAL		397.364,12	398.266,35

Por último, mediante notificación de fecha 28 de mayo de 2010, como consecuencia de las actuaciones de comprobación de la subvención concedida, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes verificó la existencia de alguno de los incumplimientos contemplados en el artículo 37.1.c) de la Ley General de Subvenciones y dictó Acuerdo de Iniciación de Procedimiento de Reintegro por un importe de 805,39 euros, de los cuales 138,39 euros correspondieron al programa RGP-01, y 667 euros al RGP-02.

D. Subvención, en régimen de concurrencia competitiva, para acciones de acogida de refugiados y personas desplazadas, cofinanciada por el Fondo Europeo para los Refugiados (en adelante, subvención FER).

Mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de fecha 29 de diciembre de 2006, se concedió a CEAR una subvención para la financiación para los proyectos presentados por un importe total de 167.678,67 euros, de los que 125.759 euros correspondían a la parte de financiación procedente de FER.

La DGII remitió a la Comisión Europea el Informe final relativo al ejercicio 2006 y la declaración final de gastos, así como los informes de la Autoridad de Control, Intervención General de la Administración del Estado, e informe de evaluación externa, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Decisión del Consejo de 2 de diciembre de 2004, por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010 (2004/904/CE).

A continuación se detalla el desglose por programas del importe concedido, distinguiendo la parte cofinanciada por la DGII y la concedida por el FER, y, por último, el importe justificado.

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 22

Subvención FER

Programas	Concedido financiado DGII	Concedido financiado FER	Concedido total	Justificado
Acogida solicitantes asilo	7.500,00	22.500,00	30.000,00	30.000,00
Proyecto reasentamiento	2.753,00	8.259,00	11.012,00	8.102,49
Integración de refugiados	31.666,67	95.000,00	126.666,67	120.740,19
TOTAL SUBVENCIÓN FER	41.919,67	125.759,00	167.678,67	158.842,68

Como consecuencia de las actuaciones de comprobación de la subvención concedida, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes detectó deficiencias en la justificación presentada y solicitó el reintegro de 16.989,95 euros que fue ingresado, por la entidad, en el Tesoro Público el 20 de septiembre de 2010.

2.2.2 Objetivos y alcance

Respecto a la entidad CEAR, en su calidad de beneficiario de las subvenciones a las que se hace referencia en el epígrafe anterior, ha sido objeto de control:

— la adecuada y correcta obtención de la subvención;
— la aplicación de los fondos recibidos;
— la adecuada y correcta justificación de la subvención;
— la comprobación de la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones recibidas de otros órganos de la Administración General del Estado o de las Administraciones de las respectivas Comunidades Autónomas;
— y el cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa aplicable.

Para ello, se han realizado pruebas de auditoría consistentes en el examen de los registros contables y extracontables de la entidad, así como de la documentación que los ha soportado; en el examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas con la aplicación de los fondos y en la comprobación material de las inversiones financiadas. Asimismo, se han realizado aquellas otras actuaciones que se han considerado necesarias con el fin de alcanzar los objetivos de la fiscalización.

2.2.3 Resultados del trabajo realizado

Se incluyen en este epígrafe todas aquellas incidencias relacionadas con los procedimientos de control interno existentes en la gestión de las subvenciones concedidas; así como las relativas a la adecuada ejecución de las actividades subvencionadas, de conformidad con los Convenios de colaboración suscritos o las Memorias adaptadas aprobadas; y, por último, las referidas a su adecuada justificación.

A) Incidencias en los procedimientos de control interno de la gestión de las subvenciones concedidas

Este Tribunal de Cuentas ha detectado, con respecto a este apartado, las siguientes incidencias:

A) 1. Incidencias de carácter general

1. La contabilidad de la entidad, durante el ejercicio 2007, adoleció de ciertos defectos que limitaron su adecuada utilización como herramienta de control y seguimiento de las subvenciones recibidas.

CEAR optó por una estructura descentralizada de su sistema de información contable, por lo que cada una de las sedes territoriales de la entidad fue responsable de la contabilización de las operaciones propias y obtuvieron Cuentas anuales diferenciadas. En consecuencia, las Cuentas anuales de CEAR se conformaron agrupando la contabilidad de todas sus sedes.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Sin embargo, las cuentas anuales presentaron, al menos, las siguientes deficiencias:

— Las cuentas anuales del ejercicio 2007 no recogieron la integridad de las operaciones realizadas por la entidad, dado que, en el proceso de consolidación contable, se omitió el cuarto trimestre de CEAR Sur, cuya sede territorial estaba ubicada en Sevilla. Durante el año 2008, con el ejercicio 2007 cerrado, se produjo la regularización de esta omisión con cargo a resultados de ejercicios anteriores.

— En el proceso de integración contable CEAR eliminó información sobre la naturaleza de determinados gastos y valoró con distinto criterio operaciones de relación entre la Sede central y las sedes territoriales.

Así, mientras que cada una de las sedes territoriales registró en las cuentas de gastos por naturaleza los costes correspondientes a la subvención nominativa, en el momento de efectuar la agrupación contable, dichos gastos por naturaleza fueron eliminados, y contabilizados, en la Sede central, como «Ayudas monetarias individuales» —cuenta 650 del Plan de cuentas de la entidad—.

Además, hay que señalar que mientras en las sedes territoriales se contabilizó el coste real de las actividades subvencionadas (nóminas de retribuciones de personal, facturas…), en la Sede central se utilizó el sistema de facturación por estancias establecido en la Cláusula Duodécima del Convenio regulador de la subvención nominativa —«27 euros/día por plaza ocupada y el 65% de dicha cuantía por plaza reservada»—. Este precio se configura en el apartado 8 de dicha Cláusula Duodécima como importe «máximo» del coste en el que la entidad puede incurrir en el programa de «Acogida temporal», sin perjuicio de que el programa deba ser liquidado por los gastos efectivamente incurridos, como en el resto de programas que integran la subvención nominativa concedida.

No en todas las sedes territoriales coincidió el importe efectivamente liquidado, por costes reales, con el importe máximo fijado en el Convenio regulador de la subvención nominativa, por lo que el diferente criterio utilizado, produjo diferencias entre las Cuentas anuales individuales de las distintas sedes y las cuentas anuales de la entidad.

— En la contabilidad de la entidad existían, en el ejercicio 2007, cuentas de relación de la Sede central con las sedes territoriales que no estaban conciliadas, lo que provocaba la aparición de múltiples partidas pendientes de aplicación al cierre del ejercicio. Diferencias de conciliación que se arrastraban contablemente desde años anteriores. Las cifras que reflejaba la cuenta 554.- «Cuenta corriente de relación entre Sede central y sedes territoriales» en el Balance de sumas y saldos de CEAR, al cierre del ejercicio 2007, fueron de 1.449.439,62 euros, de carácter deudor, y de 1.394.390,16 euros, de saldo acreedor.

Las deficiencias contables señaladas reflejan una debilidad importante de control interno, derivada del deficiente sistema de contabilización descentralizado que mantuvo CEAR en el ejercicio 2007. Por tanto, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el sistema de información contable de CEAR no constituyó, en el ejercicio 2007, una adecuada herramienta que permitiera un correcto control y seguimiento de las subvenciones recibidas, en general, y de las subvenciones recibidas de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en particular.

Las omisiones y las inexactitudes descritas podrían suponer una infracción administrativa de las previstas en el artículo 56.d) de la Ley General de Subvenciones.

2. La gestión de tesorería de la entidad, durante el año 2007, estuvo igualmente descentralizada, debido a la configuración territorial de su estructura. Así, la gestión de tesorería fue distinta según que los pagos correspondieran a programas de carácter estatal, como eran los de las subvenciones objeto de análisis, o se derivaran de programas de carácter autonómico o local.

Los pagos derivados de los gastos incurridos por las sedes territoriales de CEAR, cuya financiación correspondía a subvenciones de carácter estatal, necesitaban de la autorización previa del Coordinador de la respectiva subvención y de la correspondiente recepción de los fondos en la sede territorial, procedentes de las transferencias realizadas por la Sede central. Sin embargo, este Tribunal de Cuentas detectó que, en aquellos supuestos en los que el pago final al beneficiario/acreedor no llegaba a materializarse (posibilidad real en el caso de pagos de ayudas económicas a solicitantes de asilo o refugio alojados en los dispositivos de acogida), la sede territorial o no informaba de esta incidencia a la Sede central, o lo hacía tras un lapso de tiempo considerable.

Esta debilidad de control interno provocó que existieran pagos contabilizados como tales indebidamente que, en realidad, no habían sido abonados, y por tanto, imputados incorrectamente a las subvenciones de carácter estatal recibidas.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Por otra parte, el sistema de gestión de tesorería descentralizado utilizado por CEAR dio lugar a que, a pesar de la existencia de saldos positivos en las cuentas corrientes de sus delegaciones, es decir, recursos líquidos ociosos no remunerados, su Sede central tuviera que acudir, para hacer frente a determinados pagos, a una línea de crédito suscrita con una entidad financiera, aumentando así el importe de sus gastos financieros, con el consiguiente incremento de los costes imputables a las subvenciones.

La optimización de los flujos de tesorería, con la consiguiente reducción de costes, habría necesitado de un sistema de gestión menos atomizado, que permitiera una mayor concentración de los fondos líquidos, aunque sin renunciar necesariamente por ello a un suficiente nivel de delegación en la fase de ordenación de los pagos.

3. Asimismo, el sistema de gestión descentralizada de CEAR dificultó el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Este Tribunal de Cuentas detectó, en el transcurso de los trabajos de fiscalización llevados a cabo, las siguientes incidencias:

— En relación con la presentación ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria, del modelo 347.— «Declaración anual de operaciones con terceras personas», hay que señalar que CEAR tuvo que efectuar una declaración complementaria para incluir algunas operaciones realizadas por sus sedes territoriales de las que carecía de información en el momento de finalizar el plazo de presentación. Aun así, las declaraciones presentadas no recogieron información sobre determinados proveedores que facturaron a la Sede central, a la sede territorial de Cataluña y a la sede territorial de Sevilla, en este caso durante el cuarto trimestre del ejercicio 2007. Además, este Tribunal detectó que en la declaración presentada figuraban proveedores duplicados por el mismo importe, o que se incluían, indebidamente, proveedores declarados con Clave «F» que habían sido incorporados asimismo en el modelo 190.- «Resumen anual de retenciones e ingresos a cuenta del IRPF».

Por lo que respecta a los modelos 110.- «Retenciones e ingresos a cuenta del IRPF» y 190.- «Resumen anual de retenciones e ingresos a cuenta del IRPF», correspondientes al ejercicio 2007, se detectaron, igualmente, incidencias como las siguientes: que la suma de los importes de las declaraciones trimestrales (modelos 110) presentadas por CEAR, no coincidió con el importe declarado en el resumen anual (modelo 190); que la entidad tuvo que realizar una declaración complementaria ingresando las retenciones practicadas a algunos de sus trabajadores que, por distintos errores, no se habían incluido en las declaraciones iniciales; o que, a pesar de la declaración complementaria realizada, las retribuciones correspondientes a varios trabajadores pertenecientes a la sede territorial de Sevilla, cuyos costes salariales fueron imputados a subvenciones autonómicas, no se incluyeron en el modelo 190, sin que CEAR acreditara el ingreso posterior de las correspondientes retenciones a cuenta del IRPF en la AEAT.

Las deficiencias detectadas en los procesos internos de gestión de la entidad, que, durante el año 2007, afectaron a registros y documentos complementarios a la propia documentación justificativa de los fondos subvencionados, dificultan el control y seguimiento de la adecuada aplicación de los mismos, y ponen de manifiesto el escaso rigor de la gestión económico financiera realizada por CEAR, abundando en las debilidades asimismo detectadas en las áreas de contabilidad y de gestión de tesorería señaladas en los dos puntos anteriores.

A) 2. Incidencia relacionada con los resultados financieros

De acuerdo con lo establecido en el Convenio por el que se canaliza la subvención nominativa concedida a CEAR, en la Resolución de concesión de la subvención de atención humanitaria, y en la Orden TAS/1783/2006 que regula la subvención del Régimen general, los intereses generados por las subvenciones recibidas deben reinvertirse en los programas subvencionados.

En el caso de los gastos financieros, se prevé para el supuesto de que la Administración haya abonado la subvención con posterioridad al inicio de la ejecución de los programas, que los intereses devengados por los créditos que le hayan sido concedidos puedan imputarse con cargo a las subvenciones correspondientes.

CEAR no imputó a ninguna de las subvenciones rendimientos financieros positivos. Para la gestión de tesorería, la entidad utilizó durante el ejercicio 2007 una póliza de crédito abierta en la entidad financiera BSCH, por un importe de 4.000.000 euros, cuyas condiciones, pactadas el 9 de octubre de 2006, fueron renovadas el 18 de octubre de 2007. En las condiciones de esta póliza se fijó, por un lado, el tipo de interés que la entidad financiera aplicaría sobre el crédito dispuesto, y, por otro, el que aplicaría sobre los

cve: BOCG-10-CG-A-383

saldos favorables a la entidad. En ambos casos, se tomaría como referencia el euríbor y se añadiría o restaría, respectivamente, un diferencial. Asimismo, en dichas condiciones se estableció una comisión de apertura del 0,20% sobre el importe del crédito concedido, que ascendió a 8.000 euros. Las revisiones de los tipos fijados, así como las liquidaciones de intereses, se produjeron trimestralmente, siendo la primera liquidación realizada el día 10 de enero de 2007.

CEAR imputó todos los gastos financieros generados por la póliza de crédito en las subvenciones nominativa y de atención humanitaria de acuerdo con el detalle que se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 23

Detalle de la imputación de gastos financieros realizada por CEAR en las subvenciones nominativa y de atención humanitaria

Fecha	Concepto	Subvención	Importe
10/07/2007	Liquidación trimestral	Nominativa	34.695,34
10/10/2007	Liquidación trimestral		2.220,17
TOTAL SUBVENCIÓN NOMINATIVA			36.915,51
10/01/2007	Liquidación trimestral	Atención humanitaria	11.897,73
10/04/2007	Liquidación trimestral		19.428,82
18/10/2007	Comisión póliza		8.000,00
TOTAL SUBVENCIÓN DE ATENCIÓN HUMANITARIA			39.326,55
TOTAL			76.242,06

Este Tribunal considera que las imputaciones realizadas por CEAR eran, al menos parcialmente, improcedentes, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

— El saldo de la póliza de crédito al inicio del ejercicio 2007 era negativo por importe de 1.221.318,72 euros. Los gastos financieros generados por este saldo negativo repercutieron en las sucesivas liquidaciones a lo largo del 2007, y, obviamente, no podían ser cargadas a las subvenciones concedidas por la DGII a ejecutar en el año 2007.

— Con cargo a la póliza de crédito analizada, se atendieron pagos y se efectuaron ingresos correspondientes a otras subvenciones distintas a las concedidas por la DGII y a las que CEAR no imputó gastos financieros.

— La primera liquidación de intereses, imputados en la subvención de atención humanitaria, comprendió el periodo de 11 de octubre de 2006 a 10 de enero de 2007, por lo que la cantidad imputada correspondió a un periodo que, en su mayor parte, estaba fuera del plazo de ejecución de los programas.

— En la segunda liquidación de intereses que fue imputada íntegramente a la subvención de atención humanitaria, CEAR obtuvo, por parte de la entidad financiera, una condonación de gastos financieros por un importe de 7.300 euros, que, sin embargo, no minoró la cantidad imputada a la subvención.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, este Tribunal ha recalculado el importe de los gastos financieros que se hubieran devengado en el caso de que la póliza hubiera comenzado con saldo cero a 1 de enero de 2007 y que los gastos en la misma hubieran sido exclusivamente los derivados de las subvenciones nominativa y de atención humanitaria.

De acuerdo con el recálculo efectuado, teniendo en cuenta la fecha efectiva del gasto (criterio favorable a la entidad, dado que no tiene en cuenta el periodo medio de pago), las diferencias con las imputaciones efectuadas por CEAR serían las siguientes:

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 24

Diferencias entre la imputación de CEAR y la resultante del cálculo efectuado según la fecha efectiva del gasto

Fecha	Concepto	Subvención	Imputación CEAR	Cálculo TCU	Diferencia
10/01/2007	Liquidación de intereses	Atención humanitaria	11.897,73	10,02	–11.887,71
10/04/2007	Liquidación de intereses	Atención humanitaria	19.428,82	8.301,06	–18.427,76
	Condonación de intereses			–7.300,00	
10/07/2007	Liquidación de intereses	Nominativa	34.695,34	23.321,66	–11.373,68
10/10/2007	Liquidación de intereses	Nominativa	2.220,17	0,00	–2.220,17
18/10/2007	Comisión apertura	Atención humanitaria	8.000,00	8.000,00	0,00
TOTAL			76.242,06	39.632,74	–43.909,32

Por tanto, CEAR imputó indebidamente gastos financieros no generados por las subvenciones mencionadas por un importe de 43.909,32 euros (13.593,85 euros en la subvención nominativa y 30.315,47 euros en atención humanitaria).

Ambos importes, 13.593,85 euros en la subvención nominativa y 30.315,47 euros en la de atención humanitaria, se han incluido, respectivamente, como Clave (a) en los Cuadros números 27 y 28 del presente Informe, donde se detalla la liquidación de las subvenciones nominativa y de atención humanitaria, realizada por este Tribunal de Cuentas, y, en su caso, el importe de los fondos no aplicados por la entidad.

B) Incidencias en la ejecución de las actividades programadas

De las actuaciones de fiscalización realizadas no se desprende la existencia de incidencias en la realización de las actividades a las que se hace referencia en el Convenio regulador de la subvención nominativa o en las Memorias adaptadas del resto de subvenciones concedidas.

C) Incidencias en la justificación del coste de las actividades realizadas

Las incidencias que se han puesto de manifiesto en la fiscalización de la documentación presentada por CEAR como justificación de la subvención recibida, han sido las siguientes:

C) 1. Incidencias de carácter general

1. Como ha quedado señalado en el punto A) del subepígrafe 2.2.1.2, Sección III «Subvenciones objeto de fiscalización», CEAR no solicitó a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, para la subvención nominativa, la modificación de partidas presupuestarias de carácter definitivo, ajustada al cierre del ejercicio, a fin de que autorizara, en su caso, las variaciones, durante el mes de enero, prevista en el segundo párrafo de la Cláusula Cuarta del Convenio por el que se canalizó la subvención nominativa concedida a CEAR.

El incumplimiento por parte de CEAR del trámite administrativo de solicitud de la modificación de las partidas presupuestarias, a pesar de haberse producido desviaciones entre las cantidades autorizadas por la DGII y las ejecutadas por la entidad, aunque no afectaran al importe total de la subvención concedida, provocó la existencia de déficits de justificación por partidas de 139.972,78 euros, compensados parcialmente con excesos de 69.337,30 euros, por lo que los fondos netos no aplicados por CEAR se elevaron a 70.635,48 euros.

En idéntica situación se encuentra la liquidación de la subvención de atención humanitaria concedida a CEAR. La entidad no solicitó autorización de todos los «cambios entre partidas de gasto de las actuaciones subvencionadas» que efectivamente se produjeron, modificación que podía haber tramitado al amparo de lo previsto en el artículo 12.2 del Real Decreto 441/2007.

En este supuesto, los déficits de justificación se elevaron a 250.311,83 euros, compensados parcialmente con excesos de 4.728,81 euros. Los fondos netos no aplicados por CEAR se elevaron, por tanto, a 244.108,33 euros.

La DGII convalidó con fecha 11 de marzo de 2009, la justificación de la subvención nominativa presentada por la entidad, y con fecha 6 de octubre de 2008, la correspondiente a la subvención de

cve: BOCG-10-CG-A-383

atención humanitaria, por lo que, en base a lo previsto en el artículo 86.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, se considera que autorizó, implícitamente, las modificaciones producidas en la liquidación de ambas subvenciones.

Sin perjuicio de ello, las modificaciones realizadas sin la autorización previa del órgano concedente de las subvenciones podrían constituir una infracción de las previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

2. Ya se ha señalado, en el epígrafe 2.2.1.1, Sección III «Naturaleza y objeto de la entidad», la existencia de una entidad asociada con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, CEAR-Euskadi que gestionó, por cuenta de CEAR, parte de los programas de carácter estatal financiados con cargo a las subvenciones concedidas por la DGII.

A estos efectos, las relaciones entre ambas organizaciones, CEAR-Euskadi y CEAR, se regularon por un Convenio, formalizado el 6 de febrero de 1997, en el que se establecía que CEAR-Euskadi representaría los intereses de CEAR en la Comunidad Autónoma del País Vasco, siguiendo los criterios de su Junta Directiva y administraría los programas subvencionados que tuviera que desarrollar CEAR en el ámbito de esta Comunidad, contando para ello con el apoyo y la colaboración de los Servicios centrales de CEAR.

Desde el punto de vista de la justificación de las subvenciones cogestionadas por CEAR-Euskadi, hay que señalar que, de hecho, esta entidad funcionó como una delegación territorial más, de forma que CEAR nacional justificó como gastos propios los efectuados por CEAR-Euskadi en el desarrollo de las actividades subvencionadas. Sin embargo, el hecho de que esta entidad tuviera personalidad jurídica propia y diferenciada de la de CEAR, supuso que esta última imputase, con cargo a las subvenciones recibidas, retribuciones de personal con el que no mantenía relación laboral alguna, facturas de proveedores y costes derivados de contratos de arrendamiento de titularidad de un tercero (CEAR-Euskadi), y que realizase pagos a través de cuentas corrientes de las que no era titular. Esta posibilidad, que equivale a una «nota de cargo» no está contemplada en las bases reguladoras de las subvenciones analizadas.

No obstante, la DGII, en el ejercicio de sus competencias de comprobación de la justificación de las subvenciones concedidas, convalidó las justificaciones de las subvenciones nominativa y de atención humanitaria presentadas por la entidad, por lo que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 86.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, se considera que autorizó, implícitamente, las operaciones realizadas por CEAR-Euskadi por cuenta de CEAR, puestas de manifiesto en la liquidación de ambas subvenciones.

C) 2. Incidencia relacionada con la actividad de acogida

La actividad subvencionada cuantitativamente más relevante de las que llevó a cabo CEAR, con cargo a las subvenciones concedidas por la DGII, fue la de acogida. El objeto de la actividad de acogida era cubrir las necesidades de alojamiento y manutención y otros servicios complementarios de los colectivos beneficiarios de cada una de las subvenciones (refugiados e inmigrantes en situación de vulnerabilidad).

En el caso de la subvención nominativa, esta actividad de acogida supuso un 47,91% del total de los gastos justificados, mientras que en el caso de la subvención de atención humanitaria, el coste de esta actividad alcanzó un 37% de la justificación presentada.

Aunque la actividad realizada era similar, la forma de justificación de los gastos incurridos se efectuó de forma distinta en las dos subvenciones: mientras que en la subvención de atención humanitaria la entidad imputó el gasto real incurrido, en la subvención nominativa imputó el importe correspondiente a multiplicar el número de plazas ocupadas por el coste máximo que establecía el Convenio en el que se instrumentó la subvención.

En relación con la actividad de «Acogida» de la subvención nominativa, hay que señalar que CEAR justificó gastos por un total de 2.457.503,58 euros sobre los que hay que realizar las siguientes observaciones:

— El importe total de los gastos justificados (2.457.503,58 euros), incluyó, por una parte, el coste por estancias ocupadas y reservadas, calculado de la forma que preveía el Convenio para obtener el límite máximo de justificación de gastos (27 euros por plaza ocupada más el 65% de dicha cuantía por plaza reservada), por importe de 2.381.038 euros; y por otra, el gasto originado por las ayudas de salida de los Centros de los beneficiarios atendidos, previsto en el apartado 6 de la Cláusula Decimotercera que establece que «se facilitarán ayudas especiales dirigidas a procurar autonomía personal a la salida de los Centros al conjunto de la población beneficiaria», por importe de 76.465,58 euros.

cve: BOCG-10-CG-A-383

— Por lo que se refiere al coste/plaza justificado por importe de 2.381.038 euros, hay que señalar que fue calculado por la entidad, aplicando el límite máximo previsto en el apartado 8 de la Cláusula Decimotercera del Convenio que establecía que «CEAR justificará el gasto correspondiente mediante certificación hasta un máximo de 27 euros/día por plaza ocupada y el 65% de dicha cuantía por plaza reservada, siendo liquidado dicho coste al final del ejercicio. Dentro del presupuesto de la plaza, estará incluido el coste del personal necesario para su gestión. La certificación deberá estar soportada mediante la documentación justificativa pertinente que estará custodiada por la entidad».

En el análisis realizado por este Tribunal de los justificantes soporte del gasto para cada una de las sedes territoriales en las que se realizó la actividad de acogida, se detectó la falta de documentación justificativa de un importe de 23.447,68 euros del gasto imputado por CEAR en concepto de coste/plaza.

Por tanto, el importe de 23.447,68 euros, imputado en la ejecución del programa «Acogida temporal» de la subvención nominativa, se considera que no ha sido justificado por la entidad por lo que figura incluido como Clave (b) del cuadro número 27 del presente Informe, donde se detalla la liquidación de la subvención nominativa, realizada por este Tribunal de Cuentas, y se cuantifica, en su caso, el importe de los fondos no aplicados por la entidad.

— Por otra parte, en el análisis realizado sobre los justificantes de gastos aportados por las delegaciones territoriales de CEAR se observó la imputación de costes que no estaban vinculados con el programa subvencionado «Acogida temporal». El Instrumento regulador de justificación del gasto de la Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de 19 de abril de 2007, por la que se concedió a CEAR la subvención nominativa, establece en el apartado B)1.2 que «como gastos de mantenimiento se podrán considerar los siguientes, siempre y cuando lo sean en proporción a su utilización en la ejecución de las actividades objeto de esta subvención: financiación de los gastos corrientes en bienes y servicios derivados del local o locales en que se ubique la sede social de la entidad o se ejecute el programa, así como el personal de mantenimiento general, obras de conservación, mantenimiento y pequeñas reparaciones…, así como suministros, material de oficina y ofimática, telefonía, correo y otros análogos…, arrendamiento de bienes inmuebles: terrenos, solares y edificio...».

A pesar de resultar exigible que los gastos imputados como gastos de mantenimiento tuvieran una relación directa con la ejecución de la actividad subvencionada, este Tribunal de Cuentas verificó, en el apartado de «Alojamiento y manutención» del programa de «Acogida temporal», que CEAR justificó gastos de estructura (suministros, comunicaciones…) de las sedes territoriales de Valencia (por importe de 24.265,08 euros), Alicante (por importe de 5.306,49 euros) y Sevilla (por importe de 24.469,49 euros). En estas sedes no se realizó ningún tipo de actividad de acogida a los beneficiarios últimos de la subvención nominativa.

Este tipo de gastos podrían haber sido, en todo caso, imputados al programa de «Personal general, de gestión y mantenimiento», siempre dentro del límite previsto en la Cláusula Sexta c) del Convenio, cuando regula que la subvención se destinará a financiar exclusivamente los «gastos de mantenimiento, gestión, administración y personal que gestiona aspectos generales del programa», teniendo en cuenta que «no podrán superar el 8,5% del importe total de la subvención, deducidos estos mismos gastos».

Por tanto, los gastos señalados de estas sedes territoriales, que ascendieron a 54.041,06 euros, se han deducido del programa de «Acogida temporal», y han de incrementar la partida de «Personal general, de gestión y mantenimiento». Esta reclasificación positiva, conjuntamente con el resto de ajustes y reclasificaciones que afectan a esta partida, hace superar el límite del 8,5% señalado en el párrafo anterior, en un importe de 8.186,30 euros. Ambos ajustes (54.041,06 euros por reclasificación y 8.186,30 euros por exceso de gastos de gestión y mantenimiento) figuran como Clave (c) en el cuadro número 27 del presente Informe, donde se detalla la revisión de la liquidación de la subvención nominativa realizada por este Tribunal de Cuentas y, en su caso, se cuantifican los fondos no aplicados por la entidad.

Además, entre los justificantes analizados, este Tribunal de Cuentas pudo constatar que, en una de las sedes territoriales en la que sí se realizó la actividad de acogida (Barcelona), la entidad imputó al programa de «Acogida temporal» de la subvención nominativa, junto a los gastos directamente derivados de la actividad (pisos de acogida), gastos de estructura, como por ejemplo, el alquiler, el gasto de teléfono o los suministros de agua y electricidad de la oficina de la sede, correspondientes a todo el año 2007, no utilizando ningún criterio objetivo para la «imputación proporcional a la actividad de acogida de estos costes indirectos», como le exigía el apartado B)1.2 del Instrumento regulador de justificación del gasto de la subvención nominativa.

cve: BOCG-10-CG-A-383

La imputación indebida de costes de estructura a la actividad de acogida en localidades donde no se realizó esta actividad y la inexistencia de un criterio de reparto objetivo de los gastos compartidos a la actividad de acogida y a la de administración general de la entidad, suponen un incumplimiento de las obligaciones que, como perceptor de subvenciones públicas, le incumbían a CEAR y podrían constituir una de las infracciones administrativas contempladas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

C) 3. Incidencias relacionadas con gastos de personal

1. Se han detectado imputaciones excesivas derivadas de la existencia de retribuciones a favor del personal de la entidad por encima de los límites establecidos en el II Convenio único para el Personal Laboral de la Administración General del Estado (en adelante, C.U.P.L.), aprobado con fecha 10 de octubre de 2006.

De acuerdo con lo establecido en el apartado B) del Instrumento regulador anexo al Convenio por el que se canaliza la subvención nominativa concedida a CEAR para el ejercicio 2007, en los gastos de personal, «se incluirán todo tipo de retribuciones conforme a las categorías y jornada laboral establecidas en el II Convenio único para el Personal Laboral de la Administración General del Estado de 10 de octubre de 2006 (BOE. de 14 de octubre de 2006), para el personal que realiza el programa y cuya relación con la Entidad se instrumente mediante contrato laboral, tanto fijo como eventual o mediante arrendamiento de servicios, salvo que, por la aplicación directa de otros Convenios Colectivos le correspondan cuantías superiores. Igualmente, se incluirán las cotizaciones obligatorias a la Seguridad Social y otros gastos o prestaciones sociales a los que la Entidad está obligada en virtud del citado Convenio».

Asimismo, el anexo a la Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración por la que se concede la subvención de atención humanitaria, para su ejecución en 2007 (anexo que recoge el Instrumento regulador para la justificación del gasto de dicha subvención), regula en su apartado C) la referencia al C.U.P.L., en el mismo sentido que el Convenio por el que se canaliza la subvención nominativa.

Por su parte, la Orden TAS/1783/2006 de 2 de junio, que recoge las bases reguladoras y convoca las subvenciones del Régimen general, establece en su artículo 7, apartado 2), que las retribuciones del personal laboral adscrito al cumplimiento del programa subvencionado únicamente podrán ser objeto de subvención hasta el importe de las retribuciones fijadas por jornada real de trabajo para los correspondientes grupos profesionales en el C.U.P.L.

CEAR aplicó, durante el ejercicio 2007, dicho C.U.P.L. en las relaciones laborales con sus trabajadores, incluido el régimen retributivo, utilizando los mismos grupos y categorías profesionales que los que se recogen en este.

Este Tribunal de Cuentas ha analizado una muestra de las nóminas correspondientes a los trabajadores de la entidad, detectándose las siguientes incidencias:

— De acuerdo con lo establecido en el artículo 73, apartado 5.2.4, del C.U.P.L., los puestos de trabajo que tuvieran asignado el complemento de jornada partida, en la modalidad que correspondiera, no podrían tener atribuidos otros complementos de los regulados en los apartados 5.2.1, 5.2.2 y 5.2.3. Estos apartados se refieren a los complementos de nocturnidad, turnicidad y disponibilidad horaria, respectivamente, que, por tanto, eran incompatibles con el de jornada partida.

Sin embargo, se detectaron, al menos, 11 casos en los que los trabajadores de CEAR habían percibido e imputado a las subvenciones objeto de análisis, complementos de jornada partida y de disponibilidad horaria de forma simultánea.

La incompatibilidad fijada en el C.U.P.L. entre estos complementos implica la existencia de un exceso de imputación por este concepto de 15.506,10 euros.

— Con fecha 26 de febrero de 2007, CEAR firmó un contrato con FRM, por el que se formalizó una relación laboral de carácter especial de alta dirección, para el ejercicio de la función de Gerente de la Organización. Entre las retribuciones pactadas en dicho contrato figuran el salario y los pluses recogidos en el C.U.P.L. para un Grupo 3 de la Administración General del Estado, y, adicionalmente, un denominado «Complemento especial de puesto», por un importe mensual de 2.862,47 euros. La retribución íntegra de este trabajador fue imputada a la subvención nominativa, sin que este último complemento retributivo estuviera recogido entre los especificados en la estructura salarial del C.U.P.L.

Por tanto, este concepto retributivo no resulta imputable a la subvención nominativa, por lo que existe un exceso de imputación de 28.624,70 euros, correspondiente a 10 meses de retribución.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Por su parte, la trabajadora AVS suscribió un contrato laboral de carácter especial de alta dirección con CEAR, con fecha 24 de octubre de 2006, para el ejercicio de la función de Secretaria General. En este caso, las retribuciones pactadas se ajustan al C.U.P.L., salvo en lo que se refiere al llamado «Complemento de representación y desplazamiento», que supuso en 2007 un importe mensual de 504,23 euros. Durante el ejercicio analizado se imputaron a la subvención nominativa los meses íntegros de junio a diciembre, ambos inclusive, excepto un mes por baja laboral.

También en este supuesto se ha producido, por tanto, un exceso de imputación de 2.966,04 euros con cargo a la subvención nominativa.

— En el caso de la trabajadora IKAI, la entidad mantuvo simultáneamente con ella dos relaciones contractuales en 2007: una laboral, documentada en contrato de trabajo por obra o servicio determinado, de fecha 1 de enero de 2006, convertido en indefinido con fecha 11 de abril de 2006, y otra profesional, instrumentada en un contrato de arrendamiento de servicios, de fecha 1 de enero de 2007.

Las retribuciones percibidas por esta trabajadora por ambas modalidades contractuales fueron imputadas a las subvenciones objeto de análisis de forma igualmente simultánea. Concretamente, las retribuciones laborales formaron parte de la justificación de la subvención de atención humanitaria, mientras que las retribuciones profesionales fueron imputadas a la subvención nominativa.

Al agregar ambas retribuciones, las procedentes del contrato laboral y las derivadas del contrato de arrendamiento de servicios, se superó el límite máximo establecido en el C.U.P.L., por lo que se produjo una imputación excesiva a la subvención nominativa del importe de 8.533,32 euros

— Por último, en lo que se refiere al trabajador JCE, hay que señalar que, en el año 2007, percibió entre sus retribuciones, imputadas a la subvención nominativa, un complemento por antigüedad por un importe mensual de 128,50 euros. Sin embargo, sólo acreditó un contrato de trabajo por tiempo indefinido, fechado el 1 de octubre de 2007, por el que no podría percibir, en concepto de antigüedad, retribución alguna.

Por tanto, se produjo una imputación excesiva con cargo a la subvención nominativa de 385,50 euros.

A continuación se detalla, desglosado por subvenciones y programas, el importe total de los excesos de imputación señalados en los incisos anteriores:

CUADRO N.º 25

Excesos de imputación derivados de la aplicación de los límites del C.U.P.L.

Subvención	Programa	Importe
NOMINATIVA	Acogida Temporal	1.062,36
	Asesoramiento legal	1.246,08
	Intervención social, formación y empleo	4.284,36
	Personal general, gestión y mantenimiento	34.020,14
	Programas europeos	3.969,24
	Promoción del voluntariado	1.837,80
TOTAL SUBVENCIÓN NOMINATIVA		46.419,98
ATENCIÓN HUMANITARIA	Atención socio-sanitaria de urgencia	8.533,32
	Gastos de personal general	1.062,36
TOTAL SUBVENCIÓN ATENCIÓN HUMANITARIA		9.595,68
TOTAL		56.015,66

El importe total de 56.015,66 euros se ha incluido, desglosado por subvenciones y programas afectados, como Clave (d), en los Cuadros 27 y 28 del presente Informe, donde se detalla la liquidación de las subvenciones nominativa y de atención humanitaria, respectivamente, realizada por este Tribunal de Cuentas, y, en su caso, el importe de los fondos no aplicados por la entidad.

cve: BOCG-10-CG-A-383

2. Por lo que respecta al programa de «Acogida temporal», incluido dentro de la subvención nominativa, este Tribunal de Cuentas detectó imputaciones excesivas de costes relativos a retribuciones a favor del personal, por un importe total de 49.695,43 euros, de acuerdo con el siguiente detalle:

— En la sede de Barcelona, CEAR imputó costes correspondientes a la trabajadora LGL, por un importe de 3.850,86 euros, mientras que los costes justificados, retribuciones íntegras más cuotas de Seguridad Social a cargo del empleador, se elevaron a 2.850,47 euros, por lo que se produjo un exceso de imputación de 1.000,39 euros.

— En la sede de Málaga se detectaron las siguientes incidencias:

• Por lo que respecta a la trabajadora MJPC, CEAR imputó, en el mes de mayo de 2007, un importe total de 984,58 euros, sin que la entidad aportara justificación acreditativa de la nómina de este mes.

• En cuanto a la trabajadora MEMA, CEAR imputó los costes salariales correspondientes a los meses de julio y noviembre simultáneamente en la línea de «Acogida» de la subvención nominativa y en la línea de «Atención Socio-sanitaria de urgencia» de la subvención de atención humanitaria. Esto supuso una sobrefinanciación de los costes en los que incurrió la entidad por un importe total de 5.735,84 euros.

• En lo relativo a la trabajadora AGL, CEAR imputó costes salariales simultáneamente a la línea de «Acogida» de la subvención nominativa y a la de «Actuaciones en asentamientos» de la subvención de atención humanitaria, durante los meses de febrero a agosto de 2007, ambos inclusive, lo que supuso una sobrefinanciación de los costes efectivamente incurridos, por un importe total de 12.721,89 euros.

• Por último, por lo que respecta a la trabajadora ASG, CEAR imputó el coste salarial correspondiente al mes de diciembre simultáneamente a la línea objeto de análisis y a la de «Atención socio-sanitaria de urgencia» de la subvención de atención humanitaria, lo que supuso una nueva sobrefinanciación de los costes salariales, por un importe total, en este caso, de 667,69 euros.

— En la sede de Canarias se produjeron las siguientes incidencias:

• CEAR imputó los costes salariales del trabajador MCJC correspondientes a todo el ejercicio a la línea objeto de análisis. Sin embargo, de forma simultánea, estos costes se imputaron a dos subvenciones de carácter autonómico gestionadas por dicha sede: «Mantenimiento del Centro de Acogida» y «Ampliación del Mantenimiento del Centro de Acogida». Esto supuso una sobrefinanciación de los costes salariales en los que incurrió la entidad por un importe total de 18.064,63 euros.

• La entidad imputó los costes salariales correspondientes a la trabajadora MAIM, correspondientes a los meses de agosto a diciembre de 2007, ambos inclusive, simultáneamente, a la línea objeto de análisis y a una subvención autonómica para la financiación del «Proyecto Pialir». Esto supuso una sobrefinanciación por importe de 5.332,45 euros.

— En la sede de Valencia, CEAR imputó, por la trabajadora SVV, simultáneamente, los costes salariales correspondientes al mes de noviembre de 2007, en la línea objeto de análisis y en una subvención autonómica para el «Proyecto TFIL» en Alicante, lo que supuso una sobrefinanciación por 2.227,50 euros.

— En la sede de Alicante, por lo que respecta al trabajador FGS, CEAR imputó simultáneamente los costes salariales correspondientes al mes de julio de 2007 en la línea objeto de análisis y en la línea de «Necesidades básicas», de la subvención de atención humanitaria. En este supuesto, la sobrefinanciación se elevó a un importe total de 815,61 euros.

— Finalmente, y respecto de las sedes de Cullera, Valencia y Alicante, este Tribunal de Cuentas detectó una falta de justificación, por importe de 2.144,85 euros, correspondiente al conjunto de las retribuciones íntegras y cuotas de Seguridad Social a cargo del empleador del mes de noviembre de 2007.

Por todo ello, la imputación al programa de «Acogida» de la subvención nominativa del importe total de 49.695,43 euros, que se ha detallado en los incisos anteriores, resulta excesiva por cuanto justifica gastos que, o bien no se produjeron o bien fueron imputados, parcialmente o en su totalidad, a otras subvenciones, vulnerando en ambos casos lo previsto en el artículo 19.3 de la Ley General de Subvenciones, cuando dispone que «el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada».

cve: BOCG-10-CG-A-383

En los supuestos en los que la sobrefinanciación detectada se produjo por imputación simultánea a subvenciones concedidas por otras Administraciones, este Tribunal de Cuentas ha minorado su importe del programa de «Acogida» de la subvención nominativa, en base a lo previsto en el artículo 34 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, cuando dispone que la Administración «que advierta el exceso de financiación, exigirá el reintegro por el importe total del exceso, hasta el límite de la subvención otorgada por ella».

Por tanto, se ha incluido el importe de 49.695,43 euros, como Clave (e), en el cuadro número 27 del presente Informe, donde se detalla la liquidación de la subvención nominativa realizada por este Tribunal de Cuentas, y, en su caso, el importe de los fondos no aplicados por la entidad.

3. Respecto a los costes imputados en la sede de Cullera al programa de «Acogida temporal» de la subvención nominativa, los correspondientes al trabajador CFS, incluyeron la cantidad de 5.613,30 euros, en concepto de indemnización por el despido, declarado improcedente, efectuado con fecha 31 de diciembre de 2007. A este respecto debe señalarse que el Convenio por el que se canaliza la subvención nominativa concedida a CEAR, en su Cláusula Sexta, establece la posibilidad de abonar, con cargo a la subvención del año en que se produjeran, las indemnizaciones por despidos acontecidos, exclusivamente, como consecuencia de que «la Administración decidiera suprimir alguno de los proyectos objeto de la misma», que no es el caso. Por tanto, a juicio de este Tribunal de Cuentas, en este supuesto el importe satisfecho por CEAR en concepto de indemnización por despido no resultaba gasto elegible, al no haberse suprimido en el año 2007 ningún proyecto subvencionado, con cargo a la subvención nominativa.

Por tanto, este importe de 5.613,30 euros, ha sido incluido como Clave (f) en el cuadro número 27 del presente Informe.

4. Se ha detectado la existencia de una imputación excesiva en la partida de gastos de personal del programa «Itinerarios para la Inserción e Integración Laboral de las Personas Inmigrantes» (RGP-03), de la subvención del Régimen general correspondiente a las retribuciones de los tres primeros meses del año a favor de Dª Y.S.M., en los que la trabajadora se encontraba en situación de incapacidad temporal.

En este supuesto, las retribuciones fueron satisfechas por CEAR en régimen de pago delegado, en base al artículo 77.1.c) de la Ley General de la Seguridad Social. Dado que estas prestaciones económicas se recuperan mediante su descuento en los boletines de cotización a la Seguridad Social, correspondientes al mismo mes al que se devengan, no suponen un coste real para la entidad y, por tanto, no pueden imputarse como coste de las retribuciones a favor del personal objeto de la subvención concedida.

El importe de la prestación económica de incapacidad temporal, imputada en exceso a la subvención del Régimen general, se elevó a 2.787,97 euros, y, en consecuencia, se ha incluido como Clave (g) en el cuadro número 29 del presente Informe, donde se detalla la liquidación de la subvención del Régimen general realizada por este Tribunal de Cuentas, y, en su caso, el importe de los fondos no aplicados por la entidad.

5. En el programa «Actuaciones en asentamientos», de la subvención de atención humanitaria, el Tribunal de Cuentas ha detectado un exceso de imputación de los costes salariales correspondientes a la trabajadora de la entidad PFR.

La sobrefinanciación se produce en los costes laborales del mes de noviembre de 2007, por un importe de 657,08 euros (476,15 euros en concepto de retribuciones íntegras y 180,93 euros en concepto de cuotas de Seguridad Social a cargo del empleador), por la diferencia entre el importe de la nómina de la trabajadora y el importe imputado a las subvenciones de «Acogida refugiados» de la Comunidad de Madrid y a la subvención de atención humanitaria, de la DGII.

La excesiva imputación señalada supone una vulneración de lo previsto en el artículo 19.3 de la Ley General de Subvenciones cuando dispone que «el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada».

Por todo ello, la cantidad imputada en exceso a la subvención de atención humanitaria, por sobrefinanciación, se elevó a 657,08 euros, y, en consecuencia, se ha incluido como Clave (h) en el cuadro número 28 del presente Informe, donde se detalla la liquidación de la subvención de atención humanitaria realizada por este Tribunal de Cuentas, y, en su caso, el importe de los fondos no aplicados por la entidad.

cve: BOCG-10-CG-A-383

6. Los respectivos Instrumentos reguladores de la justificación la subvención nominativa y de la subvención de atención humanitaria establecen que el contrato de arrendamiento de servicios sólo se admitirá con carácter excepcional y que deberá justificarse con los documentos siguientes: copia del contrato de arrendamiento de servicios, recibo de la cantidad devengada por la prestación del servicio y copia del alta en el Impuesto de actividades económicas.

Sin embargo, a pesar de su excepcionalidad, CEAR acudió de forma generalizada a esta figura contractual, hasta el extremo de imputar a la subvención nominativa un importe total de 77.975,77 euros por este concepto, especialmente en los programas de «Asesoramiento legal» y de «Traducción e Interpretación de documentos».

Las incidencias detectadas en este tipo de contratos fueron las siguientes:

— CEAR no aportó copia de los contratos de arrendamiento de servicios de 26 profesionales, cuyas facturas soportaban los gastos justificados con cargo a la subvención nominativa.

La entidad certificó al respecto que «no disponen de contrato de prestación del servicio facturado ya que se trata de actuaciones puntuales de profesionales en procedimientos judiciales (procuradores), asesorías, intervención en conferencias de formación y traducción de documentos, que no podían ser atendidas por la asociación».

Asimismo, tampoco pudo facilitar la copia del alta en el Impuesto de actividades económicas, dado que era práctica habitual de la entidad no exigirlo a los profesionales que contrataba.

— Respecto a los honorarios profesionales que la entidad abonó al intérprete ETDM, por importe de 3.200 euros, imputados en el programa «Traducción e Interpretación de documentos» de la subvención nominativa, en el recibí correspondiente no se desglosaron los conceptos de IRPF e IVA, como resultaba preceptivo.

Por todo ello, la entidad incumplió de forma reiterada las obligaciones de justificación de los gastos imputados a las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en concepto de honorarios profesionales derivados de contratos de arrendamiento de servicios. El incumplimiento de las obligaciones formales que incumbían a CEAR, en cuanto perceptora de subvenciones públicas, podría ser constitutivo de una de las infracciones administrativas que, en materia de subvenciones, se contemplan en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

La gravedad y reiteración de las incidencias relacionadas con gastos de personal (imputaciones excesivas derivadas de la existencia de retribuciones superiores a los límites establecidos en el Convenio colectivo de aplicación, sobrefinanciación de costes por aplicación simultánea de gastos a diversas subvenciones, excesos de imputación no justificados, ausencias de documentación acreditativa de los costes imputados, indemnización por despido no imputable, prestación de incapacidad temporal indebidamente repercutida, o recurso generalizado al contrato de arrendamiento de servicios), ponen de manifiesto una deficiente gestión en este área de gastos.

C) 4. Incidencias relacionadas con dietas y gastos de viaje

1. CEAR imputó, en la partida de dietas y gastos de viaje, financiada con cargo al programa de «Acogida temporal» de la subvención nominativa, varios justificantes de pago, procedentes de la sede territorial de Cullera, abonados todos ellos en el año 2007, a favor de JMR, por un importe total de 12.781,13 euros. JMR, antiguo trabajador de CEAR, colaboró según la entidad, como Director del Centro de Cullera durante el ejercicio 2007, por lo que recibió, a través del concepto de dietas y gastos de viaje, una compensación económica mensual.

Los pagos realizados no tienen encaje en el concepto de dietas y gastos de viaje, dado que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.1 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, al que remite el artículo 76 del Convenio colectivo del personal laboral al servicio de la Administración General del Estado (aplicable a la subvención nominativa), «en ningún caso, podrá tener la consideración de comisión de servicio —y, por tanto, resultar indemnizable—, el desplazamiento habitual desde el lugar donde se» resida «hasta el centro de trabajo, aunque éstos se encuentren en términos municipales distintos».

Este Tribunal de Cuentas considera que, en todo caso, los pagos realizados por CEAR a JMR, consistentes en la contraprestación económica por los servicios de colaboración prestados en el Centro de CEAR en Cullera, podrían haberse instrumentado a través de la formalización del correspondiente contrato de arrendamiento de servicios y haberse acomodado a las exigencias establecidas en el Convenio

cve: BOCG-10-CG-A-383

regulador de la subvención nominativa para este tipo de contratos (copia del contrato de arrendamiento de servicios, recibí firmado incluyendo las obligaciones fiscales —IRPF e IVA—, y alta en el Impuesto de actividades económicas), así como al régimen de incompatibilidades de la pensión de jubilación previsto en el artículo 165 de la Ley General de la Seguridad Social.

Por todo ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el importe de 12.781,13 euros supone un exceso de imputación, en el concepto de dietas y gastos de viaje del programa de «Acogida temporal» de la subvención nominativa, y, por tanto, se ha incluido como Clave (i) en el cuadro número 27 del presente Informe.

2. En la justificación presentada por la sede territorial de Sevilla, dentro del programa de «Acogida temporal» de la subvención nominativa, este Tribunal de Cuentas detectó el pago de 1.758,61 euros, en concepto de dietas y gastos de viaje, a favor de personas que no habían participado en el programa, ni como trabajadores de CEAR, ni como personal voluntario. Por tanto, la cantidad de 1.758,61 euros se ha incluido como Clave (j) en el cuadro número 27 del presente Informe.

3. Asimismo, en otros programas subvencionados por la DGII, se ha detectado la existencia de diversas imputaciones en concepto de dietas y gastos de viaje, que tampoco correspondían a personal, laboral o voluntario, de la entidad y que, por tanto, no estaban vinculadas a los correspondientes programas:

— Dentro del programa «Formación del personal» de la subvención nominativa, se detectó el pago de un importe de 175,59 euros, en concepto de reintegro de gastos de locomoción de tres personas (SM, JC y EM) que, a pesar de no ser voluntarios ni formar parte de la plantilla de la entidad, participaron en la celebración en Euskadi de unas jornadas jurídicas.

— En la justificación del programa «Encuentros de profesionales» de la subvención de atención humanitaria, se detectó el pago de 267,16 euros, correspondiente a un billete de avión Barcelona/Madrid/Barcelona, el 25 de septiembre de 2007, a nombre de GS, trabajadora de la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat, y, por tanto, sin relación laboral con CEAR.

También se imputó al programa «Formación de profesionales» de la subvención de atención humanitaria, bajo el concepto de dietas y gastos de viaje, un pago realizado por CEAR-Euskadi, por importe de 533,79 euros por el traslado y alojamiento en Madrid de dos personas ajenas a la plantilla de CEAR (IC y SM) y que tampoco se encontraban relacionadas con el proyecto como personal voluntario.

El importe de las dietas y gastos de viaje correspondiente a personas no vinculadas, ni laboralmente, ni con carácter de voluntarios, a la entidad subvencionada, ni, por tanto, a los programas subvencionados, no resulta un gasto elegible, tal y como se contempla en los respectivos Instrumentos reguladores de las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

Por tanto, el importe conjunto de 976,54 euros (175,59 euros correspondientes a la subvención nominativa y 800,95 euros a la subvención de atención humanitaria -267,16 euros al programa «Encuentros de profesionales» y 533,79 euros al programa «Formación de profesionales»—), constituye una imputación indebida, y, en consecuencia, se ha incluido como Clave (k) en los Cuadros números 27 y 28 del presente Informe, donde se detalla la liquidación de las subvenciones nominativa y de atención humanitaria, respectivamente, realizadas por este Tribunal de Cuentas, y, en su caso, el importe de los fondos no aplicados por la entidad.

C) 5. Incidencias en la justificación de gastos de actividades y mantenimiento

1. En el programa de «Acogida temporal» de la subvención nominativa, se detectaron diversas imputaciones que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, no resultaban gastos elegibles:

— En la justificación de gastos presentada por el Centro de acogida de la sede territorial de Cullera, CEAR imputó un importe de 2.496 euros, correspondientes a las minutas profesionales de la voluntaria de la entidad PAR, en concepto de asistencia para la realización de asesoramiento jurídico de varios residentes del Centro y elaboración de varios informes jurídicos. En este supuesto, no existió ningún contrato de prestación de servicios formalizado, justificándose el gasto sólo mediante unos recibís firmados por la interesada, sin ningún tipo de retención fiscal.

— En la justificación de gastos presentada por la sede territorial de Mérida, CEAR imputó, como costes de alojamiento y manutención, por un lado 8.776,96 euros en concepto de amortizaciones y, por otro, la adquisición de una base de datos jurídica a la editorial A, S.A., por un importe de 855,73 euros.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Ninguno de estos conceptos de gasto figuran entre los recogidos en la normativa reguladora de la subvención nominativa concedida a CEAR.

— Dentro de los gastos imputados por CEAR, procedentes de su sede territorial de Barcelona, figuró un importe de 2.480,13 euros, correspondiente a cursos de formación pagados en favor de determinadas personas que no formaban parte del personal voluntario ni de plantilla de CEAR, por lo que, atendiendo a su naturaleza y a la inexistencia de vinculación del personal al programa, no resultaban gastos elegibles dentro del programa de «Acogida temporal», de la subvención nominativa.

Por todo ello, se ha incluido el importe conjunto de 14.608,82 euros, como Clave (l), en el cuadro número 27 del presente Informe, donde se detalla la liquidación de la subvención nominativa realizada por este Tribunal de Cuentas, y, en su caso, el importe de los fondos no aplicados por la entidad.

2. Entre los gastos de actividades y mantenimiento imputados al programa de «Acogida temporal» de la subvención nominativa, este Tribunal de Cuentas ha podido detectar la existencia de, al menos, un importe global de 11.283,19 euros imputado por CEAR, simultáneamente a otras subvenciones. En este supuesto, se encontraron los siguientes gastos:

— Dos facturas de teléfono (números TA2E60467297 y TA2DC049814) y una de electricidad (F3701N00776778) de la sede territorial de CEAR en Barcelona, que habían servido para la justificación parcial de los costes incurridos en el programa «Itinerarios para la inserción e integración laboral de personas inmigrantes», de la subvención del Régimen general, fueron también imputadas en su totalidad a la subvención nominativa. El exceso resultante ascendió a 312,47 euros.

— Igualmente, en la sede territorial de Barcelona, CEAR imputó una factura, expedida con fecha 11 de abril de 2007, por el proveedor JCG, en concepto de suministro de diverso mobiliario, por un importe de 957 euros. Esta factura también formó parte de la justificación del programa «Mejora de equipamiento y medios tecnológicos», de la subvención del Régimen general, por lo que el exceso de imputación ascendió en este caso a 957 euros, importe íntegro de la factura.

— En la sede territorial de Extremadura, CEAR imputó facturas por importe de 10.013,72 euros, en concepto de asistencia jurídica realizada por MGR, coordinador de CEAR en Extremadura, que también se incluyeron en la justificación de costes del Convenio de colaboración, formalizado por la entidad y la Mancomunidad de Servicios Sociales de Base «Zona de Barros», para la ejecución del «Proyecto equipo de atención a inmigrantes Zona de Barros».

Por todo ello, no procede la imputación al programa de «Acogida» de la subvención nominativa del importe total de 11.283,19 euros que se ha detallado en los incisos anteriores, dado que justifica gastos que fueron imputados simultáneamente a otras subvenciones, vulnerando nuevamente lo previsto en el artículo 19.3 de la Ley General de Subvenciones cuando dispone que «el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada».

En los supuestos en los que la sobrefinanciación detectada se produjo por imputación simultánea a subvenciones concedidas por otras Administraciones, este Tribunal de Cuentas ha minorado su importe del programa de «Acogida» de la subvención nominativa, en base a lo previsto en el artículo 34 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, cuando dispone que la Administración «que advierta el exceso de financiación, exigirá el reintegro por el importe total del exceso, hasta el límite de la subvención otorgada por ella».

Por tanto, se ha incluido el importe de 11.283,19 euros, como Clave (m), en el cuadro número 27 del presente Informe, donde se detalla la liquidación de la subvención nominativa realizada por este Tribunal de Cuentas, y, en su caso, el importe de los fondos no aplicados por la entidad.

C) 6. Incidencia en la justificación de inversiones

Dentro de las subvenciones de capital concedidas por la DGII a CEAR, la partida más cuantiosa la constituyó la obtenida para la construcción de un Centro de Acogida a Refugiados en Getafe que, por un importe de 806.000 euros, fue concedida con cargo a la subvención de atención humanitaria.

El proyecto de construcción del edificio destinado a Centro de Acogida a Refugiados, con capacidad para unas 60 plazas, surgió de la voluntad del Ayuntamiento de Getafe de ceder un terreno municipal para ese fin y de la necesidad detectada por el, entonces, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y por CEAR de disponer de un número mayor de plazas de acogida en centros ubicados en la Comunidad de Madrid.

cve: BOCG-10-CG-A-383

La cesión del terreno a CEAR se efectuó a título gratuito y libre de cargas y gravámenes, por un plazo de 99 años, en virtud de un Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Getafe, de 4 de diciembre de 2003, y elevado a escritura pública con fecha 22 de marzo de 2004. El Centro debía entrar en funcionamiento en un plazo de 5 años (22 de marzo de 2009), transcurridos los cuales sin haberse realizado la actividad o en caso de cambio de destino de la instalación, el terreno revertiría al Ayuntamiento con sus pertenencias y accesiones.

CEAR decidió abordar las obras de construcción del inmueble en varias fases, cada una de las cuales daría lugar a la suscripción de un contrato. Esta decisión se tomó con el fin de evitar los inconvenientes generados por la incertidumbre sobre la cuantía de la financiación disponible en cada ejercicio, ya que ésta procedería íntegramente de las subvenciones que la entidad pudiera obtener de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

La primera fase de la construcción se inició con el contrato de obras de 10 de marzo de 2005, suscrito por CEAR con la empresa constructora CC, S.L., que fue seleccionada sin solicitud previa de otros presupuestos. Las obras ejecutadas, que finalizaron el 21 de junio de 2006, alcanzaron un coste total de 306.163,47 euros. La financiación de esta fase procedió íntegramente de las subvenciones solicitadas al, entonces, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Desde la finalización de la primera fase de construcción, el 21 de junio de 2006, las obras permanecieron paralizadas y no se inició la segunda fase hasta octubre de 2007.

Durante este intervalo, se produjo una modificación del proyecto inicial que afectó tanto al diseño del edificio como al número de plazas, que pasaron de las 60 inicialmente previstas, a 116, con el objetivo de dar respuesta a la necesidad, planteada por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, de contar con un mayor número de plazas de acogida disponibles en la Comunidad de Madrid. La redacción del proyecto modificado, de acuerdo con el contrato suscrito por CEAR con el estudio de arquitectura YLAU, S.L., tuvo un coste de 70.000 euros.

El presupuesto del proyecto modificado, de acuerdo con la documentación remitida por CEAR a la DGII, se cifró en 4.706.143 euros.

El contrato de ejecución de las obras correspondientes a esta segunda fase se suscribió el 8 de noviembre de 2007, con la misma empresa que había ejecutado la primera fase, CC, S.L., esta vez previa petición de dos presupuestos a otras dos empresas del sector, que fueron más elevados. Las obras contratadas inicialmente ascendieron a 718.249,56 euros, con un plazo de ejecución que finalizaba el 31 de diciembre de 2007. El coste final de esta fase fue de 885.135,78 euros, en términos de obra certificada.

Para las obras a realizar durante el ejercicio 2007 en la segunda fase, CEAR contó con una financiación procedente de la subvención de atención humanitaria concedida por la DGII de 806.000 euros, y de recursos adicionales procedentes de otras subvenciones de 154.000 euros, por lo que el importe total disponible para la ejecución de esta segunda fase fue de 960.000 euros.

Los importes obtenidos y justificados por CEAR de las dos subvenciones a aplicar en 2007 a las obras del Centro de Getafe, se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 26

Importes obtenidos y justificados por CEAR en la construcción del centro de Getafe en el Ejercicio 2007

Subvenciones obtenidas 2007	Importe concedido	Importe justificado
Atención humanitaria	806.000,00	805.828,49
Otras subvenciones	154.000,00	154.000,00
TOTAL	960.000,00	959.828,49
REMANENTE		171,51

Por lo que respecta a la justificación de la subvención recibida en el ejercicio 2007, ejercicio objeto de fiscalización, hay que señalar que presentó las siguientes incidencias:

— En primer lugar, hay que señalar que los gastos incluidos por CEAR en la justificación (certificaciones de obras y otros gastos derivados de la ejecución), si bien alcanzaron un importe equivalente al de la

cve: BOCG-10-CG-A-383

subvención concedida, no se correspondieron exactamente con los costes efectivos generados en 2007 por la ejecución de las obras. Esto se debió a que, si bien el importe de las certificaciones de obra ascendió a 885.135,78 euros, CEAR sólo imputó a las subvenciones el importe de las facturas emitidas por la constructora correspondientes a estas certificaciones, que ascendieron a un importe total de 819.491,49 euros, ya que se calcularon, de acuerdo con el contrato suscrito, con una deducción del importe del 10% de la certificación de obra ejecutada en concepto de recuperación de un anticipo inicial concedido al contratista (anticipo que no se regularizó hasta el mes de mayo de 2008), y con una retención del 5% sobre el mismo importe, en concepto de garantía de ejecución (garantía que no se reintegró al contratista hasta el 9 de agosto de 2008). Los costes derivados de la liquidación del anticipo y del reintegro de la garantía, por importe de 65.644,29 euros, se pagaron en el ejercicio siguiente, con cargo a la subvención recibida en 2008, por lo que su no aplicación en 2007, habría generado un déficit de justificación en la subvención de 2007.

— Este déficit no se generó, debido a que CEAR imputó en la subvención de 2007 un importe de 62.000 euros, correspondiente a un contrato adicional suscrito con la empresa constructora CC, S.L., el 28 de diciembre de 2007, cuyo objeto fue garantizar la continuidad del contratista hasta la firma de un nuevo contrato de obras. Su Cláusula 2.ª disponía que CEAR entregaba el citado importe en concepto de depósito y fianza, si bien su pago efectivo no se produjo hasta el mes de abril del ejercicio siguiente (fuera del plazo previsto en las bases reguladoras de la subvención de atención humanitaria), en concepto de abono parcial del anticipo inicial del contrato de obras para la tercera fase suscrito el 30 de enero de 2008. Por tanto, este importe que formó parte de la justificación de la subvención de 2007, no correspondió a un gasto efectivo hasta el año 2008.

Para la ejecución de las fases tercera (ejercicio 2008) y cuarta (ejercicio 2009), CEAR volvió a recibir sucesivas subvenciones de la DGII por importes de 1.027.000 euros y 1.000.000 euros, respectivamente.

De acuerdo con el informe proporcionado por CEAR, a la fecha de cierre de los trabajos de fiscalización, las obras pendientes de ejecutar en el año 2010 para la finalización de la construcción del Centro de Acogida a Refugiados de Getafe, ascendían a 600.000 euros y necesitaban contar con un plazo de ejecución de 6 meses adicionales.

En el momento de elaboración del presente Informe, aunque el periodo de construcción ha rebasado ampliamente el plazo establecido por el Ayuntamiento de Getafe para la puesta en marcha del Centro, éste no ha hecho uso de su derecho de reversión sobre el terreno y sus accesiones.

Por todo ello, del análisis realizado sobre las obras de construcción del Centro de Acogida a Refugiados de Getafe, se pueden resaltar las siguientes conclusiones:

— Por lo que respecta a la justificación de los gastos incurridos durante el ejercicio 2007, CEAR incluyó en los gastos justificados con cargo a la subvención de 2007, un importe de 62.000 euros, en virtud de un contrato firmado con el contratista el 28 de diciembre de 2007, en concepto de garantía para la continuidad de las obras, que fue pagado fuera del plazo establecido para la presentación de la justificación, por lo que la entidad vulneró lo previsto en el artículo 31.2 de la Ley General de Subvenciones cuando establece que «salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras de las subvenciones —circunstancia que no se produce en las bases reguladoras de la subvención de atención humanitaria—, se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del período de justificación determinado por la normativa reguladora de la subvención».

Este incumplimiento en el plazo máximo previsto para efectuar los pagos de los gastos incurridos con cargo a la subvención, podría constituir una de las infracciones previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

— La ejecución de las obras en sucesivas fases, acompasadas a la cuantía de las subvenciones recibidas, junto con la modificación del proyecto, que supuso un encarecimiento del presupuesto inicial de aproximadamente un 345%, generó retrasos en la ejecución de las obras que desembocaron en el incumplimiento del plazo máximo establecido por el Ayuntamiento de Getafe para la puesta en marcha del Centro, con el riesgo de que éste hubiera hecho uso de su derecho de reversión sobre el terreno y sus accesiones y la consiguiente pérdida, por parte de la entidad, de las inversiones realizadas.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Por tanto, del análisis realizado, se deduce que la planificación de la construcción de un Centro de la envergadura del diseñado por la entidad, cuya financiación había de extenderse a varios ejercicios y para el que no contaba con recursos propios, no debió acometerse a través de la solicitud de subvenciones de carácter anual.

El Reglamento de la Ley General de Subvenciones contempla, en su artículo 57, la figura de la subvención plurianual, que, siempre que no se superen los límites y anualidades fijados en el artículo 47 de la Ley General Presupuestaria, se acomoda mejor a los contratos de obras de carácter plurianual.

— Por último, las necesidades a las que obedeció el proyecto inicial y especialmente la modificación posterior (disponer de un elevado número de plazas de acogida para inmigrantes en la Comunidad de Madrid), podrían haber quedado actualmente desvirtuadas, debido al descenso de la presión migratoria.

Además, la reducción presupuestaria de los importes consignados en las sucesivas Leyes Generales de Presupuestos a partir del año 2010, para la atención a refugiados, en particular, y a inmigrantes en situación de vulnerabilidad, en general (el presupuesto inicial del ejercicio 2010 supuso una reducción, por estos conceptos, del 44% en relación con los créditos iniciales consignados en el presupuesto del 2007), plantea dudas sobre la posibilidad de CEAR de obtener la financiación necesaria para, en primer lugar, finalizar la ejecución de las obras y, en segundo término, para garantizar el mantenimiento del funcionamiento del Centro en el futuro.

C) 7. Incidencia relativa a los recursos propios o procedentes de otras subvenciones comprometidos en la financiación de los programas subvencionados

En relación con el compromiso de aportar ingresos procedentes de otras subvenciones, para la cofinanciación de las actividades recogidas en la Memoria adaptada de los programas del Régimen General, por importe de 7.892 euros, CEAR no acreditó, en la justificación de la subvención, ni su importe, ni su procedencia, ni su efectiva aplicación.

Tanto el artículo 30.4 de la Ley 38/2003, Ley General de Subvenciones, como las bases reguladoras de la subvención del Régimen general, aprobadas por Orden TAS 1783/2006, en su artículo 18.8, establecen que cuando las actividades hayan sido financiadas, además de con la subvención, con fondos propios u otras subvenciones o recursos, deberá acreditarse en la justificación el importe, procedencia y aplicación de tales fondos a las actividades subvencionadas. Adicionalmente, el Manual de instrucciones para la justificación de las subvenciones del Régimen general especifica, para los programas financiados, además, con fondos propios u otros recursos públicos o privados, que «por cada programa y según procedencia y aplicación, se presentarán relaciones de los gastos imputados a otras subvenciones o pagados con fondos propios u otros recursos públicos y privados».

La inexistencia de justificación de la financiación externa comprometida y, por tanto, valorada en el proceso de selección de beneficiarios por parte del órgano concedente de la subvención, podría ser susceptible de constituir una de las infracciones administrativas previstas en el artículo 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

2.2.4 Revisión de la liquidación de las subvenciones

En los Cuadros números 27, 28, y 29 siguientes se muestra, para cada una de las subvenciones que han sido objeto de ajustes o reclasificaciones por parte de este Tribunal de Cuentas, el importe de la subvención concedida por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, incluyendo las modificaciones autorizadas posteriormente por la DGII; el importe total de los gastos justificados por la entidad; los ajustes y reclasificaciones derivados de las incidencias puestas de manifiesto en el apartado anterior 2.2.3.—«Resultados del trabajo realizado»; la liquidación justificada ajustada por este Tribunal; y, finalmente, el importe de la liquidación definitiva, aplicando como límite máximo, para cada una de las subvenciones, la cuantía del importe concedido por programas o partidas presupuestarias, de acuerdo con las respectivas resoluciones de concesión.

cve: BOCG-10-CG-A-383

A) Subvención nominativa

CUADRO N.º 27

Liquidación subvención nominativa

Programas	Subvención concedida	Subvención justificada por la entidad	Ajustes y reclasificaciones propuestos TCU		Liquidación subvención justificada TCU	Aplicación límite máximo importe concedido
	(I)	(II)	(III)		(II) + (III) = (IV)	(V)
Información y Orientación	150.369,52	148.489,54			148.489,54	
Intervención Social, Formación y Empleo	882.553,81	839.853,01	–4.284,36	(d)	835.568,65	
Acogida Temporal	2.479.840,50	2.457.503,58	–54.041,06	(c)	2.283.212,00	
			(–)23.447,68	(b)		
			–1.062,36	(d)		
			–49.695,43	(e)		
			–5.613,30	(f)		
			–12.781,13	(i)		
			–1.758,61	(j)		
			–14.608,82	(l)		
			–11.283,19	(m)		
Asesoramiento Legal	329.446,78	313.258,42	–1.246,08	(d)	312.012,34	
Traducción e Interpretación	44.842,67	36.962,34			36.962,34	
Reasentamiento	17.500,00	13.185,00			13.185,00	
Iniciativa comunitaria Equal. Eneas 2	505.029,86	473.988,74			473.988,74	
Promoción del Voluntariado	79.226,75	78.936,35	–1.837,80	(d)	77.098,55	
Sensibilización	146.697,42	169.090,35			169.090,35	
Información Documental	72.262,38	74.994,88			74.994,88	
Programas Europeos	71.923,19	71.923,70	–3.969,24	(d)	67.954,46	
Formación de personal	28.000,00	14.660,13	–175,59	(k)	14.484,54	
Personal General, Gestión y Mantenimiento	359.540,00	399.604,48	54.041,06	(c)	411.439,10	
			–8.186,30	(c)		
			–34.020,14	(d)		
Gastos financieros	36.915,51	36.915,51	–13.593,85	(a)	23.321,66	
Error aritmético de agregación Resolución DGII	–4.148,39	–1,51			–1,51	
TOTAL SUBVENCIÓN NOMINATIVA	5.200.000,00	5.129.364,52	–187.563,88		4.941.800,64	4.941.800,64

cve: BOCG-10-CG-A-383

B) Subvención atención humanitaria

CUADRO N.º 28

Liquidación subvención de atención humanitaria

Programas	Subvención concedida	Subvención justificada por la entidad	Ajustes y reclasificaciones propuestos TCU		Liquidación subvención justificada TCU	Aplicación límite máximo importe concedido
	(I)	(II)	(III)		(II) + (III) = (IV)	(V)
Atención socio sanitaria de urgencia	52.500,00	51.974,09	–8.533,32	(d)	43.440,77	
Acogida	1.169.891,00	1.065.994,39			1.065.994,39	
Atención a necesidades básicas	193.000,00	162.184,89			162.184,89	
Ayudas económicas	170.000,00	166.201,77			166.201,77	
Ayudas de traslados	90.000,00	29.051,54			29.051,54	
Actuaciones en asentamientos	225.500,00	213.368,53	–657,08	(h)	212.711,45	
Encuentros de profesionales	20.000,00	8.353,81	–267,16	(k)	8.086,65	
Formación de profesionales	10.000,00	8.975,59	–533,79	(k)	8.441,80	
Sensibilización opinión pública	53.000,00	52.081,54			52.081,54	
Gastos de gestión y administración	14.200,74	18.929,55			18.929,55	
Gastos financieros	39.830,00	39.326,55	–30.315,47	(a)	9.011,08	
Gastos de personal general	186.000,00	162.126,73	–1.062,36	(d)	161.064,37	
Dietas y gastos de viaje	0,00	1.474,70			1.474,70	
TOTAL GASTOS CORRIENTES	2.223.921,74	1.980.043,68	–41.369,18		1.938.674,50	1.938.674,50
Adquisición de inmuebles					0,00	
Construcciones de inmuebles	806.000,00	805.828,49			805.828,49	
Rehabilitación y mejora de inmuebles	15.000,00	14.941,25			14.941,25	
Equipos informáticos	19.000,00	25.977,87			25.977,87	
TOTAL INVERSIONES	840.000,00	846.747,61	0,00		846.747,61	840.000,00
TOTAL SUBVENCIÓN	3.063.921,74	2.826.791,29	–41.369,18		2.785.422,11	2.778.674,50

cve: BOCG-10-CG-A-383

C) Subvención del régimen general

CUADRO N.º 29

Liquidación subvención del Régimen general

Programas	Subvención concedida	Subvención justificada por la entidad	Ajustes y reclasificaciones propuestos TCU		Liquidación subvención justificada TCU	Aplicación límite máximo importe concedido
	(I)	(II)	(III)		(II) + (III) = (IV)	(V)
RGP-01	55.000,00	55.498,15			55.498,15	55.000,00
RGP-02	20.266,00	19.599,00			19.599,00	19.599,00
RGP-03	235.099,04	230.890,10	–2.787,97	(g)	228.102,13	228.102,13
RGP-04	51.999,08	62.248,86			62.248,86	51.999,08
RGP-05	35.000,00	30.030,24			30.030,24	30.030,24
TOTAL	397.364,12	398.266,35	–2.787,97		395.478,38	384.730,45

Cuantificada por este Tribunal de Cuentas la liquidación de las subvenciones concedidas en el importe de, 8.250.978,65 euros, en el cuadro siguiente se efectúa, su comparación con los recursos obtenidos, y con los reintegros realizados por la entidad en cada programa o partida de gasto.

CUADRO N.º 30

Resumen liquidación subvenciones y reintegros

Concepto	Subvención concedida	Liquidación definitiva	Diferencia	Reintegros realizados	Importe pendiente de reintegrar
Subvención nominativa	5.200.000,00	4.941.800,64	258.199,36	70.635,00	187.564,36
Subvención atención humanitaria	3.063.921,75	2.778.674,50	285.247,25	244.108,33	41.138,92
— Gastos corrientes	2.223.921,75	1.938.674,50	285.247,25	244.108,33	41.138,92
— Inversiones	840.000,00	840.000,00	0,00	0,00	0,00
Subvención del Régimen general	397.364,12	384.730,45	12.633,67	0,00	12.633,67
RGP-01	55.000,00	55.000,00	0,00	0,00	0,00
RGP-02	20.266,00	19.599,00	667,00	0,00	667,00
RGP-03	235.099,04	228.102,13	6.996,91	0,00	6.996,91
RGP-04	51.999,08	51.999,08	0,00	0,00	0,00
RGP-05	35.000,00	30.030,24	4.969,76	0,00	4.969,76
Subvención FER	167.678,67	150.688,72	16.989,95	16.989,95	0,00
TOTAL	8.828.964,54	8.255.894,31	573.070,23	331.733,28	241.336,95

cve: BOCG-10-CG-A-383

2.2.5 Conclusiones

Por todo ello, cabe finalizar el análisis de las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración a la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, a aplicar en el ejercicio 2007, con las siguientes conclusiones:

1. El importe total de las subvenciones concedidas en la ejecución de los programas subvencionados, se elevó a 8.828.964,54 euros.

El importe total de las justificaciones aportadas en la ejecución de los programas subvencionados, una vez aplicados por este Tribunal de Cuentas los excesos de imputación, reclasificaciones y límites por partida de gasto existentes, se elevó a 8.255.894,31 euros, por lo que los fondos no aplicados se elevaron a un total de 573.070,23 euros.

De acuerdo con la información facilitada por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, CEAR efectuó reintegros por un importe total de 331.733,28 euros.

Teniendo en cuenta que para cada subvención los reintegros efectuados se aplican por programas o partidas de gasto, el importe total pendiente de reintegro ascendería a 241.336,95 euros, que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, debe ser requerido, más los intereses de demora a que hacen referencia los artículos 37.1 y 38.2 de la Ley General de Subvenciones, por el órgano concedente de la subvención analizada, es decir, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, Centro Directivo de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración, a la Comisión Española de Ayuda al Refugiado.

2. CEAR podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por las siguientes causas, todas ellas recogidas en el epígrafe 2.2.3, Sección III, del presente Informe:

— Haber incurrido en omisiones e inexactitudes contables, supuesto detallado en el punto A) 1.1.

— No haber solicitado autorización de las modificaciones de las partidas de gasto de las subvenciones nominativa y de atención humanitaria, supuesto detallado en el punto C) 1.1.

— Imputar costes indirectos de estructura a actividades y no establecer criterios objetivos de imputación de gastos compartidos a distintas actividades, supuesto detallado en el punto C) 2.

— No aportar copia de los contratos de arrendamiento de servicios y del alta en el Impuesto de actividades económicas, supuesto detallado en el punto C) 3.7.

— Incumplir el plazo máximo previsto para efectuar el pago de los gastos subvencionados, supuesto detallado en el punto C) 6.

— No acreditar justificación de la financiación procedente de otras subvenciones, a pesar de haber sido comprometida, para la ejecución de las actividades subvencionadas, supuesto detallado en el punto C) 7.

3. Una vez aprobado el presente Informe, este Tribunal de Cuentas comunicará a la Agencia Estatal de Administración Tributaria las incidencias puestas de manifiesto en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias por parte de CEAR, detalladas en los puntos A) 1.3, C) 3.7 y C) 5.1 del epígrafe 2.2.3, Sección III.

2.3 Asociación Comisión Católica Española de Migración

2.3.1 Consideraciones generales

2.3.1.1 Naturaleza y objeto de la entidad

La Asociación Comisión Católica Española de Migración (en adelante ACCEM), constituida legalmente el 8 de octubre de 1990, goza de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, careciendo de ánimo de lucro en sus actuaciones. Figura inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior con fecha 5 de febrero de 1991.

Su objeto social, definido en el artículo 3 de sus Estatutos, modificados por acuerdo de su Asamblea General Extraordinaria de fecha 3 de octubre de 2003, con la finalidad de adaptarlos a las previsiones de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, está constituido por, entre otros, los siguientes fines:

— «…la formación integral, promoción e inserción, en todos los planos y niveles, de los refugiados, asilados, y migrantes en nuestra sociedad y su reasentamiento en terceros países.

cve: BOCG-10-CG-A-383

— La colaboración con todas aquellas instituciones públicas y privadas, civiles, sociales y religiosas que, con carácter altruista persigan fines comunitarios semejantes a los de la ACCEM.

— El fomento de la lengua y cultura española entre los refugiados, asilados y migrantes, con vistas a su inserción social.

— La defensa de los derechos del refugiado, asilado y migrante reconocidos en la legislación vigente, tanto sociales y laborales como culturales y cívicos».

El órgano ejecutivo de ACCEM está constituido por su Junta Directiva, compuesta por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, tres vocales y un Tesorero. Tiene como misión, tal y como indica el artículo 24 de sus Estatutos, «…gobernar, administrar y representar a la Asociación. En consecuencia puede determinar las actividades que han de emprenderse y el desarrollo que ha de dárseles, y efectuar los actos que sean necesarios y convenientes para la realización de los fines sociales…».

Por lo que respecta al régimen contable de ACCEM, éste se acomoda a lo establecido en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. Asimismo, debe indicarse que el artículo 37 de los Estatutos de ACCEM, establece que «la Asociación tendrá que llevar los libros y documentos ordinarios requeridos para cualquier organización de este tipo. Tanto los libros como la memoria de actividades serán presentadas anualmente a la Asamblea General Ordinaria en el primer semestre de cada año».

Las Cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2007, elaboradas a partir de las directrices contenidas en las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad para las entidades sin fines lucrativos, fueron auditadas, siendo el informe de auditoría favorable con la salvedad de no haber sido auditada la situación fiscal de la entidad, correspondiente a los ejercicios económicos abiertos a inspección anteriores al año 2005.

2.3.1.2 Subvenciones objeto de fiscalización

Las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración a ACCEM para su ejecución en el año 2007, fueron las siguientes:

CUADRO N.º 31

Subvenciones concedidas a ACCEM

Subvención	Importe
A) Subvención nominativa	3.697.960,00
B) Subvención de atención humanitaria	3.966.959,29
C) Subvención del Régimen general	680.567,00
D) Subvención Fondo Europeo Refugiados	233.874,34
TOTAL	8.579.360,63

Según sus Cuentas anuales, los recursos económicos de ACCEM procedieron, en el ejercicio 2007, fundamentalmente, de subvenciones (16.609.412,29 euros), pues éstas suponen el 98,6% de la cifra total de ingresos (16.846.822,24 euros). De ellas, las subvenciones recibidas de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración representaron el 50,9 %. El resto de ingresos contabilizados fueron generados por convenios de colaboración con diversas Comunidades Autónomas, Entidades Locales y entidades privadas, así como por los alquileres de diferentes inmuebles de su propiedad.

A continuación se describen las subvenciones concedidas a ACCEM que constituyen el objeto de la fiscalización realizada.

cve: BOCG-10-CG-A-383

A. Subvención nominativa para la realización de un programa dirigido a inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria (en adelante, subvención nominativa).

Mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de fecha 19 de abril de 2007, se concedió a ACCEM una subvención nominativa de 3.697.960 euros, para la ejecución en el año 2007, del programa anual dirigido a refugiados e inmigrantes.

La DGII certificó, con fecha 11 de marzo de 2009, que validaba la suficiencia de la justificación presentada por la entidad, «…sin perjuicio de las actuaciones de comprobación, seguimiento e inspección que puedan llevar a cabo los órganos competentes, de acuerdo con lo establecido en los artículos 14.c y 32.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en la cláusula vigésimo sexta del Convenio de Colaboración suscrito entre la Dirección General de Integración de los Inmigrantes y la Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM), el 20 de abril de 2007».

A continuación se detalla, por programas, el importe inicialmente concedido, una vez incorporadas las modificaciones aprobadas por la DGII, y, el importe finalmente justificado.

CUADRO N.º 32

Subvención nominativa

Programa	Concedido	Justificado
Información y orientación	183.443,93	183.474,15
Atención básica	74.938,14	74.938,94
Integración social	20.176,43	20.185,50
Acogida temporal	1.861.461,00	1.861.461,31
Atención al contingente anual de inmigrantes trabajadores	363.440,00	363.444,59
Asesoramiento legal	145.456,24	145.462,28
Interpretación y traducción	38.253,89	38.263,30
Retorno voluntario y reasentamiento	43.284,09	43.286,57
Reunificación familiar	34.981,71	34.991,42
Atención psicológica	35.592,64	35.595,17
Iniciativa Comunitaria ENEAS EQUAL 2	263.214,69	263.214,69
Promoción del voluntariado	75.393,81	75.404,19
Sensibilización y comunicación	112.781,95	112.818,72
Asesoramiento sobre Instituciones y programas de la Unión Europea	101.643,08	101.652,49
Formación de personal	50.498,61	50.500,91
Mediación intercultural	51.476,79	51.479,18
Personal general, gestión y mantenimiento	241.923,00	241.962,63
TOTAL SUBVENCIÓN NOMINATIVA	3.697.960,00	3.698.136,04

cve: BOCG-10-CG-A-383

B. Subvención, en régimen de concesión directa, para la realización de actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes (en adelante, subvención de atención humanitaria).

Mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de fecha 8 de agosto de 2007, se concedió a ACCEM una subvención, en régimen de concesión directa, de 3.966.959,29 euros, para la ejecución en el año 2007, del programa anual de atención humanitaria a personas inmigrantes.

La DGII certificó, con fecha 6 de octubre de 2008, la adecuada justificación de la subvención, en base a las competencias que le otorga el artículo 32.1 de la Ley General de Subvenciones.

Posteriormente, dentro del proceso de revisión de justificaciones, la DGII emitió, en fecha 21 de abril de 2010, un oficio solicitando a ACCEM aclaraciones o subsanaciones referentes a incidencias detectadas en los capítulos de «Adquisición de inmuebles» y «Rehabilitación y mejora de inmuebles». Las aclaraciones solicitadas fueron remitidas por la entidad a la DGII, con fecha 11 de mayo de 2010.

Finalmente, la DGII emitió un oficio, con fecha 21 de junio de 2010, comunicando que «la subsanación solicitada queda suficientemente justificada, sin perjuicio de las actuaciones de comprobación, seguimiento e inspección que puedan llevar a cabo los órganos competentes».

A continuación se detalla, por programas, el importe concedido, una vez incorporadas las modificaciones aprobadas por la DGII, y, el importe finalmente justificado.

CUADRO N.º 33

Subvención de atención humanitaria

Programas	Concedido	Justificado
Atención socio-sanitaria de urgencia	40.000,00	33.904,00
Acogida	2.378.865,56	2.187.593,43
Atención necesidades básicas	24.500,00	24.500,00
Ayudas económicas	35.000,00	21.466,56
Ayudas de traslados	70.000,00	63.010,58
Actuaciones en asentamientos	44.000,00	44.000,00
Centro de estancias diurnas y atención de emergencias	60.000,00	55.540,05
Encuentros profesionales	35.000,00	31.342,30
Estudios sobre población inmigrante	18.818,12	18.237,93
Sensibilización opinión pública	60.000,00	45.211,22
Gastos de gestión y administración	150.775,61	101.037,09
Gastos de personal general	160.000,00	155.282,16
TOTAL GASTOS CORRIENTES	3.076.959,29	2.781.125,32
Adquisición de inmuebles	604.286,78	604.286,78
Rehabilitación y mejoras de inmuebles	229.138,85	229.138,85
Equipos informáticos	11.993,29	11.993,29
Elementos de Transporte	0,00	0,00
Mobiliario	44.581,08	44.581,08
TOTAL INVERSIONES	890.000,00	890.000,00
TOTAL SUBVENCIÓN ATENCIÓN HUMANITARIA	3.966.959,29	3.671.125,32

Durante el ejercicio 2008, ACCEM procedió a realizar dos reintegros, de forma voluntaria, por un importe global de 295.833,97 euros, en concepto de fondos no aplicados de la subvención concedida.

cve: BOCG-10-CG-A-383

C. Subvención, en régimen de concurrencia competitiva, para la integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional (en adelante, subvención del Régimen general).

Mediante tres Resoluciones de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, sin fechar, notificadas con fecha 11 de enero de 2007, se concedió a ACCEM una subvención por importe conjunto de 680.567 euros, para la ejecución de 9 de los 10 programas solicitados por el beneficiario, de los que 330.000 euros fueron cofinanciadas con el FSE.

A continuación se detalla, por programas, el importe concedido, una vez incorporadas las modificaciones aprobadas por la DGII, y, el importe finalmente justificado.

CUADRO N.º 34

Subvención del Régimen general

Código	Programa	Concedido	Justificado
RGP-01	Integración socio-laboral	330.000,00	328.744,54
RGP-02	Centro de información, recursos y documentación sobre asilo y migraciones (CIRDAM)	63.000,00	64.278,32
RGP-03	Actuación integral contra la trata y tráfico de personas	35.000,00	34.517,19
RGP-04	Servicio de atención y mediación intercultural	33.000,00	32.519,80
RGP-05	Promoción del voluntariado	25.000,00	24.956,39
RGP-06	Dispositivo de observación participativa y evaluación cooperativa para la integración de migrantes (DOPIM)	100.000,00	99.935,74
RGP-07	Mantenimiento, continuidad y seguimiento del plan de gestión de la calidad	23.000,00	23.020,64
RGP-08	Fomento de la participación de familias inmigrantes en la comunidad educativa	51.300,00	51.336,28
RGP-09	Mejora organizativa y estructural y equipamiento de ACCEM	20.267,00	20.267,00
TOTAL SUBVENCIÓN RÉGIMEN GENERAL		680.567,00	679.575,90

ACCEM procedió al reintegro, con fecha 6 de marzo de 2008, de forma voluntaria, de un importe de 1.846,06 euros, en concepto de fondos no aplicados de la subvención concedida.

Por último, mediante notificación de fecha 28 de mayo de 2010, como consecuencia de las actuaciones de comprobación de la subvención concedida, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes verificó la existencia de alguno de los incumplimientos contemplados en el artículo 37.1.c) de la Ley General de Subvenciones y dictó Acuerdo de Iniciación de Procedimiento de Reintegro por un importe de 499 euros, correspondiente al programa RGP-03.

D. Subvención, en régimen de concurrencia competitiva, para acciones de acogida de refugiados y personas desplazadas, cofinanciada por el Fondo Europeo para los Refugiados (en adelante, subvención FER).

Mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de fecha 29 de diciembre de 2006, se concedió a ACCEM una subvención para la financiación de los proyectos presentados por un importe total de 233.874,34 euros, de los que 175.405,75 euros correspondían a la parte de financiación procedente de FER.

La DGII remitió a la Comisión Europea el Informe final relativo al ejercicio 2006 y la declaración final de gastos, así como los informes de la Autoridad de Control, Intervención General de la Administración del Estado, e informe de evaluación externa, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Decisión

cve: BOCG-10-CG-A-383

del Consejo de 2 de diciembre de 2004, por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010 (2004/904/CE).

A continuación se detalla, por programas, el importe concedido, distinguiendo entre la parte cofinanciada por la DGII y la concedida por el FER, y, por último, el importe finalmente justificado:

CUADRO N.º 35

Subvención FER

Programas	Concedido financiado DGII	Concedido financiado FER	Concedido total	Justificado
Integración de personas en situación de vulnerabilidad	36.666,67	110.000,00	146.666,67	145.633,91
Retorno voluntario	21.801,92	65.405,75	87.207,67	83.049,39
TOTAL SUBVENCIÓN FER	58.468,59	175.405,75	233.874,34	228.683,30

2.3.2 Objetivos y alcance

Respecto a la entidad ACCEM, en su calidad de beneficiario de las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, ha sido objeto de control:

— la adecuada y correcta obtención de la subvención;
— la aplicación de los fondos recibidos;
— la adecuada y correcta justificación de la subvención;
— la comprobación de la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones recibidas de otros órganos de la Administración General del Estado o de las Administraciones de las respectivas Comunidades Autónomas;
— y el cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa aplicable.

Para ello, se han realizado pruebas de auditoría consistentes en el examen de los registros contables y extracontables de la entidad, así como de la documentación que los ha soportado; en el examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas con la aplicación de los fondos; y en la comprobación material de las inversiones financiadas. Asimismo, se han realizado aquellas otras actuaciones que se han considerado necesarias con el fin de alcanzar los objetivos de la fiscalización.

2.3.3 Resultados del trabajo realizado

Se incluyen en este epígrafe todas aquellas incidencias relacionadas con los procedimientos de control interno existentes en la gestión de las subvenciones concedidas, así como las relativas a la adecuada ejecución de las actividades subvencionadas, de conformidad con el contenido de los Convenios suscritos o las Memorias adaptadas aprobadas, y, por último, las referidas a su adecuada justificación.

A) Incidencias en los procedimientos de control interno de la gestión de las subvenciones concedidas

Este Tribunal ha detectado, con respecto a este apartado, las siguientes incidencias:

A) 1. Incidencias de carácter general

1. En primer lugar, respecto a los elementos patrimoniales de ACCEM, resulta aplicable la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y las normas de información presupuestaria de estas entidades, que contempla los requisitos que debe reunir el inventario de los elementos que integran el inmovilizado no financiero de este tipo de entidades.

cve: BOCG-10-CG-A-383

A este respecto, el inventario del ejercicio 2007 no reunía los requisitos exigidos por la mencionada norma reglamentaria, dado que:

— Era incompleto, limitándose, exclusivamente, a los elementos patrimoniales adquiridos en el año 2007.
— No detallaba todos los elementos patrimoniales financiados con las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Así, de una muestra de 26 elementos patrimoniales financiados, sólo se encontraban inventariados tres de ellos.
— Para cada elemento, se detallaban los siguientes extremos: objeto (breve descripción del elemento patrimonial), código interno, fecha de adquisición, importe, número correlativo y número de factura (no cumplimentado en todos los casos), no figurando en los elementos inventariados referencia alguna a su afectación a las actividades que justificaron su adquisición con cargo a las subvenciones recibidas de la DGII.
— El importe recogido en el inventario no se conciliaba con la contabilidad de la entidad.

No obstante lo anterior, hay que hacer constar que, durante la realización de los trabajos de la Fiscalización, se pudo verificar la existencia, en la sede de la entidad, de elementos patrimoniales de similares características a los que figuraban en las facturas justificativas del empleo dado a las subvenciones de capital recibidas de la DGII.

La elaboración de un inventario de todos los elementos patrimoniales que integran el inmovilizado no financiero de la entidad, especialmente de todos aquellos elementos que han sido financiados con cargo a subvenciones públicas, y en donde se haga constar el período de tiempo y actividad a la que están afectos en función de las correspondientes bases reguladoras o, al menos, los dos o cinco años que, como mínimo, establece el artículo 31.4.a) de la Ley General de Subvenciones, es una obligación formal de ACCEM, cuyo incumplimiento podría llegar a constituir una de las infracciones administrativas tipificadas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

2. El sistema de información contable, a nivel de contabilidad analítica o de costes, utilizado por ACCEM se basó, en el ejercicio 2007, en la asignación de un código contable a cada uno de los programas incluidos en las subvenciones recibidas. Estos códigos contables, por lo que respecta a las subvenciones objeto de fiscalización, se correlacionaron, en general, de forma biunívoca con cada uno de los programas en los que se estructuraron las indicadas subvenciones, existiendo, incluso, para facilitar un mayor detalle y desagregación, códigos territoriales de proyecto para alguno de estos programas (casos de los programas de «Acogida Temporal» de la subvención nominativa o de «Acogida» de la subvención de atención humanitaria). De esta forma, la contabilidad debía permitir, al clasificar cada operación de índole económica por código de proyecto, identificar los costes imputables a cada programa y liquidar y justificar cada una de las subvenciones recibidas.

Sin embargo, existieron algunas excepciones a este procedimiento general, cuantitativamente relevantes, que dificultaron la liquidación de las subvenciones:

— Todos los gastos de personal de la entidad se quedaron al margen del sistema descrito. El sistema de imputación aplicado en este caso, al carecer de adecuados y suficientes controles, provocó errores y duplicidades en la atribución de las retribuciones de personal, tal y como se detalla y cuantifica en el punto C) 1 del presente epígrafe.
— Tampoco se adaptaron al mismo las operaciones económicas correspondientes a los costes indirectos de administración general y de mantenimiento de la estructura de la asociación, lo que dificultó a la propia entidad la cuantificación de la liquidación de las subvenciones recibidas.
— Por último, en el caso de la subvención de atención humanitaria, los códigos territoriales correspondientes al programa de «Acogida» incluyeron imputaciones de operaciones vinculadas a otros programas tales como los de «Inversiones», «Atención socio sanitaria de urgencia», «Ayudas de traslados» o «Encuentros de profesionales». Esta imputación múltiple a un único código de proyecto dificultó a la propia entidad relacionar los datos contables con los importes liquidados y justificados de cada programa subvencionado.

3. Por lo que respecta a los costes de personal, la entidad no tenía establecido un sistema de control horario o de seguimiento de la dedicación a diversas actividades de su personal, lo que ha impedido verificar el reparto de su coste entre los diversos programas subvencionados, ya lo fueran por la DGII o por otras Administraciones o entidades.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Asimismo, hay que indicar que en el caso de algunos trabajadores, cuyos costes salariales fueron imputados por ACCEM a más de un programa subvencionado, se ha observado que las funciones desarrolladas por estos trabajadores, según la estructura de personal facilitada por la entidad, no guardaban relación con el objeto de los programas a los se imputaron.

4. En cuanto a las dietas y gastos de viaje, se ha detectado falta de rigor en lo referente a la cumplimentación del documento «Liquidación de dietas y gastos de viaje» requerido por la DGII como detalle y resumen de cada uno de los justificantes aportados en esta naturaleza de gastos, dado que, en numerosas liquidaciones, faltaba la autorización de la persona responsable del programa subvencionado, no habiéndose acreditado tampoco la existencia de autorización previa para la realización del citado gasto.

Asimismo, debe indicarse que, en las justificaciones imputadas a determinados programas, la actividad que dio origen al gasto de esta naturaleza no puede relacionarse directamente con el contenido de los programas subvencionados.

Este Tribunal de Cuentas considera que ACCEM debe extremar el rigor en la justificación de este tipo de gastos, acomodándose a las exigencias de las respectivas bases reguladoras.

5. En el concepto de gastos de «Alquileres», incluido dentro de los gastos de actividades y mantenimiento de las subvenciones analizadas, se ha detectado la inclusión de numerosos alquileres de equipos informáticos, generalmente ordenadores. Esta imputación de gastos se produjo en las subvenciones nominativas, de atención humanitaria y del Régimen general.

Sin embargo, estas dos últimas subvenciones incluían la posibilidad de ejecutar programas de inversiones, por lo que no se entiende que la entidad beneficiaria no solicitara la adquisición del equipamiento informático necesario para la ejecución de los programas subvencionados, en vez de recurrir sistemáticamente a la solicitud de financiación para su arrendamiento anual.

Los programas a los que se imputaron estos gastos tenían la calificación de programas de continuidad, al realizarse, con las variaciones no esenciales contenidas en las respectivas bases reguladoras, todos los años.

En el documento de solicitud de las subvenciones de atención humanitaria y del Régimen general se ponía de manifiesto que, para ejecutar las acciones en las que se estructuraban los programas a los que se imputaron estos alquileres, era necesario contar con los adecuados equipos informáticos. Pese a la necesidad manifestada, ésta no se recogió en la solicitud de financiación de inversiones, imposibilitando que la entidad pudiera obtener los recursos necesarios con los que financiar la adquisición del adecuado equipamiento informático. La entidad se vio obligada, tal y como ocurrió en años anteriores, tanto para las mismas acciones, como para otras diferentes dentro del mismo programa, a incurrir en gastos de arrendamiento por un importe similar o, incluso en algunos supuestos, superior a la inversión a realizar, en el caso de haber procedido a la adquisición de los equipos, lo que supone una utilización antieconómica de recursos públicos (llegando a abonar al arrendador un importe superior a los 3.000 euros por ordenador/año).

El importe total al que ascendieron, en el año 2007, las imputaciones realizadas por este concepto, a las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, fue de 46.407,86 euros. De esta cantidad, 7.238,78 euros correspondieron a la subvención nominativa, 21.179,59 euros a la subvención de atención humanitaria y 17.989,49 euros a la subvención del Régimen general.

En consecuencia, este Tribunal de Cuentas considera inadecuada la gestión presupuestaria realizada por ACCEM, dado que supone un incumplimiento del principio de eficiencia y economía en la asignación y utilización de los recursos públicos que debe presidir la gestión de las subvenciones públicas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.3.c) de la Ley General de Subvenciones.

A) 2. Incidencia relacionada con los resultados financieros

ACCEM financió mediante la disposición de fondos de una póliza de crédito, con un límite de disposición de 2.000.000 euros, contratada con la entidad financiera SCH, todos los pagos que tuvo que realizar, tanto con cargo a las subvenciones recibidas de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes como de otros entes, con anterioridad a la percepción de los fondos correspondientes.

ACCEM carecía, en el año 2007, de un sistema de asignación de los pagos realizados con cargo a cada una de las subvenciones que los originaban, a partir del cual, y teniendo en cuenta los ingresos procedentes de cada subvención, poder estimar los gastos financieros derivados de la utilización de la póliza de crédito señalada, como fuente de financiación de los pagos realizados con anterioridad al cobro de las respectivas subvenciones.

cve: BOCG-10-CG-A-383

De igual forma, ACCEM, tampoco estableció ningún sistema que permitiera determinar los posibles o potenciales rendimientos financieros derivados del cobro anticipado de las subvenciones recibidas respecto al momento de pago del coste de las actividades subvencionadas.

Estas carencias obligaron a ACCEM a estimar de forma alternativa los costes e ingresos financieros a imputar a cada una de las subvenciones concedidas por la DGII. En esta estimación, ACCEM aplicó el criterio de considerar que los pagos se realizaban, para las subvenciones citadas, de forma proporcional y homogénea en el tiempo, es decir, en cantidades idénticas en cada uno de los doce meses del año en el que se realizaban las actividades subvencionadas, siendo el total de los importes teóricamente pagados mensualmente igual al de las subvenciones concedidas.

Este Tribunal de Cuentas considera que el criterio aplicado carecía de base real e incrementó ficticiamente los gastos financieros imputados a las subvenciones analizadas, ya que se produjeron diversos pagos (a título de ejemplo, los correspondientes a la ejecución de las inversiones financiadas), que se acumularon sistemáticamente, para todas las subvenciones que las permitían, en los últimos meses del año.

A este respecto, hay que indicar que, por parte de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en su calidad de órgano concedente de las subvenciones, no se han establecido criterios de cálculo homogéneos para todas las entidades beneficiarias y razonables desde un punto de vista de la coherencia con la corriente efectiva de cobros y pagos derivados de las mismas, ni en la fase previa de tramitación de concesión de las subvenciones, ni en la fase posterior de comprobación de su justificación.

Ante la ausencia de criterios objetivos marcados por el órgano concedente de las subvenciones, las certificaciones expedidas por la DGII validando la suficiencia de la justificación presentada por la entidad, suponen «de facto» la aprobación del criterio de cálculo de los resultados financieros utilizado por ACCEM, a pesar de la apuntada ausencia de rigor y de la falta de homogeneidad con el utilizado por otras entidades beneficiarias.

B) Incidencias en la ejecución de las actividades programadas

De las actuaciones de fiscalización realizadas no se deduce la existencia de incidencias en la ejecución de las actividades a las que se hace referencia en los Convenios reguladores o en las Memorias adaptadas de las subvenciones concedidas por la DGII a ACCEM.

C) Incidencias en la justificación del coste de las actividades realizadas

Las incidencias que se han puesto de manifiesto en la fiscalización de la documentación presentada por ACCEM como justificación de las subvenciones recibidas, han sido las siguientes:

C) 1. Incidencias relacionadas con gastos de personal

Por lo que respecta a las imputaciones realizadas al conjunto de las subvenciones analizadas por la entidad ACCEM, durante el ejercicio 2007, en concepto de gastos de personal, este Tribunal de Cuentas detectó las siguientes incidencias:

1. Existencia de imputaciones de retribuciones a favor del personal de la entidad, incluidas en las subvenciones concedidas por la DGII, y que, conjuntamente con las imputaciones realizadas bien a otras de las subvenciones recibidas de la DGII o bien a subvenciones recibidas de otros entes, superaron el coste real de las retribuciones satisfechas, por lo que vulneran el límite máximo fijado en el artículo 19.3 de la Ley General de Subvenciones, cuando dispone que «el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada».

En aquellos supuestos en los que el exceso de imputación se produjo con subvenciones públicas distintas a las concedidas por la DGII, se ha considerado el exceso imputable a la subvención concedida por ésta, dado que de acuerdo con lo previsto en el artículo 34 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones «cuando sea la Administración la que advierta el exceso de financiación, exigirá el reintegro por el importe total del exceso, hasta el límite de la subvención otorgada por ella».

El importe total al que ascendieron las sobreimputaciones de gastos de personal por este concepto fue de 78.400,95 euros.

cve: BOCG-10-CG-A-383

2. Imputaciones de gastos de personal, incluidas en las subvenciones concedidas por la DGII, por importe superior al establecido en el II Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado (en adelante, C.U.P.L.), convenio fijado en los diferentes Manuales de instrucciones de las subvenciones concedidas por la DGII, como regulador de las retribuciones del personal laboral que presta sus servicios en el desarrollo de los programas subvencionados.

El importe total al que ascendieron las sobreimputaciones de gastos de personal por este concepto fue de 29.714,63 euros.

3. Imputación a las subvenciones concedidas por la DGII, en concepto de cuotas de la Seguridad Social a cargo del empleador, erróneamente calculadas y superando el importe del coste real incurrido, por lo que se vuelve a producir una vulneración del artículo 19.3 de la Ley General de Subvenciones. En este caso, el importe de la sobrefinanciación se elevó a 697,61 euros.

4. Asimismo, ACCEM imputó indebidamente, como gastos de personal, un importe de 1.319,78 euros, en concepto de pago delegado de la prestación económica de incapacidad temporal del trabajador ECS, incluida en el modelo TC-2 «Relación nominal de trabajadores» del boletín de cotización a la Seguridad Social de ACCEM del mes de enero de 2007, dado que este coste fue recuperado por ACCEM al efectuar el pago de los seguros sociales de dicho mes. Corresponde, por tanto, minorar la cantidad imputada, 1.319,78 euros, en los programas «Acogida temporal» de la subvención nominativa y «DOPIM» de la subvención del Régimen general.

En el cuadro siguiente se detallan, para cada una de las subvenciones objeto de fiscalización y programas, los importes señalados en los cuatro incisos anteriores. El importe total al que ascendieron las sobreimputaciones de gastos de personal fue de 110.132,98 euros, cantidad que ha sido incluida como Clave (a) en los Cuadros números 38, 39 y 40 del presente Informe, donde se presenta la liquidación ajustada por este Tribunal de Cuentas de las subvenciones nominativa, de atención humanitaria y del Régimen general, respectivamente.

CUADRO N.º 36

Excesos de imputación en gastos de personal

Subvención	Programa	Conceptos e importe				
		Sobrefinanciación	C.U.P.L.	Cuotas Seguridad Social	Incapacidad temporal	Total
Nominativa	Servicio de información y orientación	17.798,71				17.798,71
	Acogida temporal	27.567,10			339,25	27.906,35
	Interpretación y traducción	487,11				487,11
	Sensibilización y comunicación	5.726,21				5.726,21
	Formación personal	1.301,73				1.301,73
	Personal general, gestión y mantenimiento	19.818,38	10.671,21	697,61		31.187,20
Atención humanitaria	Acogida	3.420,46				3.420,46
	Gastos de personal general	1.244,45	19.043,42			20.287,87
Régimen general	DOPIM RGP-06				980,53	980,53
	Mantenimiento, continuidad y seguimiento del plan de gestión de la calidad RGP-07	1.036,81				1.036,81
TOTAL		78.400,96	29.714,63	697,61	1.319,78	110.132,98

cve: BOCG-10-CG-A-383

C) 2. Incidencias en la justificación de gastos de actividades y mantenimiento

1. ACCEM realizó imputaciones en el programa «Información y orientación» de la subvención nominativa por importe de 1.497,60 euros, en concepto de constitución de una fianza como garantía del cumplimiento de las obligaciones que le incumbían como arrendatario en el contrato de un local en la calle Ibáñez Marín, número 43, de Melilla. La constitución de fianzas para responder de las obligaciones contractuales que incumben al beneficiario, no puede ser financiada con cargo a las subvenciones objeto de análisis, dado que no constituye ni un gasto ni una inversión y que, al vencimiento del correspondiente contrato, debe ser reintegrada por el arrendador a la entidad.

Idéntico criterio utilizó ACCEM, al imputar en el programa RGP-01 «Integración socio-laboral» incluido en la subvención del Régimen general, la cantidad de 109,56 euros, correspondientes a la fianza constituida para la celebración de un contrato de suministro con la sociedad municipal AB, en la sede territorial de Burgos.

Por tanto, se ha producido una imputación excesiva en los dos programas citados, por lo que ambos importes (1.497,60 euros y 109,56 euros), han sido incluidos como Clave (b) en los Cuadros números 38 y 40 del presente Informe, donde se presentan las liquidaciones ajustadas por este Tribunal de Cuentas de las subvenciones nominativa y del Régimen general, respectivamente.

2. La entidad no minoró, en las liquidaciones presentadas como justificación de la aplicación de las subvenciones recibidas, los descuentos, deducciones o bonificaciones concedidas por los proveedores, mediante descuento en factura o abono en cuenta, respecto a los gastos en los que incurrió como consecuencia de la realización de las actividades en las que se estructuraban los programas subvencionados.

Estas minoraciones de gasto, aunque de escaso importe, fueron cuantificadas por este Tribunal de Cuentas en 2.073,97 euros, correspondiendo a la subvención nominativa un importe de 1.353,26 euros —1.234,51 euros al programa de «Acogida temporal» y 118,75 euros al programa «Promoción del voluntariado»— y a la subvención de atención humanitaria un importe de 720,71 euros —programa de «Acogida»—.

Por tanto, el importe conjunto de 2.073,97 euros, se ha incluido como Clave (c) en los Cuadros números 38 y 39 del presente Informe, donde se han incluido las liquidaciones realizadas por este Tribunal de Cuentas de las subvenciones nominativa y de atención humanitaria, respectivamente.

3. La entidad realizó imputaciones en concepto de cuotas del Colegio de abogados satisfechas a favor de su personal contratado en régimen laboral, por valor de 3.814,81 euros en las subvenciones nominativas y del Régimen general. Este Tribunal de Cuentas considera que una parte de estas imputaciones, por valor de 1.610,52 euros, no resultan un gasto elegible en las subvenciones analizadas, dado que las cuotas eran satisfechas a favor del personal de ACCEM que no tenía asignadas funciones de representación de la entidad.

El hecho de que el coste asumido por la entidad, en los supuestos en los que el personal, en cumplimiento de las obligaciones derivadas de su contrato laboral, no ejerza funciones para las que sea exigible la colegiación, responde, a juicio de este Tribunal de Cuentas a una liberalidad de ACCEM a favor de su personal, por lo que supone un exceso de imputación a la subvención nominativa, programa de «Asesoramiento legal», por un importe de 1.073,96 euros, y a la subvención del Régimen general, programa «CIRDAM», por una cuantía de 536,56 euros.

Por todo ello, el importe conjunto de 1.610,52 euros, se ha incluido como Clave (d) en los Cuadros números 38 y 40 del presente Informe, donde se detallan las liquidaciones ajustadas por este Tribunal de Cuentas de las subvenciones nominativa y del Régimen general, respectivamente.

C) 3. Incidencias en la justificación de inversiones

1. Del importe total subvencionado a la entidad, de acuerdo con la Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de 8 de agosto de 2007, por la que se concedió a ACCEM una subvención al amparo del 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 humanitarias a personas inmigrantes, un importe de 890.000 euros debían destinarse «…al suministro de bienes de equipos, elementos de transporte, equipos informáticos, adquisición, construcción, rehabilitación y mejora de bienes inmuebles…».

En el apartado tercero de la citada Resolución se incluye un inciso destinado a precisar las inversiones que pueden ser objeto de financiación con cargo a la subvención, definiéndolas como aquéllas que tienen por finalidad «…dotar a la entidad del suministro de bienes de equipo, elementos de transporte, equipos

cve: BOCG-10-CG-A-383

informáticos, así como la adquisición, construcción, rehabilitación y mejora de bienes inmuebles. La Entidad llevará a cabo las inversiones en inmuebles de acuerdo con el cuadro de localización geográfica que se adjunta como anexo a la presente resolución». Estas inversiones vienen resumidas en el Anexo I «Cuadro de costes subvenciones de atención humanitaria» de la citada Resolución, en el que se recoge un importe de 625.000 euros para la financiación de la adquisición de inmuebles, y en el Anexo II «Cuadro de localización geográfica de inversiones en inmuebles subvenciones de atención humanitaria» de dicha Resolución, donde se ubican geográficamente los inmuebles a adquirir, concretamente en las provincias de Cádiz y Huelva.

En idénticas localizaciones constan las inversiones en adquisición de inmuebles que figuran en la solicitud de modificación de la Resolución de concesión de la subvención, suscrita por ACCEM con fecha 28 de diciembre de 2007.

Asimismo, la Memoria justificativa final, formalizada con fecha 16 de mayo de 2008, indica en su apartado 5.2.8 que «la adquisición de inmuebles ha tenido lugar en Andalucía (Cádiz y Huelva)».

Sin embargo, este Tribunal pudo constatar la adquisición de un inmueble sito en la calle Océano Ártico, número 4, 1º, B, de la barriada Virgen del Mar de Cartagena —Murcia—, inmueble que no figuraba incluido en el Anexo II «Cuadro de localización geográfica de inversiones en inmuebles subvenciones de atención humanitaria» por un valor de 125.190 euros (Impuesto sobre transmisiones patrimoniales incluido).

En idéntica situación, se encuentran las inversiones realizadas por la entidad en la rehabilitación de inmuebles ubicados en las localizaciones geográficas señaladas en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 37

Ubicación geográfica de la rehabilitación de inmuebles

Localización geográfica	Importe
Burgos	850,11
Cartagena	241,64
Córdoba	360,74
Coruña	9.174,14
Granada	77,72
Cádiz	73.549,77
León	2.113,65
Madrid	674,96
Málaga	3.237,74
Segovia	53,36
Valencia	2.807,45
Valladolid	1.701,36
TOTAL GENERAL	94.842,54

El Anexo II de la Resolución de 8 de agosto de 2007, así como la Memoria adaptada, suscrita con fecha 4 de julio de 2007, y la Memoria justificativa final, en su apartado 5.2.8, recogían que «las obras de rehabilitación se han llevado a cabo en Sigüenza (Guadalajara), Huelva y Barcelona». En idénticas localizaciones constan las inversiones en rehabilitación de inmuebles que figuran en la solicitud de modificación de la Resolución de concesión de la subvención, suscrita por ACCEM con fecha 28 de diciembre de 2007.

Por tanto, la entidad realizó inversiones en inmuebles, tanto de adquisición, como de rehabilitación y mejora, localizados en zonas geográficas no autorizadas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

No obstante, con fecha 21 de junio de 2010, dentro del proceso de revisión de comprobación de la justificación de la subvención de atención humanitaria, la Dirección General de Integración de los

cve: BOCG-10-CG-A-383

Inmigrantes, en virtud de lo previsto en el artículo 37.2 de la Ley General de Subvenciones y en base a las prerrogativas que le confiere el artículo 86.1 de su Reglamento, aceptó expresamente la localización de las inversiones realizadas por ACCEM, tanto en el programa de «Adquisición de inmuebles», como en el de «Rehabilitación y mejora de inmuebles».

Con independencia de su autorización posterior, la realización de inversiones en localizaciones no autorizadas previamente por el órgano concedente de la subvención, de acuerdo con lo previsto en el apartado 2 del citado artículo 86 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, «la aceptación de las alteraciones por parte del órgano concedente en el acto de comprobación no exime al beneficiario de las sanciones que puedan corresponder con arreglo a la Ley…», constituye un incumplimiento, por parte de ACCEM, de las obligaciones formales que le incumbían como beneficiario de las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, incumplimiento que podría ser susceptible de constituir una de las infracciones administrativas, en materia de subvenciones, previstas en el artículo 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

2. En la subvención de atención humanitaria, programa de «Rehabilitación y mejora de inmuebles», la entidad incluyó, al menos, 9 operaciones realizadas en los territorios de Barcelona y Huelva que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, no obedecían a rehabilitación de inmuebles sino a meros gastos de conservación, mantenimiento y reparaciones menores de los Centros de acogida. Se pueden destacar, entre los conceptos incluidos en las facturas correspondientes, algunos como «sustitución de pomo», «desatasco de pila de cocina», «pintura», «reparación de calefacción» o «desatasco de inodoro», conceptos todos ellos que corresponden a gastos y no a inversiones. El importe conjunto de las 9 facturas analizadas se eleva a 1.539,53 euros, importe que dada su escasa relevancia cuantitativa, tampoco justificaría una activación de los gastos en los que se incurrió, con el objetivo de repartir su coste entre diferentes ejercicios económicos.

Estos importes debían haber sido imputados como gastos de mantenimiento en los Centros de acogida, necesarios para cubrir las prestaciones de alojamiento de los inmigrantes beneficiarios del programa de atención humanitaria, de acuerdo con lo previsto en el apartado Tercero de la Resolución de 8 de agosto de 2007.

Por todo ello, procede la reclasificación de los importes analizados, minorando en el importe de 1.539,53 euros el citado programa de inversiones «Rehabilitación y mejora de inmuebles» e incrementando el de «Acogida», por lo que su importe se ha incluido como Clave (e) en el cuadro número 39 del presente Informe, donde se recoge la liquidación ajustada por este Tribunal de Cuentas de la subvención de atención humanitaria.

3. Por el contrario, también entre las imputaciones realizadas por ACCEM con cargo a la subvención de atención humanitaria, en este programa de «Acogida», figuran diversas facturas, por un importe de 967,25 euros, expedidas en concepto de diferentes suministros de equipamiento con destino a los Centros de acogida de la entidad, que, en este caso, deberían haber sido financiadas todas ellas con cargo a inversiones reales.

La propia entidad reconoció el carácter de inversiones reales de las operaciones señaladas, dado que todas estas operaciones fueron registradas en la contabilidad de ACCEM en la cuenta 226. «Mobiliario».

Hay que señalar que el programa de «Acogida», financiado con cargo al capítulo IV —operaciones corrientes del presupuesto de gastos de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes—, no permitía la imputación de ningún tipo de inversión real dado que se circunscribía a las prestaciones de «…alojamiento y manutención, suministro de artículos de higiene personal y limpieza, cobertura sanitaria y farmacéutica, ropa y calzado, comunicaciones y transporte en el lugar de acogida, incluyendo ayudas económicas para atender gastos de bolsillo».

Por todo ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas procede la reclasificación del importe analizado, minorando en la cantidad de 967,25 euros el programa de «Acogida» e incrementando el de «Mobiliario», dentro del área de inversiones reales, de la subvención de atención humanitaria.

En similares circunstancias se encuentra una imputación realizada por ACCEM en el programa RGP-06 de la subvención del Régimen general «Dispositivo de observación participativa y evaluación cooperativa para la integración de migrantes» (DOPIM), que, por valor de 914,92 euros, correspondió al suministro de distinto equipamiento informático —contabilizada por ACCEM en la cuenta 227 «Equipos para procesos de la información»—. Como en el caso anterior, este Tribunal considera que la citada imputación debe ser reclasificada, minorándola en el programa RGP-06 «DOPIM.» e incrementándola en el programa RGP-09 de «Mejora organizativa y estructural y equipamiento».

cve: BOCG-10-CG-A-383

Por tanto, el importe conjunto de 1.882,17 euros (967,25 y 914,92 euros) se ha incluido como Clave (f) en los cuadros números 39 y 40 del presente Informe, donde se incluye la liquidación ajustada por este Tribunal de Cuentas de la subvención de atención humanitaria.

4. Igualmente, con cargo a la subvención de atención humanitaria, la entidad contabilizó como inmovilizado la cantidad de 3.931,52 euros, importe abonado por ACCEM con fecha 21 de junio de 2007, en concepto de autoliquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Dicha autoliquidación tuvo su origen en la adquisición de un inmueble en la localidad de Arcos de la Frontera (Cádiz). Este importe fue imputado por la entidad al programa de «Gastos de gestión y administración».

En opinión de este Tribunal de Cuentas, esta imputación no tiene cabida en el citado programa de «Gastos de gestión y administración», dado que, de acuerdo con lo previsto en el apartado Cuarto b) de la Resolución de 8 de agosto de 2007, se considerarán gastos subvencionables «…los gastos de personal, gestión y administración del programa, y otros gastos de carácter general totalmente necesarios para el desarrollo del mismo, así como los gastos financieros, de asesoría jurídica y financiera, notariales y registrales, periciales y de administración específica, siempre que estén relacionados con la actividad subvencionada y resulten indispensables para la adecuada preparación y ejecución del proyecto subvencionado…». Como puede observarse, mientras sí se recogen los gastos notariales, registrales y periciales inherentes a la transmisión de la propiedad de los bienes inmuebles, no se incluyen los impuestos que puedan gravar dicha transmisión.

Este importe, sin embargo, podría haberse imputado como mayor valor de la inversión realizada, dado que el impuesto puede incrementar el valor inicial del inmovilizado material gravado —véase, por ejemplo, la norma 2.ª de las Normas de Registro y valoración del Plan General de Contabilidad, aprobado por Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, cuando dispone que «…los impuestos indirectos que gravan los elementos del inmovilizado material sólo se incluirán en el precio de adquisición o coste de producción cuando no sean recuperables directamente de la Hacienda Pública…», como es el caso—.

Por todo ello, procede reclasificar el citado importe de 3.931,52 euros, minorándolo del programa de «Gastos de gestión y administración» e incrementándolo en el de «Adquisición de inmuebles», por lo que se ha incluido como Clave (g) en el cuadro número 39 del presente Informe, donde se incluye la liquidación ajustada por este Tribunal de Cuentas de la subvención de atención humanitaria.

5. Como consecuencia de la adquisición, por un importe de 252.425 euros, de un inmueble localizado en la Barriada Rural Junta de los Ríos, en la ciudad de Arcos de la Frontera (Cádiz), la entidad cargó en el programa «Gastos de gestión y administración» la cantidad de 5.333,63 euros, que incluían los gastos de formalización de la hipoteca suscrita, con fecha 21 de junio de 2007 (simultáneamente a la formalización de la escritura de compra venta del inmueble), para la financiación íntegra de la adquisición del citado inmueble con la entidad financiera SCH, S.A. y los intereses a los que ésta dio lugar durante el periodo julio-octubre de 2007. Esta hipoteca fue cancelada con fecha 25 de octubre de 2007.

Este Tribunal de Cuentas considera que, al menos, una parte de los gastos a los que dio lugar la formalización de la hipoteca fueron innecesarios, dado que durante el periodo de vigencia de la misma, la entidad contaba con saldo suficiente (aproximadamente 1,7 millones de euros) en la póliza de crédito que tenía suscrita, con carácter general, para paliar sus déficit de tesorería. Estos gastos a los que se hace referencia fueron los siguientes:

— El importe de 1.236,88 euros, correspondiente a la formalización de la hipoteca.

— El importe de 1.114,71 euros, correspondiente a los intereses devengados por la hipoteca, con posterioridad a la recepción íntegra de los fondos financiadores de la subvención de atención humanitaria (983,64 euros de 21 de septiembre a 21 de octubre, y 131,07 euros de 21 a 25 de octubre).

En los dos supuestos señalados no se cumplió, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el requisito de que las imputaciones obedecieran a «gastos de carácter general totalmente necesarios para el desarrollo del mismo…y resulten indispensables para la adecuada preparación y ejecución del proyecto subvencionado» recogido en apartado Cuarto b) de la Resolución de 8 de agosto de 2007, por la que se concede una subvención directa a ACCEM para la realización de actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes, por lo que el importe conjunto de 2.351,59 euros se considera una imputación excesiva realizada por ACCEM en el programa «Gastos de gestión y administración» de la subvención de atención humanitaria, y se ha incluido como Clave (h) en el cuadro número 39 del presente Informe.

cve: BOCG-10-CG-A-383

2.3.4 Revisión de la liquidación de las subvenciones

En los cuadros números 38, 39 y 40 siguientes se muestra, para cada una de las subvenciones que han sido objeto de ajustes o reclasificaciones por parte de este Tribunal de Cuentas, el importe de la subvención concedida por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, incluyendo las modificaciones autorizadas posteriormente por la DGII; el importe de los rendimientos financieros obtenidos e imputados por la entidad a la subvención; importes que dan como resultado el total de recursos disponibles; el importe total de los gastos justificados por la entidad; los ajustes y reclasificaciones derivados de las incidencias puestas de manifiesto en el apartado anterior 2.3.3.— «Resultados del trabajo realizado»; la liquidación justificada ajustada por este Tribunal; y, finalmente, el importe de la liquidación definitiva, aplicando como límite máximo, para cada una de las subvenciones, la cuantía del importe concedido por programas o partidas presupuestarias, de acuerdo con las respectivas resoluciones de concesión, más los rendimientos financieros obtenidos, en su caso.

A) Subvención nominativa

CUADRO N.º 38

Liquidación subvención nominativa

Programas	Subvención concedida	Subvención justificada por la entidad	Ajustes y reclasificaciones propuestos TCU		Liquidación subvención justificada TCU	Aplicación limite máximo importe concedido
	(I)	(II)	(III)		(II) + (III) = (IV)	(V)
Información y orientación	183.443,93	183.474,15	–17.798,71	(a)	164.177,84	
			–1.497,60	(b)		
Atención básica	74.938,14	74.938,94			74.938,94	
Integración social	20.176,43	20.185,50			20.185,50	
Acogida temporal	1.861.461,00	1.861.461,31	–27.906,35	(a)	1.832.320,45	
			–1.234,51	(c)		
Atención al contingente anual de inmigrantes trabajadores	363.440,00	363.444,59			363.444,59	
Asesoramiento legal	145.456,24	145.462,28	–1.073,96	(d)	144.388,32	
Interpretación y traducción	38.253,89	38.263,30	–487,11	(a)	37.776,19	
Retorno voluntario y reasentamiento	43.284,09	43.286,57			43.286,57	
Reunificación familiar	34.981,71	34.991,42			34.991,42	
Atención psicológica	35.592,64	35.595,17			35.595,17	
Iniciativa Comunitaria ENEAS EQUAL 2	263.214,69	263.214,69			263.214,69	
Promoción del voluntariado	75.393,81	75.404,19	–118,75	(c)	75.285,44	
Sensibilización y comunicación	112.781,95	112.818,72	–5.726,21	(a)	107.092,51	
Asesoramiento sobre Instituciones y programas de la Unión Europea	101.643,08	101.652,49			101.652,49	
Formación de personal	50.498,61	50.500,91	–1.301,73	(a)	49.199,18	
Mediación intercultural	51.476,79	51.479,18			51.479,18	
Personal general, gestión y mantenimiento	241.923,00	241.962,63	–31.187,20	(a)	210.775,43	
TOTAL SUBVENCIÓN	3.697.960,00	3.698.136,04	–88.332,13		3.609.803,91	3.609.803,91

cve: BOCG-10-CG-A-383

B) Subvención atención humanitaria

CUADRO N.º 39

Liquidación subvención de atención humanitaria

Programas	Subvención concedida	Subvención justificada por la entidad	Ajustes y reclasificaciones propuestos TCU		Liquidación subvención justificada TCU	Aplicación limite máximo importe concedido
	(I)	(II)	(III)		(II) + (III) = (IV)	(V)
Atención socio-sanitaria de urgencia	40.000,00	33.904,00			33.904,00	
Acogida	2.378.865,56	2.187.593,43	–3.420,46	(a)	2.184.024,54	
			–720,71	(c)		
			1.539,53	(e)		
			–967,25	(f)		
Atención necesidades básicas	24.500,00	24.500,00			24.500,00	
Ayudas económicas	35.000,00	21.466,56			21.466,56	
Ayudas de traslados	70.000,00	63.010,58			63.010,58	
Actuaciones en asentamientos	44.000,00	44.000,00			44.000,00	
Centro de estancias diurnas y atención de emergencias	60.000,00	55.540,05			55.540,05	
Encuentros profesionales	35.000,00	31.342,30			31.342,30	
Estudios sobre población inmigrante	18.818,12	18.237,93			18.237,93	
Sensibilización opinión pública	60.000,00	45.211,22			45.211,22	
Gastos de gestión y administración	150.775,61	101.037,09	–3.931,52	(g)	94.753,98	
			–2.351,59	(h)		
Gastos de personal general	160.000,00	155.282,16	–20.287,87	(a)	134.994,29	
TOTAL GASTOS CORRIENTES	3.076.959,29	2.781.125,32	–30.139,87		2.750.985,45	2.750.985,45
Adquisición de inmuebles	604.286,78	604.286,78	3.931,52	(g)	608.218,30	
Rehabilitación y mejoras de inmuebles	229.138,85	229.138,85	–1.539,53	(e)	227.599,32	
Equipos informáticos	11.993,29	11.993,29			11.993,29	
Elementos de Transporte	0,00	0,00			0,00	
Mobiliario	44.581,08	44.581,08	967,25	(f)	45.548,33	
TOTAL INVERSIONES	890.000,00	890.000,00	3.359,24		893.359,24	890.000,00
TOTAL SUBVENCIÓN	3.966.959,29	3.671.125,32	–26.780,63		3.644.344,69	3.640.985,45

cve: BOCG-10-CG-A-383

C) Subvención del régimen general

CUADRO N.º 40

Liquidación subvención del Régimen general

Código Programa	Subvención concedida	Recursos generados por la Subvención	Recursos Disponibles	Subvención justificada por la entidad	Ajustes y Reclasificaciones propuestos TCU		Liquidación Subvención justificada TCU	Aplicación limite máximo importe concedido
	(I)	(II)	(I) + (II) = (III)	(IV)	(V)		(IV) + (V) = (VI)	(VII)
RGP-01	330.000,00		330.000,00	328.744,54	–109,56	(b)	328.634,98	328.634,98
RGP-02	63.000,00	1.311,03	64.311,03	64.278,32	–536,56	(d)	63.741,76	63.741,76
RGP-03	35.000,00		35.000,00	34.517,19			34.517,19	34.517,19
RGP-04	33.000,00		33.000,00	32.519,80			32.519,80	32.519,80
RGP-05	25.000,00		25.000,00	24.956,39			24.956,39	24.956,39
RGP-06	100.000,00		100.000,00	99.935,74	–980,53	(a)	98.040,29	98.040,29
					–914,92	(f)		
RGP-07	23.000,00		23.000,00	23.020,64	–1.036,81	(a)	21.983,83	21.983,83
RGP-08	51.300,00		51.300,00	51.336,28			51.336,28	51.300,00
RGP-09	20.267,00		20.267,00	20.267,00	914,92	(f)	21.181,92	20.267,00
TOTAL	680.567,00	1.311,03	681.878,03	679.575,90	–2.663,46		676.912,44	675.961,24

Cuantificada por este Tribunal de Cuentas la liquidación de las subvenciones concedidas en el importe de 8.155.433,90 euros, en el cuadro siguiente se efectúa su comparación con los recursos financieros obtenidos, y con los reintegros realizados por la entidad, obteniendo un importe final pendiente de reintegrar:

CUADRO N.º 41

Resumen liquidación subvenciones y reintegros

Concepto	Concedido / modificación	Rendimientos financieros	Total recursos	Liquidación definitiva	Diferencia	Reintegros realizados	Importe pendiente de reintegrar
Subvención nominativa	3.697.960,00	0	3.697.960,00	3.609.803,91	88.156,09	0	88.156,09
Subvención atención humanitaria	3.966.959,29	0	3.966.959,29	3.640.985,45	325.973,84	295.833,97	30.139,87
— Gastos corrientes	3.076.959,29	0,00	3.076.959,29	2.750.985,45	325.973,84	295.833,97	30.139,87
— Inversiones	890.000,00	0,00	890.000,00	890.000,00	0,00	0,00	0,00
Subvención del Régimen general	680.567,00	1.311,03	681.878,03	675.961,24	5.916,79	1.846,06	4.070,73
RGP-01	330.000,00		330.000,00	328.634,98	1.365,02	1.255,46	109,56
RGP-02	63.000,00	1.311,03	64.311,03	63.741,76	569,27		569,27
RGP-03	35.000,00		35.000,00	34.517,19	482,81	482,81	0,00
RGP-04	33.000,00		33.000,00	32.519,80	480,20		480,20
RGP-05	25.000,00		25.000,00	24.956,39	43,61	43,53	0,08
RGP-06	100.000,00		100.000,00	98.040,29	1.959,71	64,26	1.895,45
RGP-07	23.000,00		23.000,00	21.983,83	1.016,17		1.016,17
RGP-08	51.300,00		51.300,00	51.300,00	0,00		0,00
RGP-09	20.267,00		20.267,00	20.267,00	0,00		0,00
Subvención FER	233.874,34	0,00	233.874,34	228.683,30	5.191,04	0,00	5.191,04
TOTAL	8.579.360,63	1.311,03	8.580.671,66	8.155.433,90	425.237,76	297.680,03	127.557,73

cve: BOCG-10-CG-A-383

2.3.5 Conclusiones

Por todo ello, cabe finalizar el análisis de las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración a la Asociación Comisión Católica Española de Migración, a aplicar en el ejercicio 2007, con las siguientes conclusiones:

1. El importe total de las subvenciones concedidas en la ejecución de los programas subvencionados, se elevó a 8.579.360,63 euros. El importe de los rendimientos financieros obtenidos por la entidad, aplicados a las subvenciones, ascendió a 1.311,03 euros, resultando un total de recursos disponibles de 8.580.671,66 euros.

El importe total de las justificaciones aportadas en la ejecución de los programas subvencionados, una vez aplicados por este Tribunal de Cuentas los excesos de imputación, reclasificaciones y límites por partida de gasto existentes, se elevó a 8.155.433,90 euros, por lo que los fondos no aplicados se elevaron a un total de 425.237,76 euros.

De acuerdo con la información facilitada por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, ACCEM efectuó reintegros por un importe total de 297.680,03 euros.

Por tanto, los fondos totales no aplicados ni reintegrados hacen un total pendiente de reintegro de 127.557,73 euros, que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, debe ser requerido, más los intereses de demora a que hacen referencia los artículos 37.1 y 38.2 de la Ley General de Subvenciones, por el órgano concedente de la subvención analizada, es decir, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, Centro Directivo de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración, a la Asociación Comisión Católica Española de Migración.[13]

2. ACCEM podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por las siguientes causas, todas ellas recogidas en el epígrafe 2.3.3, Sección III, del presente Informe:

— Inexistencia de un inventario o registro que acredite la efectiva afección a las actividades subvencionadas de los elementos patrimoniales financiados con cargo a las subvenciones de capital recibidas, supuesto detallado en el punto A) 1.1.

— Ejecución de inversiones en inmuebles, tanto de adquisición, como de rehabilitación y mejora, en localizaciones no autorizadas previamente por el órgano concedente de la subvención, supuesto detallado en el punto C) 3.1.

2.4 Asociación Colectivo La Calle

2.4.1 Consideraciones generales

2.4.1.1 Naturaleza y objeto de la entidad

La Asociación Colectivo La Calle (en adelante, LA CALLE) es una asociación de carácter estatal, sin ánimo de lucro, constituida el 4 de febrero de 1987 por tiempo indefinido, al amparo del artículo 22 de la Constitución Española. Se encuentra inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior con el número 70.486.

Su régimen de funcionamiento se encuentra regulado en sus Estatutos, adaptados a las previsiones de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

Entre los objetivos de LA CALLE, previstos en el artículo 2.a) de sus Estatutos se encuentran:

«…Mejorar en todos los sentidos las circunstancias que rodean a los menores, adolescentes y jóvenes de nuestros barrios, pueblos y comunidades, promoviendo todo aquello que pueda favorecer un desarrollo

[13] ACCEM, en la fase de alegaciones, manifiesta no estar conforme con el criterio del Tribunal de Cuentas en cuanto a la exigencia de intereses de demora, ya que no entiende aplicable ninguno de los supuestos previstos en el artículo 37.1 de la Ley General de Subvenciones. Este Tribunal encuadra la petición de reintegro dentro del supuesto contemplado en el apartado c) del citado artículo (incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente, en los términos establecidos en el artículo 30 de esta ley, y en su caso, en las normas reguladoras de la subvención), en la interpretación que del mismo efectúa el artículo 92.2 del 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.

De acuerdo con lo anterior, procede la exigencia del interés de demora en aplicación de lo previsto en el artículo 37.1 de la Ley General de Subvenciones.

cve: BOCG-10-CG-A-383

integral de los mismos… interviniendo prioritariamente hacia los menores, adolescentes y jóvenes con más dificultades y aquellos que vivan situaciones de marginación.

Es también objeto y fines del Colectivo La Calle mejorar en todos los sentidos y ayudar a su propio desarrollo y autonomía a las personas y grupos de personas con dificultades sociales, problemas de marginación y/o exclusión social o sufran riesgo de padecerlo, así como la prevención de estas circunstancias.

Serán de especial interés, además de los menores, adolescentes y jóvenes, para la Asociación Colectivo La Calle el apoyo, ayuda y promoción de las personas inmigrantes,…».

Para el cumplimiento de sus fines, según señala el artículo 32 de sus Estatutos, «….el Colectivo se valdrá de las cuotas de sus asociados, de las subvenciones oficiales que pudieran otorgarle, de los convenios que pudiera realizar y de las donaciones y ayudas que altruistamente le llegaran, así como de cualquier otro recurso lícito».

Por lo que respecta a su régimen contable, LA CALLE registró sus operaciones de acuerdo con las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 30 de sus Estatutos, por el que el colectivo La Calle «…llevará una contabilidad donde quedará reflejada la imagen fiel del patrimonio, los resultados, la situación financiera de la entidad y las actividades realizadas. También dispondrá de un inventario actualizado de sus bienes».

2.4.1.2 Subvenciones objeto de fiscalización

Las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración a LA CALLE, para su aplicación en el ejercicio 2007, fueron las siguientes:

CUADRO N.º 42

Subvenciones concedidas a LA CALLE

Subvención	Importe
A) Subvención MENAS	1.783.120
B) Subvención de Atención Humanitaria	793.117
C) Subvención del Régimen general	184.000
TOTAL	2.760.237

Según sus Cuentas anuales, los ingresos de la entidad durante el ejercicio 2007 ascendieron a 4.559.188,15 euros. De este importe, un 74,76% lo constituyeron subvenciones y donaciones obtenidas por la entidad, sobre las que las subvenciones recibidas de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración representaron el 80,98%.

A continuación se describen las subvenciones recibidas por LA CALLE que constituyen el objeto de la Fiscalización realizada.

A. Subvención, en régimen de concesión directa, para la atención de menores extranjeros no acompañados procedentes de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante, subvención MENAS).

Mediante Resolución de 10 de agosto de 2007, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración concedió una subvención directa a LA CALLE de 1.783.120 euros, para financiar la atención de 80 menores trasladados, desde Canarias, a los Centros que esta Asociación tenía en la Comunidad de Madrid, durante el periodo comprendido entre el 1 de marzo de 2007 y el 31 de diciembre de 2007.

Con fecha de 18 de abril de 2008, la Subdirección General de Relaciones Institucionales, dependiente de la DGII, certificó que «...las actuaciones realizadas se han desarrollado de conformidad a los objetivos planteados en el Real Decreto y que la Asociación Colectivo La Calle ha justificado el gasto de 1.783.120 euros con cargo a los fondos recibidos del MTAS».

cve: BOCG-10-CG-A-383

B. Subvención, en régimen de concesión directa, para la realización de actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes (en adelante, subvención de atención humanitaria).

Mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración de fecha 8 de agosto de 2007, se concedió a LA CALLE una subvención, por importe de 793.117 euros, para la ejecución en el año 2007, del programa anual de atención humanitaria a personas inmigrantes.

A continuación se detalla el importe concedido, desglosado por programas, una vez incorporadas las modificaciones autorizadas por la DGII, y el importe justificado.

CUADRO N.º 43

Subvención de atención humanitaria

Programa	Concedido	Justificado
Acogida	401.010,00	399.932,62
Atención a necesidades básicas	4.070,00	4.068,34
Ayudas económicas	18.022,00	18.022,00
Ayudas de traslados	37.680,00	37.679,69
Otros servicios/actuaciones	31.335,00	31.238,78
—Encuentros de profesionales	1.314,00	1.313,12
—Formación de profesionales	25.921,00	25.920,20
—Sensibilización opinión pública	4.100,00	4.005,46
Otros gastos generales (asesoría jurídica, asesoría financiera, gastos notariales y registrales, periciales, administración específica)	30.000,00	30.000,00
TOTAL GASTOS CORRIENTES	522.117,00	520.941,43
Adquisición de inmuebles	180.000,00	180.000,00
Equipos informáticos	4.000,00	4.000,00
Elementos de transporte	26.826,00	26.825,52
Mobiliario	60.174,00	60.174,48
TOTAL INVERSIONES	271.000,00	271.000,00
TOTAL SUBVENCIÓN ATENCIÓN HUMANITARIA	793.117,00	791.941,43

Por último, la DGII certificó, con fecha 6 de octubre de 2008, la adecuada aplicación de la subvención recibida por LA CALLE, así como que la entidad había procedido a reintegrar, el 6 de agosto de 2008, al Tesoro Público las cantidades no ejecutadas en el desarrollo del proyecto subvencionado, que ascendieron a 1.175,57 euros.

C. Subvención, en régimen de concurrencia competitiva, para la integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional (en adelante, subvención del Régimen general).

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes concedió a LA CALLE una subvención por un importe de 184.000 euros, de los que 40.000 euros fueron cofinanciados por el Fondo Social Europeo.

A continuación se detallan los importes concedidos y justificados para cada uno de los programas aprobados.

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 44

Subvención de Régimen general

Código	Programa	Concedido	Justificado
RGP-01	«Acogida residencial para personas inmigrantes con especiales dificultades sociales y en situación de urgente necesidad»	50.000,00	50.318,01
RGP-02	«Primera atención, información, orientación y asesoramiento para personas inmigrantes	69.000,00	69.535,17
RGP-03	«Programa de mantenimiento y promoción de la mejora organizativa y estructural de la entidad»	25.000,00	25.309,98
RGP-04	«Itinerarios integrados de inserción social y laboral para personas inmigrantes en situación o riesgo de exclusión social»	40.000,00	40.519,59
TOTAL		184.000,00	185.682,75

A la fecha de elaboración del presente Informe, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes no había concluido los trabajos de comprobación de la adecuada justificación de la subvención del Régimen general, así como de la realización de la actividad subvencionada, relativas a la Asociación Colectivo La Calle, de acuerdo con las competencias que le atribuye el artículo 32.1 de la Ley General de Subvenciones.

2.4.2 Objetivos y alcance

Respecto a la entidad LA CALLE, en su calidad de beneficiario de las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, ha sido objeto de control:

— la adecuada y correcta obtención de la subvención;
— la aplicación de los fondos recibidos;
— la adecuada y correcta justificación de la subvención;
— la comprobación de la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones recibidas de otros órganos de la Administración General del Estado o de las Administraciones de las respectivas Comunidades Autónomas;
— y el cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa aplicable.

Para ello, se han realizado pruebas de auditoría consistentes en el examen de los registros contables y extracontables de la entidad, así como de la documentación que los ha soportado; en el examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas con la aplicación de los fondos y en la comprobación material de las inversiones financiadas. Asimismo, se han realizado aquellas otras actuaciones que se han considerado necesarias con el fin de alcanzar los objetivos de la fiscalización.

2.4.3 Resultados del trabajo realizado

Se incluyen en este epígrafe todas aquellas incidencias relacionadas con los procedimientos de control interno existentes en la gestión de las subvenciones concedidas, así como las relativas a la adecuada ejecución de las actividades subvencionadas, de conformidad con el contenido de las Memorias adaptadas, y, por último, las referidas a su adecuada justificación.

A) Incidencias en los procedimientos de control interno de la gestión de las subvenciones concedidas

Este Tribunal de Cuentas ha detectado, con respecto a este apartado, las siguientes incidencias:

1. Se han observado deficiencias significativas en la contabilidad de LA CALLE. Así, las Cuentas anuales de 2007 no reflejaron, en aspectos significativos, la imagen fiel del patrimonio, de los resultados de sus operaciones y de los recursos obtenidos y aplicados durante el ejercicio. Este hecho impidió que la

cve: BOCG-10-CG-A-383

contabilidad de la entidad constituyera un soporte suficiente para garantizar el adecuado ejercicio de las facultades de comprobación y control, tal y como previene el artículo 14.f) de la Ley General de Subvenciones.

Debe señalarse que la asociación acreditó que su contabilidad se adaptaba al Plan General de Contable, para evitar la exigencia de utilización de una cuenta corriente exclusiva para la gestión de los cobros y pagos derivados de las subvenciones recibidas, como dispone, por ejemplo, el artículo 16.a) de las bases reguladoras de la subvención del Régimen general (Orden TAS/1783/2006, de 2 de junio). En la práctica, si bien las subvenciones se ingresaron en una única cuenta corriente bancaria, los pagos correspondientes a su ejecución se materializaron desde distintas cuentas.

La utilización de cuentas corrientes exclusivas otorga un valor probatorio alternativo al de la contabilidad, por lo que la coexistencia de deficiencias significativas en la contabilidad de LA CALLE y la utilización de diferentes cuentas corrientes viene a dificultar los trabajos de comprobación que competen al órgano concedente de las subvenciones y a los órganos de control.

Las principales incidencias detectadas en la contabilidad de LA CALLE fueron las siguientes:

— Los ingresos correspondientes, al menos, a siete de las subvenciones recibidas por la entidad durante el ejercicio 2007, por un importe conjunto de 172.433,56 euros, no fueron contabilizados. Excepto una de ellas, que fue concedida por la entidad privada CN, todas las demás fueron concedidas por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, los gastos correspondientes a la aplicación de estos fondos no contabilizados sí fueron registrados, por un importe conjunto de 130.565,26 euros.

— Respecto de la contabilidad analítica de la entidad, hay que señalar que no todos los gastos financiados con subvenciones tenían asignado un código propio identificativo del proyecto al que debían ser imputados.

En este supuesto se encontraron gastos financiados con cargo a subvenciones obtenidas de la DGII, que fueron asignados a un código de proyecto destinado a identificar los gastos pagados con fondos propios de la entidad o pendientes de asignar a un proyecto concreto subvencionado.

Esta incidencia ha impedido validar globalmente, a través de la contabilidad analítica de la entidad, las imputaciones de gastos realizadas a cada una de las subvenciones recibidas por LA CALLE.

— Con independencia de lo anterior, la entidad no pudo conciliar el saldo que figuraba en su contabilidad a 31 de diciembre de 2007, con la información contenida en el extracto bancario de la misma fecha, correspondiente a una de las cuentas corrientes que LA CALLE mantenía abierta en la entidad financiera CC. A 31 de diciembre de 2007, la cuenta de mayor recogía un saldo contable de 228.040,59 euros, y el extracto bancario a idéntica fecha un importe de 22.520,44 euros.

Consiguientemente, este Tribunal de Cuentas no ha podido verificar la representatividad del saldo que presentaba la precitada cuenta.

— Por último, el Tribunal de Cuentas ha detectado deficiencias en la contabilización de determinadas nóminas de retribuciones de personal que afectaban, al menos, a 9 trabajadores de la entidad.

En unos casos, LA CALLE no contabilizó el importe íntegro de la nómina bruta, en otros, se contabilizó por menor importe, e, incluso, en algunos supuestos, se duplicó su contabilización. El importe total de las retribuciones satisfechas por la entidad fue superior en, al menos, 7.250,59 euros, al importe registrado en la contabilidad.

Las deficiencias señaladas reflejan una importante debilidad de control interno, que provoca la aparición de omisiones e inexactitudes contables que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 56.d) de la Ley General de Subvenciones, podrían constituir infracciones administrativas.

2. Existencia de gastos imputados a las subvenciones recibidas de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, cuyo pago material no fue acreditado por la entidad.

Debe recordarse que, para alcanzar la condición de gastos subvencionables, la Ley General de Subvenciones otorga un valor probatorio necesario a la acreditación de su pago efectivo. Así, en su artículo 31.2 dispone que «se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del período de justificación». Asimismo, en el Reglamento de la Ley se exige en determinados supuestos la acreditación del pago, como, por ejemplo, en los artículos 72.2.a) o 75.2.b), que hacen referencia a la justificación de subvenciones en diferentes modalidades. Por todo ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la no acreditación del pago de determinados gastos, impide considerarlos como subvencionables.

cve: BOCG-10-CG-A-383

LA CALLE no ha justificado el pago de las nóminas del mes de diciembre de cuatro trabajadores cuyos costes fueron imputados a las subvenciones del Régimen general recibidas de la DGII por un importe de 5.010 euros. Este importe figura incluido como Clave (a) en el cuadro número 49 del presente Informe, donde se detallan las liquidaciones ajustadas por este Tribunal de Cuentas de la subvención del Régimen general.

El detalle del número de trabajadores y los importes justificados en cada uno de los programas se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 45

Pagos de nominas no acreditados justificados en la subvención del Régimen general

Programa	N.º de trabajadores	Importe
RPG-01	1	688,00
RPG-02	2	2.600,00
RPG-04	1	1.722,00
TOTAL	4	5.010,00

3. Asimismo, hay que indicar que la contabilidad de la entidad registró un movimiento muy elevado de pagos realizados a través de la cuenta de «Caja», por un importe total de 774.557,31 euros. Numerosos pagos en efectivo, algunos de elevada cuantía, correspondían a justificantes de pago de gastos imputados a las subvenciones recibidas de la DGII.

La prohibición de realizar pagos elevados en efectivo es una consecuencia más del valor probatorio que la Ley General de Subvenciones, en su reiterado artículo 31.2, otorga a la justificación del pago. Además, la realización de pagos en efectivo por importe superior al autorizado supone una vulneración de las obligaciones impuestas a los beneficiarios de subvenciones por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, que podría ser susceptible de constituir una de las infracciones previstas en el artículo 56.c) de la Ley General de Subvenciones.

A mayor abundamiento, cabe mencionar la prohibición contenida en el apartado 1.6 del Manual de instrucciones para la justificación de la aplicación de las subvenciones del Régimen general (de aplicación supletoria en otras subvenciones concedidas por la DGII, como se recoge expresamente en el Convenio por el que se canaliza la subvención nominativa), cuando obliga a que «los pagos correspondientes a facturas que superen los 300 euros, se realizarán siempre a través de entidad bancaria».

La entidad no disponía de un libro registro de «Caja», lo que impidió a este Tribunal verificar aquellos pagos de importe superior a 300 euros y realizar el seguimiento y validación de los mismos.

4. Dentro del programa de «Acogida» de la subvención de atención humanitaria la entidad puede otorgar, de acuerdo con lo previsto en el apartado Tercero de la Resolución de concesión de la subvención, «ayudas económicas para atender gastos de bolsillo» a los beneficiarios del programa.

A efectos de justificación de estos gastos, la instrucción C.3 del Instrumento regulador de la subvención, dispone que «deberán presentarse los recibos extendidos a nombre de la persona a la que se haya concedido la prestación, especificando la fecha, el tipo y la finalidad de la ayuda y la cuantía concedida. Todos los justificantes de los gastos efectuados, que tengan carácter individualizado ostentarán el «recibí» de la ayuda económica por parte del beneficiario».

Sin embargo, se ha detectado que la identificación de algunos de los beneficiarios de las ayudas económicas para atender gastos de bolsillo, que figura en los listados justificativos presentados por la entidad ante la DGII, no coincide con la que figura en los «recibís» firmados por los interesados. Sobre una muestra de 122 beneficiarios analizados, en 15 de ellos, es decir, en el 12% de los supuestos, no coincidió el nombre que figuraba en el justificante de la ayuda económica, con los declarados posteriormente por la entidad como beneficiarios en los listados remitidos a la DGII.

Según la entidad, la falta de coincidencia entre los documentos señalados se originó porque los listados iniciales de beneficiarios se elaboraron con los nombres y apellidos facilitados por las fuerzas de seguridad del Estado, distintos de los que estas mismas personas declararon posteriormente a la Asociación, que fueron los utilizados por ésta para facilitar la demostración de arraigo en la tramitación de su permiso de residencia.

cve: BOCG-10-CG-A-383

LA CALLE debería asegurarse de la concordancia de la identificación incluida en la relación de beneficiarios, con la existente en los justificantes físicos del gasto, y, en los supuestos excepcionales en que esto no fuera posible, aportar la documentación acreditativa suficiente (informe policial, tramitación del permiso de residencia, etc.) del cambio en los nombres de los beneficiarios de las ayudas económicas.

El incumplimiento de las obligaciones impuestas a la entidad, en cuanto perceptor de las subvenciones concedidas por la DGII, podría constituir una de las infracciones administrativas previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

B) Incidencias en la ejecución de las actividades programadas

Salvo por las incidencias señaladas en el apartado siguiente [C).2], en relación con la falta de documentación acreditativa de la efectiva realización de determinados cursos de formación, de las actuaciones de fiscalización realizadas no se desprenden más incidencias en la ejecución de las actividades a las que se hace referencia en las Memorias adaptadas aprobadas.

C) Incidencias en la justificación del coste de las actividades realizadas

Las incidencias que se han puesto de manifiesto en la fiscalización de la documentación presentada por LA CALLE como justificación de las subvenciones recibidas, han sido las siguientes:

C) 1. Incidencias relacionadas con los gastos de personal

1. Durante el ejercicio 2007, la Asociación Colectivo La Calle percibió ingresos procedentes de la facturación de servicios prestados a terceros, por importe total de 1.150.141,75 euros, que se instrumentaron, fundamentalmente, a través de convenios de colaboración suscritos con la Comunidad de Madrid y el Gobierno de Canarias.

La composición de los ingresos obtenidos por LA CALLE, según el convenio de procedencia, fue la siguiente:

CUADRO N.º 46

Convenios formalizados por LA CALLE durante el Ejercicio 2007

Convenio	Facturación 2007
Convenio con la Dirección General Protección del Menor de Canarias para la acogida de 11 menores saharauis (*)	344.925,00
Convenio con la Agencia de la Comunidad de Madrid para la reeducación y reinserción del menor infractor, en el centro de régimen abierto «La Palmeras»	203.840,00
Convenio con la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias para la ejecución de las medidas judiciales de libertad vigilada para jóvenes en el Centro «El Balayo»	161.342,12
Convenio con la Fundación Canaria de Juventud IDEO para la ejecución del programa «Servicios de Orientación e Inserción Sociolaboral» en los Centros de Medidas Judiciales del «Valle Tabares» y «La Montañeta»	178.442,46
Convenio con la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias para la ejecución de medidas judiciales de libertad vigilada para jóvenes en los Centros «Teide» y «Timaguada»	236.258,17
Centro de Educación Infantil y Primaria Felipe II	10.667,00
Centro de Educación Infantil y Primaria Ignacio Zuloaga	14.667,00
TOTAL INGRESOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS A TERCEROS	1.150.141,75

(*) El Convenio de colaboración con la Dirección General de Protección del menor de Canarias para la acogida de menores saharauis durante 2007, no se formalizó en ningún documento jurídico. Este Tribunal solicitó a la entidad una certificación de la Dirección General de Protección del Menor de Canarias que prestara cobertura a la actividad, certificación que no fue aportada.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Al margen de los dos convenios establecidos con los Centros de Educación Infantil y Primaria para la realización de actividades relacionadas con el apoyo educativo, de menor importancia cuantitativa, el objeto de las prestaciones de servicios fue fundamentalmente la gestión por la Asociación de distintos centros de menores pertenecientes a las Comunidades Autónomas de Madrid y Canarias. La gestión de estos centros supuso la dedicación en exclusiva de una parte importante de la plantilla de personal de LA CALLE, obteniendo como contraprestación el pago de una factura mensual, cuyo régimen económico se establecía en cada convenio. La contraprestación a aportar por la entidad pública correspondiente, se establecía, bien en un importe a tanto alzado, bien en un importe calculado en relación al número de plazas para menores acreditadas.

Los convenios de colaboración analizados no exigían la justificación de los costes que para la Asociación Colectivo La Calle supondría la prestación del servicio, sino la acreditación de la actividad realizada. Sin embargo, los convenios sí establecían la obligación de la Asociación de proporcionar a las entidades receptoras de los servicios, con carácter previo a la iniciación de la actividad y para su conformidad, la relación del personal asignado, con indicación de jornada, titulación, cualificación y funciones, así como de informar de cualquier cambio de personal que se pretendiera efectuar. Este Tribunal de Cuentas solicitó a LA CALLE las relaciones de personal entregadas a las Comunidades Autónomas de Madrid y Canarias, en cumplimiento de la citada obligación, pero estas relaciones no fueron proporcionadas por la entidad.

Ante la falta de respuesta de la entidad, se dirigió la misma solicitud a las Comunidades Autónomas firmantes de los convenios:

— La Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, remitió la información solicitada en relación con el convenio de colaboración suscrito entre la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor y la Asociación Colectivo La Calle, para la gestión del Centro de régimen abierto «Las Palmeras». En la relación de personal proporcionada constaban 24 trabajadores que respondían a las categorías profesionales exigidas en el convenio.

Este Tribunal de Cuentas ha comprobado que el importe del coste íntegro de las nóminas y la Seguridad Social de 18 de estos trabajadores, correspondientes a los mismos meses del año en los que éstos se encontraban trabajando en el Centro «Las Palmeras» de la Agencia de la Comunidad de Madrid, formó parte de la justificación presentada en la subvención obtenida de la DGII para la atención de menores no acompañados (subvención MENAS).

Puesto que estos trabajadores prestaron sus servicios en el Centro «Las Palmeras», (este Tribunal de Cuentas ha comprobado, además, que en los contratos laborales de 3 de ellos se señalaba el Centro de Ejecución de Medidas Judiciales en Régimen Abierto «Las Palmeras», como lugar de su centro de trabajo), sus costes salariales, que ascendieron a un importe de 188.505,46 euros (retribuciones íntegras más cuotas de Seguridad Social a cargo del empleador), no resultan imputables en la justificación de la subvención.

— Por su parte, en la relación de personal de LA CALLE que prestaba sus servicios en los centros gestionados por el Gobierno de Canarias, de acuerdo con la información facilitada por la Comunidad Autónoma a este Tribunal de Cuentas, no figuraba ningún trabajador cuyas retribuciones estuvieran imputadas a las subvenciones recibidas de la DGII.

Por todo ello, el importe de 188.505,46 euros, al tratarse de un gasto no subvencionable imputado a las subvenciones concedidas por la DGII a la Asociación Colectivo La Calle, figura incluido como Clave (b) del cuadro número 47 del presente Informe, donde se detalla la liquidación de la subvención MENAS, realizada por este Tribunal de Cuentas, y, en su caso, el importe de los fondos no aplicados por la entidad.

Con independencia de lo anterior, la entidad podría haber incurrido, dada la relevancia de las incidencias señaladas, en alguna de las conductas susceptibles de constituir infracciones administrativas, en materia de subvenciones, de las previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, entre las que podría incluirse «la resistencia, obstrucción, excusa o negativa» a aportar parte de la documentación requerida (artículo 56.g).1.ª).

2. El Instrumento regulador para la justificación del gasto de la subvención de atención humanitaria, para su ejecución en 2007, regula en su apartado C) 1 la justificación de los gastos de personal y

cve: BOCG-10-CG-A-383

establece que las retribuciones para el personal que realiza el programa y cuya relación con la entidad «se instrumente mediante contrato laboral, o mediante arrendamiento de servicios», se ajustarán a los límites retributivos fijados en el II Convenio Colectivo Único para el Personal Laboral de la Administración del Estado, salvo que por la aplicación directa de otros convenios colectivos les correspondieran cuantías superiores.

En el mismo sentido se regula la justificación de los gastos de personal en la Orden TAS/1783/2006, de 2 de junio, que recoge las bases reguladoras y convoca las subvenciones del Régimen general. En su artículo 7.2.b), dedicado a regular las retribuciones del personal contratado en régimen de arrendamiento de servicios, se señala que «estas retribuciones quedarán también afectadas, con carácter general, por las limitaciones señaladas» en el referido Convenio Colectivo Único.

Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha detectado la existencia de, al menos, un trabajador que, simultaneando la prestación de servicios derivada de un contrato laboral y de un contrato de arrendamiento de servicios, superó los importes máximos subvencionables:

Es el caso relativo a LFLL, donde la entidad justificó remuneraciones en virtud de un contrato laboral como educadora social, con cargo a la subvención MENAS, durante el periodo de septiembre a diciembre, y, simultáneamente, esta trabajadora facturó, en concepto de prestación de servicios profesionales, por trabajos de asesoramiento y asistencia jurídica a inmigrantes, un importe de 11.832 euros, que LA CALLE imputó al programa RGP-02 «Primera atención, información, orientación y asesoramiento para personas inmigrantes», del Régimen general. De la suma de ambas retribuciones se produjo un exceso de imputación, derivado de la aplicación de los límites fijados en el Convenio, de, al menos, 6.596,64 euros.

Este importe figura incluido como Clave (c) en el Cuadro 49 del presente Informe, donde se detalla la liquidación de la subvención del Régimen general, y, en su caso, el importe de los fondos no aplicados por la entidad.

3. LA CALLE imputó duplicadamente una parte del coste de personal de tres de sus trabajadores:

— Con cargo a la subvención MENAS, imputó dos veces la nómina del mes de noviembre de 2007, del trabajador GAF, cuyo importe era de 688 euros; e igualmente dos veces la nómina del mes de diciembre de la trabajadora LFLL, por importe de 856 euros y la liquidación de su contrato, por importe de 57,05 euros. El importe conjunto de las duplicidades detectadas se elevó a 1.601,05 euros.

— Con cargo al programa de «Acogida» de la subvención de atención humanitaria, se imputaron duplicadamente tanto la nómina del mes de diciembre, como la liquidación de su contrato, de la trabajadora MCSV, por importes respectivos de 1.722 euros y 92,37 euros, respectivamente, por lo que el importe total imputado en exceso se elevó a 1.814,37 euros.

Por tanto, el importe conjunto de 3.415,42 euros (1.601,05 euros en la subvención MENAS, y 1.814,37 euros en el programa «Acogida» de la subvención de atención humanitaria), figura incluido como Clave (d) en los Cuadros números 47 y 48 del presente Informe, donde se detallan las liquidaciones de las subvenciones MENAS y de atención humanitaria, respectivamente, y, en su caso, el importe de los fondos no aplicados por la entidad.

C) 2. Incidencias relacionadas con los gastos de actividades y mantenimiento

1. Este Tribunal de Cuentas ha detectado gastos de actividades y mantenimiento imputados en la subvención MENAS, que corresponden a las actuaciones desarrolladas por LA CALLE en el Centro de Ejecución de Medidas Judiciales en Régimen Abierto «Las Palmeras», en virtud del convenio de colaboración suscrito con la Comunidad de Madrid, detallado en el punto C) 1.1 anterior.

En este supuesto se encontraron dos facturas de suministro de papel emitidas por la empresa SMDM, S.L., con los números B 794 y B 321, e idéntico importe de 287,59 euros, cada una de ellas (en total, 575,18 euros), en las que figuraba como dirección de entrega, la del Centro de Menores «Las Palmeras».

Asimismo, se detectaron tres facturas de suministro de combustible por la empresa RB, por importe total de 4.805,75 euros, en donde, si bien no constaba el lugar de entrega del suministro, constaba una hoja interna de la entidad con el cálculo de los pedidos contenidos en ellas, en la que expresamente se indicaba que correspondían al Centro «Las Palmeras».

cve: BOCG-10-CG-A-383

Puesto que las actuaciones llevadas a cabo por LA CALLE en el Centro «Las Palmeras» no resultan imputables en la justificación de la subvención MENAS, su importe total, 5.381,93 euros, figura incluido como Clave (e) en el cuadro número 47 del presente Informe, donde se detalla la liquidación de la subvención MENAS, realizada por este Tribunal de Cuentas, y, en su caso, el importe total de los fondos no aplicados por la entidad.

Asimismo, este Tribunal de Cuentas ha verificado la imputación a la subvención de atención humanitaria, de una factura por importe de 2.040 euros, correspondiente a los servicios de catering prestados por la empresa VN, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre, en un Centro de la entidad, ubicado en la calle Ramón Gómez de la Serna, número 1, de Madrid, cuyas actividades se encontraban financiadas con cargo al programa RGP-01 «Acogida residencial para personas inmigrantes con especiales dificultades sociales y en situación de urgente necesidad», de la subvención del Régimen general.

Por tanto, procede la reclasificación del importe de 2.040 euros incrementando la liquidación justificada por la entidad en el programa RGP-01 «Acogida residencial para personas inmigrantes con especiales dificultades sociales y en situación de urgente necesidad», de la subvención del Régimen general, y minorando la liquidación justificada de la subvención de atención humanitaria, en el programa de «Acogida».

El importe señalado se ha incorporado, como Clave (f) en los Cuadros números 48 y 49, del presente Informe, donde se detallan las liquidaciones ajustadas por este Tribunal de Cuentas de las subvenciones de atención humanitaria y Régimen general, respectivamente.

2. En la justificación de gastos presentada por LA CALLE en las subvenciones recibidas de la DGII, se incluyeron imputaciones procedentes de facturas emitidas por dos entidades vinculadas a la propia entidad:

— Durante el ejercicio 2007, la entidad JAIAT- LA CALLE, S.L., facturó a la Asociación Colectivo La Calle un importe de 40.000 euros, en concepto de suministro de ropa, que fue imputado a las subvenciones MENAS, por importe de 20.496,60 euros, y atención humanitaria, por importe de 19.503,40 euros.

Respecto a estas imputaciones hay que señalar que el administrador único de JAIAT- LA CALLE, es el propio presidente de LA CALLE, por lo que se trata de una empresa vinculada a la entidad, de acuerdo con el concepto que, de entidad vinculada, se contiene en el artículo 68.2 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones.

La entidad no acreditó la adecuación a precios de mercado de los suministros realizados para dotar de transparencia a las relaciones comerciales entre ambas entidades vinculadas. Esta situación, supone un riesgo de incumplimiento del artículo 31.1 de la Ley General de Subvenciones cuando exige que «en ningún caso el coste de adquisición de los gastos subvencionables podrá ser superior al valor de mercado».

Asimismo, hay que señalar que los pagos correspondientes a esta facturación se realizaron en parte mediante transferencia bancaria, por un importe de 18.133,60 euros, y en parte, en efectivo, por un importe de 13.067,4 euros. El elevado pago en efectivo realizado hace cuestionarse el valor probatorio de las facturas aportadas, si bien hay que indicar que LA CALLE acreditó el cobro total de la facturación, por parte de la empresa suministradora, mediante un certificado realizado por su administrador único (el presidente de la Asociación Colectivo La Calle).

La no acreditación de la adecuación a precios de mercado de los suministros y el elevado pago en efectivo realizado son conductas susceptibles de constituir algunas de las infracciones administrativas que, en materia de subvenciones, se recogen en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

— También se incluyeron en la justificación facturas emitidas por la Fundación «Amigos del Padre Llanos», cuyo presidente es, asimismo, el presidente de LA CALLE. La Fundación facturó durante el ejercicio 2007 un importe de 17.200 euros, en concepto de impartición de cursos de formación que fueron imputados por LA CALLE, en la subvención de atención humanitaria y pagados a través de transferencia bancaria el 28 de marzo de 2008 -dentro del plazo máximo establecido-.

Tampoco se acreditó la adecuación a precios de mercado del servicio contratado con la Fundación vinculada a la entidad, a pesar de que resultaba preceptivo al tratarse, en primer lugar, de una prestación de servicios por un importe superior a 12.000 euros, como exige el artículo 31.3 de la Ley General de Subvenciones, y, en segundo término, por realizarse la contratación con una entidad vinculada con el beneficiario, como requiere el artículo 29.7.d) de la precitada LGS.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Asimismo, tampoco LA CALLE solicitó autorización a la DGII para proceder a la subcontratación parcial de las actividades subvencionadas, tal y como resultaba preceptivo de acuerdo con lo previsto en el apartado Séptimo.2 de la Resolución de concesión de la subvención.

Por último, solicitada documentación acreditativa de la efectiva realización de los cursos de formación, la entidad no facilitó justificación alguna (lugar de celebración, programa de los cursos, ponentes, relaciones de asistentes, partes de asistencia, diplomas entregados, etc.).

La absoluta falta de acreditación de la efectiva realización de las actividades subvencionadas impide verificar el cumplimiento total o parcial del objetivo que fundamenta la concesión de la subvención, cuyo incumplimiento constituye, de acuerdo con lo previsto en el artículo 37.1.b) de la Ley General de Subvenciones, causa de reintegro de las cantidades percibidas por el beneficiario de la subvención.

Por tanto, el importe de 17.200 euros, abonados a la Fundación «Amigos del Padre Llanos» por la realización de unos cursos de formación no acreditados, se ha incluido, en el programa «Formación de profesionales», como Clave (g) en el cuadro número 48 del presente Informe, donde se presenta la liquidación ajustada por este Tribunal de Cuentas de la subvención de atención humanitaria.

Con independencia de lo anterior, los incumplimientos de las obligaciones que, como perceptor de subvenciones, le venían impuestas a la Asociación Colectivo La Calle en la subcontratación parcial de las actividades subvencionadas con la entidad a ella vinculada Fundación «Amigos del Padre Llanos», autorización previa de la DGII y presentación de, al menos, tres ofertas, podrían constituir una infracción administrativa de las previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

C) 3. Incidencia relacionada con inversiones

En la partida de inversiones financiada con cargo a la subvención de atención humanitaria, estaba prevista la adquisición, por la Asociación Colectivo La Calle, de un inmueble en propiedad, mediante la concesión de un importe de 180.000 euros y la aportación por la entidad de 60.000 euros, procedentes de sus fondos propios. La finalidad de la adquisición era lograr una mayor estabilidad de los dispositivos de acogida, que la que proporcionaban las viviendas en arrendamiento.

De acuerdo con la justificación presentada, LA CALLE adquirió, con fecha 21 de diciembre de 2007, un inmueble situado en la calle Camino Viejo de Villaverde, número 6, de Madrid. El precio del inmueble, según la escritura de compraventa, fue de 258.425 euros, haciendo constar expresamente que 180.000 euros del importe satisfecho procedía de la subvención otorgada por la DGII y que el inmueble sería destinado al fin concreto para el que se concedió dicha subvención durante un periodo no inferior a cinco años, a partir de la fecha de adquisición.

LA CALLE presentó, como exige la normativa de justificación de la subvención, un Informe de tasación que estableció el valor del inmueble, a 15 de diciembre de 2007, en un importe de 267.739,23 euros y la acreditación de haberlo inscrito en el Registro de la Propiedad, si bien en la inscripción registral no se hizo constar la afección del inmueble al fin concreto para el que se concedió la subvención, como exige el artículo 31.4. a) de la Ley General de Subvenciones.

Simultáneamente a la compra, LA CALLE gravó el inmueble adquirido mediante la constitución de una hipoteca, por una cantidad de 101.000 euros. En caso de ejecución de la garantía hipotecaria, la finca se tasó, a efectos de subasta, en el importe del valor de tasación establecido en el Informe anteriormente citado (267.739,23 euros).

En conclusión, en la adquisición del inmueble subvencionado en un 70% (180.000 euros) por la DGII se produjeron las siguientes deficiencias:

— En la inscripción registral del inmueble no se hizo figurar su afección al fin concreto para el que se concedió la subvención, al menos, durante cinco años, como exige el artículo 31.4.a) de la Ley General de Subvenciones.

— La afección del inmueble al fin para el que se concedió la subvención, conllevaba asimismo la obligación de que, en caso de efectuar un acto de gravamen sobre el mismo, de acuerdo con el artículo 31.5 de la LGS, éste debía ser autorizado por la Administración concedente de la subvención, autorización que no fue solicitada por LA CALLE a la DGII.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Por todo ello, con independencia de que las conductas señaladas pudieran constituir alguna de las infracciones previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe requerir la acreditación de la inscripción registral de la afección del inmueble y autorizar expresamente el acto de gravamen realizado por la entidad. La falta de acreditación o de autorización será causa de reintegro del importe de 180.000 euros concedido a LA CALLE, en virtud de lo previsto en los artículos 31.4.b) y 31.5.b) de la Ley General de Subvenciones.

C) 4. Incidencia relacionada con la no aportación de la financiación propia comprometida

LA CALLE, en la justificación de la aplicación de los fondos recibidos de las subvenciones de atención humanitaria y del Régimen general, no acreditó el importe, procedencia y aplicación de los fondos propios u otros recursos comprometidos en la solicitud y posteriormente en la Memoria adaptada, sin que la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, le haya requerido para ello.

La inexistencia de acreditación de la financiación comprometida en la solicitud de financiación de los programas a ejecutar, y, por tanto, valorada en el proceso de selección de beneficiarios por parte del órgano concedente de la subvención, podría ser susceptible de constituir una de las infracciones administrativas previstas en el artículo 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

2.4.4 Revisión de la liquidación de las subvenciones

En los cuadros números 47, 48 y 49 siguientes se muestra, para cada una de las subvenciones que han sido objeto de ajustes o reclasificaciones por parte de este Tribunal de Cuentas, el importe de la subvención concedida por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, incluyendo las modificaciones autorizadas posteriormente por la DGII; el importe total de los gastos justificados por la entidad; los ajustes y reclasificaciones derivados de las incidencias puestas de manifiesto en el apartado anterior 2.4.3.—«Resultados del trabajo realizado»; la liquidación justificada ajustada por este Tribunal; y, finalmente, el importe de la liquidación definitiva, aplicando como límite máximo, para cada una de las subvenciones, la cuantía del importe concedido por programas o partidas presupuestarias, de acuerdo con las respectivas resoluciones de concesión.

CUADRO N.º 47

Liquidación subvención menas

Subvención	Subvención concedida	Subvención justificada por la entidad	Ajustes y reclasificaciones propuestos TCU		Liquidación subvención justificada TCU	Aplicación límite máximo importe concedido
	(I)	(II)	(III)		(II) + (III) = (IV)	(V)
MENAS	1.783.120,00	1.787.510,69	–188.505,46	(b)	1.587.665,29	
			–1.601,05	(d)		
			–5.381,93	(e)		
			–4.356,96	(f)		
TOTAL	1.783.120,00	1.787.510,69	199.845,40		1.587.665,29	1.587.665,29

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 48

Liquidación subvención atención humanitaria

Programas	Subvención concedida	Subvención justificada por la entidad	Ajustes y reclasificaciones propuestos tcu		Liquidación subvención justificada tcu	Aplicación límite máximo importe concedido
	(I)	(II)	(III)		(II) + (III) = (IV)	(V)
Acogida	401.010,00	399.932,62			396.078,25	
			–1.814,37	(d)		
			–2.040,00	(f)		
Atención a necesidades básicas	4.070,00	4.068,34			4.068,34	
Ayudas económicas	18.022,00	18.022,00			18.022,00	
Ayudas de traslados	37.680,00	37.679,69			37.679,69	
Otros servicios/actuaciones:	31.335,00	31.238,78	–17.200,00		14.038,78	
- Encuentros de profesionales	1.314,00	1.313,12			1.313,12	
- Formación de profesionales	25.921,00	25.920,20	–17.200,00	(g)	8.720,20	
- Sensibilización opinión pública	4.100,00	4.005,46			4.005,46	
Otros gastos generales (asesoría jurídica, asesoría financiera, gastos notariales y registrales, periciales, administración específica)	30.000,00	30.000,00			30.000,00	
TOTAL GASTOS CORRIENTES	522.117,00	520.941,43	–21.054,37		499.887,06	499.887,06
Adquisición de inmuebles	180.000,00	180.000,00			180.000,00	
Equipos informáticos	4.000,00	4.000,00			4.000,00	
Elementos de transporte	26.826,00	26.825,52			26.825,52	
Mobiliario	60.174,00	60.174,48			60.174,48	
TOTAL INVERSIONES	271.000,00	271.000,00	0,00		271.000,00	271.000,00
TOTAL SUBVENCIÓN	793.117,00	791.941,43	21.054,37		770.887,06	770.887,06

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 49

Liquidación subvención del Régimen general

Programas	Subvención concedida	Subvención justificada por la entidad	Ajustes y reclasificaciones propuestos tcu		Liquidación subvención justificada tcu	Aplicación límite máximo importe concedido
	(I)	(II)	(III)		(II) + (III) = (IV)	(V)
RGP-01	50.000,00	50.318,01	–688,00	(a)	51.670,00	50.000,00
			2.040,00	(f)		
RGP-02	69.000,00	69.535,17	–2.600,00	(a)	60.338,53	60.338,53
			–6.596,64	(c)		
RGP-03	25.000,00	25.309,98			25.309,98	25.000,00
RGP-04	40.000,00	40.519,59	–1.722,00	(a)	38.797,59	38.797,59
TOTAL SUBVENCIÓN	184.000,00	185.682,75	–9.566,64		176.116,11	174.136,12

Cuantificada por este Tribunal de Cuentas la liquidación de las subvenciones concedidas en el importe de 2.461.024,71 euros, en el cuadro siguiente se efectúa para cada una de ellas, su comparación con los recursos obtenidos y con los reintegros realizados.

CUADRO N.º 50

Resumen liquidación subvenciones y reintegros

Subvención	Subvención concedida	Liquidación definitiva	Diferencia	Reintegros realizados	Importe pendiente de reintegrar
Subvención MENAS	1.783.120,00	1.587.665,29	195.454,71	0,00	195.454,71
Subvención atención humanitaria	793.117,00	770.887,06	22.229,94	1.175,57	21.054,37
— Gastos corrientes	522.117,00	499.887,06	22.229,94	1.175,57	21.054,37
— Inversiones	271.000,00	271.000,00	0,00	0,00	0,00
Subvención del Régimen general	184.000,00	174.136,12	9.863,88	0,00	9.863,88
RGP-01	50.000,00	50.000,00	0	0,00	0
RGP-02	69.000,00	60.338,53	8.661,47	0,00	8.661,47
RGP-03	25.000,00	25.000,00	0	0,00	0
RGP-04	40.000,00	38.797,59	1.202,41	0,00	1.202,41
TOTAL	2.760.237,00	2.532.688,47	227.548,53	1.175,57	226.372,96

cve: BOCG-10-CG-A-383

2.4.5 Conclusiones

Por todo ello, cabe finalizar el análisis de las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración a la Asociación Colectivo La Calle, a aplicar en el ejercicio 2007, con las siguientes conclusiones:

1. El importe total de las subvenciones concedidas a la entidad para la ejecución de los programas subvencionados, se elevó a 2.760.237 euros.

El importe total de las justificaciones aportadas en la ejecución de los programas subvencionados, una vez aplicados por este Tribunal de Cuentas los excesos de imputación, reclasificaciones y límites por partida de gasto existentes, se elevó a 2.532.688, euros, por lo que los fondos no aplicados se elevaron a un total de 227.548,53 euros.

El importe de los reintegros voluntarios realizados por la entidad se elevó a 1.175,57 euros.

Por tanto, los fondos totales no aplicados pendientes de reintegro ascenderían a 226.372,96 euros, cantidad que, junto a los intereses de demora a que hacen referencia los artículos 37.1 y 38.2 de la Ley General de Subvenciones, debe ser requerida, a juicio de este Tribunal de Cuentas, por el órgano concedente de la subvención analizada, es decir, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, Centro Directivo de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración, a la Asociación Colectivo La Calle.

2. LA CALLE podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por las siguientes causas, todas ellas recogidas en el epígrafe 2.4.3, Sección III, del presente Informe.

— Haber incurrido en omisiones e inexactitudes contables, supuesto detallado en el punto A) 1.

— Existencia de pagos en efectivo por un importe elevado, coexistiendo con las deficiencias contables señaladas en el inciso anterior, supuesto detallado en el punto A) 3.

— Falta de coherencia en la identificación de los beneficiarios de las ayudas económicas, supuesto detallado en el punto A) 4.

— Imputación indebida de retribuciones de personal dedicado a actividades distintas de las subvencionadas y no facilitar la información requerida, supuesto detallado en el punto C) 1.1.

— No acreditación de la adecuación a precios de mercado de los suministros realizados, así como ausencia de solicitud de autorización de la subcontratación parcial de las actividades y de presentación de tres ofertas, supuesto detallado en el punto C) 2.3.

— No acreditar la inscripción registral de un inmueble y haber realizado un acto de gravamen sobre el mismo sin la autorización previa preceptiva, supuesto detallado en el punto C) 3.

— No acreditar la aportación de financiación propia o procedente de otras subvenciones, a pesar de haber sido comprometida, para la ejecución de las actividades subvencionadas, supuesto detallado en el punto C) 4.

3. Por último, este Tribunal de Cuentas efectuará un seguimiento del expediente de revisión que inicie el órgano concedente de la subvención para subsanar la falta de acreditación de la inscripción registral y de autorización del gravamen del inmueble adquirido por LA CALLE, con cargo a la subvención de atención humanitaria, supuesto detallado en el punto C) 3 del epígrafe 2.4.3, Sección III, del presente Informe.

2.5 Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España

2.5.1 Consideraciones generales

2.5.1.1 Naturaleza y objeto de la entidad

La Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España (en adelante, ATIME), constituida legalmente el 2 de octubre de 1989, goza de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, careciendo de ánimo de lucro en sus actuaciones. Figura inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior, Sección de Asociaciones, con el número 88.643.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Los fines de la asociación, según establece el artículo 2 de sus vigentes Estatutos, aprobados en Asamblea General Extraordinaria de fecha 21 de febrero de 2009, que modifican los inscritos en el Ministerio del Interior en fecha 24 de mayo de 2005, son, entre otros, los siguientes:

— «...la cooperación en orden al bien común, la defensa de los intereses generales, la elevación del nivel cultural y grado de integración en la sociedad española y la búsqueda de soluciones profesionales y laborales dentro del ámbito de acción de la Asociación contribuyendo a su inclusión y cohesión social y luchando para combatir las situaciones de marginación y discriminación social;
— …la realización de todas las actividades e iniciativas necesarias para conseguir el pleno desarrollo y reconocimiento de los derechos reconocidos en la Constitución Española, con especial atención a los grupos de población inmigrantes…».

Las funciones dirigidas a programar y dirigir las actividades sociales, desempeñar la gestión administrativa y económica de la Asociación, solicitar y mantener la declaración de utilidad pública y la elevación para su aprobación a la Asamblea General del presupuesto anual de ingresos y gastos y el estado de cuentas del ejercicio anterior, corresponden a la Junta Directiva, compuesta por el Presidente, el Vicepresidente Económico, el Vicepresidente adjunto, el Secretario General y siete Vocales.

La Asamblea General, integrada por todos los socios, deberá reunirse, al menos, una vez al año en el mes de octubre con la finalidad de aprobar las cuentas y presupuestos anuales de la asociación.

El Presidente y el Vicepresidente Económico de la asociación asumen la representación legal de la misma y ejecutan los acuerdos adoptados por la Junta Directiva y la Asamblea General.

Por lo que respecta a su régimen contable, ATIME, al menos hasta el momento de realización de los trabajos de campo de la presente Fiscalización, no estaba obligada a llevar su contabilidad de acuerdo con las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos, así como tampoco a formular sus Cuentas anuales de acuerdo con los modelos aprobados en dicha adaptación, ni a presentarlas debidamente auditadas, dado que no había sido declarada de utilidad pública.

No obstante, el artículo 30 de sus Estatutos establece, respecto a la contabilidad de la Asociación, que esta «...se llevará conforme a las disposiciones legales vigentes y siempre de conformidad con el Plan General Contable o normativa especifica que lo sustituya».

Los responsables de ATIME, como consecuencia de lo expuesto en el apartado anterior, elaboraron sus Cuentas anuales (Balance y Cuenta de Resultados) al objeto de que fueran aprobadas por la Asamblea General de ATIME. Las Cuentas correspondientes al ejercicio 2007 fueron aprobadas, por unanimidad, en Asamblea General Ordinaria celebrada el 20 de diciembre de 2008, quedando dicha aprobación supeditada a los resultados de la auditoria. Sin embargo, a la fecha de elaboración del presente Informe, la auditoría de las Cuentas anuales del ejercicio 2007 no había sido finalizada.

2.5.1.2 Subvenciones objeto de fiscalización

Las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración a ATIME, para su aplicación en el ejercicio 2007, fueron las siguientes:

CUADRO N.º 51

Subvenciones concedidas a ATIME

Subvención	Importe
A) Subvención del Régimen general	555.939,48
B) Subvención de Fortalecimiento	66.800,00
TOTAL	622.739,48

Según las Cuentas anuales facilitadas por la entidad, los recursos económicos de ATIME procedieron, en el ejercicio 2007, fundamentalmente de subvenciones (87,25% de los ingresos totales), procedentes de diferentes organismos públicos y privados. De ellas, las subvenciones recibidas de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración representaron el 36%.

cve: BOCG-10-CG-A-383

El resto de los ingresos contabilizados fueron generados por la ejecución de diversos convenios de colaboración y contratos firmados con diferentes Comunidades Autónomas, Entidades Locales y entidades privadas. En la contabilidad aportada no figuran registradas cuotas de socios ni rendimientos financieros, y el importe de los gastos supera al de los ingresos.

A continuación se describen las subvenciones concedidas a ATIME que constituyen el objeto de la fiscalización realizada.

A. Subvención, en régimen de concurrencia competitiva, para la integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional (en adelante, subvención del Régimen general).

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes concedió a ATIME, con fecha 11 de enero de 2007, una subvención por un importe total de 555.939,48 euros, de los que 165.000 euros fueron cofinanciados con el FSE.

A continuación se detalla el importe concedido y el justificado por la entidad para cada uno de los programas aprobados.

CUADRO N.º 52

Subvención del Régimen general

Código	Programa	Concedido	Justificado
RGP-01	Integración sociolaboral para población inmigrante: itinerarios integrados de inserción	165.000,00	163.517,35
RGP-02	Mantenimiento asociativo	25.000,00	21.878,46
RGP-03	Salima: Servicio Integral de Acompañamiento individual y de Promoción colectiva de Mujeres inmigrantes Magrebíes	130.000,00	129.999,97
RGP-04	Asesoramiento e información social y jurídica en Primera Acogida	110.000,00	109.956,39
RGP-05	Educación para la integración	110.139,48	110.139,48
RGP-06	Equipamiento y adaptación tecnológica de la Sede central de ATIME	15.800,00	15.800,00
TOTAL RGP		555.939,48	551.291,65

Por último, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en el momento de elaboración del presente Informe, no había concluido los trabajos de examen y comprobación de la documentación aportada por ATIME como justificación de la subvención concedida al amparo de la Orden TAS/1783/2006, de 2 de junio.

B. Subvención, en régimen de concurrencia competitiva, para el fortalecimiento de las organizaciones de inmigrantes en España (en adelante, subvención de Fortalecimiento).

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes, con fecha 11 de septiembre de 2007, concedió a ATIME una subvención por un importe de 66.800 euros

A continuación se detalla el importe concedido y el justificado por la entidad, para cada uno de los programas aprobados.

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 53

Subvención de fortalecimiento

Código	Programa	Concedido	Justificado
FP-01	Fortalecimiento de mujeres de la red de mujeres ATIME	17.000,00	16.500,00
FP-02	Creación del área de participación y formación de ATIME	35.000,00	35.000,00
FP-03	Acondicionamiento y climatización de la sede estatal de la entidad	14.800,00	14.800,00
TOTAL		66.800,00	66.300,00

Por último, mediante notificación de fecha 22 de julio de 2010, como consecuencia de las actuaciones de comprobación de la subvención concedida, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes verificó la existencia de alguno de los incumplimientos contemplados en el artículo 37.1.c) de la Ley General de Subvenciones y dictó Acuerdo de Iniciación de Procedimiento de Reintegro por un importe de 21.005,09 euros, correspondiendo a los programas FP-02 «Creación del área de participación y formación ATIME», por una cantidad de 20.505,09 euros, y FP-01 «Fortalecimiento de la red de mujeres ATIME», por 500 euros.

2.5.2 Objetivos y alcance

Respecto a la entidad ATIME, en su calidad de beneficiario de las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, ha sido objeto de control:

— la adecuada y correcta obtención de la subvención;
— la aplicación de los fondos recibidos;
— la adecuada y correcta justificación de la subvención;
— la comprobación de la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones recibidas de otros órganos de la Administración General del Estado o de las Administraciones de las respectivas Comunidades Autónomas;
— y el cumplimiento cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa aplicable.

Para ello, se han realizado pruebas de auditoría consistentes en el examen de los registros contables y extracontables de la entidad, así como de la documentación que los ha soportado; en el examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas con la aplicación de los fondos; y en la comprobación material de las inversiones financiadas. Asimismo, se han realizado aquellas otras actuaciones que se han considerado necesarias con el fin de alcanzar los objetivos de la fiscalización.

Pese a que durante los trabajos de fiscalización no pudo obtenerse evidencia de determinados aspectos, dada la importancia relativa de éstos, este Tribunal considera que no han existido limitaciones al alcance de los trabajos desarrollados en relación con las subvenciones concedidas.

2.5.3 Resultados del trabajo realizado

Se incluyen en este epígrafe todas aquellas incidencias relacionadas con los procedimientos de control interno existentes en la gestión de las subvenciones concedidas, así como las relativas a la adecuada ejecución de las actividades subvencionadas, de conformidad con el contenido de las Memorias adaptadas, y, por último, las referidas a su adecuada justificación.

A) Incidencias en los procedimientos de control interno de la gestión de las subvenciones concedidas

Este Tribunal de Cuentas ha observado, con respecto a este apartado, las siguientes incidencias:

1. ATIME no estableció ningún sistema de control o seguimiento para la imputación de los costes de su personal a las distintas líneas de subvención obtenidas y al resto de actividades financiadas mediante

cve: BOCG-10-CG-A-383

la celebración de los oportunos convenios de colaboración o contratos, que tuviera en cuenta la dedicación efectiva de los trabajadores a cada programa subvencionado o financiado por terceros (como, por ejemplo, la elaboración de partes de imputación de horas o una distribución porcentual de las nóminas según dedicación a programas debidamente soportada por los correspondientes informes justificativos). Como consecuencia, estas imputaciones fueron distribuidas entre las distintas líneas de subvenciones, al menos en el supuesto de las concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, hasta agotar el importe global del crédito concedido en la partida de personal, sin que existiera correspondencia real con el tiempo dedicado por el personal asignado al programa y las labores desarrolladas en la ejecución de las actividades.

La entidad tampoco tenía establecido ningún sistema de distribución de los costes entre las diferentes actividades realizadas, que evitara la existencia de sobreimputaciones en la financiación de actividades subvencionadas.

La ausencia de control provocó, como se detalla más adelante en los puntos C) 1 y C) 2 del presente Informe, entre otras posibles incidencias, que la entidad imputara costes por encima de los realmente incurridos, vulnerando el artículo 19.3 de la Ley General de Subvenciones.

Esta ausencia de sistemas de control y seguimiento de imputación de costes es especialmente relevante en el supuesto de ATIME, dado que:

— En el ejercicio 2007, más de 253.000 euros (prácticamente el 13% de los ingresos de la entidad, según sus Cuentas anuales) procedieron de las contraprestaciones económicas pactadas por la prestación de servicios a terceros —Administraciones públicas y Organismos públicos o privados—, de acuerdo con diferentes convenios de colaboración o contratos suscritos con ellos.

— La entidad no tenía identificados, de acuerdo con la información facilitada a este Tribunal de Cuentas, los gastos correspondientes a la ejecución de los convenios de colaboración o contratos suscritos para la prestación de servicios a terceros.

— A mayor abundamiento, el objeto de alguno de estos convenios de colaboración o contratos formalizados, estaba directamente relacionado con actividades financiadas, asimismo, por subvenciones de la DGII.

En este sentido, se puede citar, como ejemplo, el convenio de colaboración suscrito con el Ayuntamiento de la Villa de Parla, por el que ATIME ingresó en el ejercicio 2007 un importe de 52.000 euros. Su objeto era la realización, en dicho municipio, de actividades tales como «información, orientación y asesoramiento legal» o la gestión de la «bolsa de empleo». Estas actividades coinciden con las recogidas en los programas RGP-01 «Integración sociolaboral» o RGP-04 «Asesoramiento e información social y jurídica», también ejecutadas en la misma localidad, según la Memoria justificativa final remitida a la DGII por la entidad. Estas actividades se llevaron a cabo en un local arrendado por ATIME, cuyo coste íntegro se imputó a las subvenciones concedidas por la DGII.

En ningún momento, ATIME comunicó a la DGII la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que estuvieran financiando las actividades subvencionadas, incumpliendo una de las obligaciones que le incumbían como beneficiario de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.1.d) de la Ley General de Subvenciones. Este incumplimiento podría constituir una de las infracciones administrativas que, en materia de subvenciones, establecen los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

La inexistencia de un sistema de registro que permitiera asignar los costes de cada actividad de forma diferenciada, en función de la fuente concreta de financiación de cada uno de los proyectos desarrollados por ATIME, impide a la propia entidad beneficiaria conocer al detalle los costes de cada actividad y, por tanto, justificar adecuadamente las subvenciones recibidas.

2. Por lo que respecta a la contabilidad de ATIME, hay que destacar que la correspondiente al ejercicio 2007, presentaba importantes deficiencias que impedían que constituyera un soporte suficiente para garantizar el adecuado ejercicio de las facultades de comprobación y control, tal y como previene el artículo 14.f) de la Ley General de Subvenciones.

Debe señalarse que la entidad acreditó que su contabilidad se adaptaba al Plan General de Contable, para evitar la exigencia de la utilización de una cuenta corriente exclusiva para la gestión de los cobros y

cve: BOCG-10-CG-A-383

pagos derivados de las subvenciones recibidas, como dispone, por ejemplo, el artículo 16.a) de las bases reguladoras de la subvención del Régimen general (Orden TAS/1783/2006, de 2 de junio). En la práctica, si bien las subvenciones se ingresaron en una única cuenta corriente bancaria, los pagos correspondientes a su ejecución se materializaron desde distintas cuentas.

La utilización de cuentas corrientes exclusivas otorga una valor probatorio alternativo al de la contabilidad, por lo que la coexistencia de deficiencias significativas en la contabilidad de ATIME y la utilización de diferentes cuentas corrientes viene a dificultar los trabajos de comprobación que competen al órgano concedente de las subvenciones y a los órganos de control.

Las principales incidencias detectadas en la contabilidad de ATIME fueron las siguientes:

— ATIME no aportó las Cuentas anuales auditadas del ejercicio 2007, a pesar de que las facilitadas, aprobadas por la Asamblea General (acta de la Asamblea General de ATIME de 14 de diciembre de 2007), lo fueron pero supeditadas a la realización de una auditoría.

— La entidad no aportó contabilidad alguna (ni registros contables, ni Cuentas anuales formuladas), correspondiente al ejercicio 2008. Este hecho evidencia las graves deficiencias del sistema de información contable de ATIME, dado que, más de un año después de cerrado el ejercicio, no se habían contabilizado las operaciones realizadas durante el mismo.

— En el asiento de apertura de la cuentas del ejercicio 2007 no aparecen contabilizados, con cargo a las correspondientes cuentas del inmovilizado no financiero, los saldos existentes a 31 de diciembre de 2006 en idénticas rúbricas. El importe contabilizado, al cierre del año 2006, en el inmovilizado no financiero de ATIME ascendía globalmente a 73.979,70 euros, con una amortización acumulada conjunta de 4.083,36 euros.

— Asimismo, en otros supuestos, se produjeron incongruencias entre los registros contables de la entidad y la documentación justificativa correspondiente, como, por ejemplo, un ingreso que, registrado contablemente bajo el concepto «Mancomunidad Sierra Norte», correspondería, según la documentación aportada por ATIME, a un Convenio formalizado con la Caja de Ahorros del Mediterráneo, por importe de 18.000 euros; o un inexistente, por no formalizado, según la entidad, convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que habría dado lugar a un ingreso de 19.233,37 euros, y que finalmente correspondería a una subvención concedida por dicha Administración autonómica —cuya publicación ha verificado este Tribunal de Cuentas que se produjo en su momento en el correspondiente Boletín oficial—.

Este Tribunal considera que las deficiencias detectadas en la contabilidad de ATIME podrían constituir una o varias de las infracciones previstas en los incisos c) y d) del artículo 56 de la Ley General de Subvenciones.

3. La entidad no obtuvo rendimiento financiero alguno para la ejecución de las actividades realizadas con cargo a las subvenciones recibidas de la DGII.

En este sentido, hay que indicar que la gestión de tesorería realizada por ATIME habría podido impedir la existencia de rendimientos financieros, por los siguientes motivos:

— La utilización de diferentes cuentas corrientes, señalada en el inciso anterior, impidió la acumulación de los saldos medios de efectivo procedentes exclusivamente de los cobros y pagos de las subvenciones recibidas de la DGII (saldos medios de efectivo de, aproximadamente, 330.000 euros en la subvención concedida en base a la convocatoria aprobada por Orden TAS/1783/2006).

— La concesión de ayudas monetarias a entidades vinculadas a ATIME, como es el caso de las asociaciones ATIMCA (ayuda por valor de 7.105,25 euros) y Asociación Juventud Inmigrantes —AJI— (ayuda por valor de 53.309,07), en una situación de dificultades de tesorería, resulta contradictoria con la aplicación de los recursos financieros obtenidos a otros fines distintos de los subvencionados.

4. ATIME tampoco contaba, en el momento de finalización de los trabajos de campo de la presente Fiscalización, con un inventario físico de los elementos patrimoniales que integraban su inmovilizado no financiero, ni custodiaba los albaranes correspondientes a la recepción de los elementos y equipos financiados con cargo a la subvención fiscalizada.

cve: BOCG-10-CG-A-383

No obstante lo anterior, hay que hacer constar que, durante la realización de los trabajos de la Fiscalización, se pudo verificar la existencia de ordenadores de similares características a los que figuraban en las facturas justificativas del empleo dado a la subvención de capital recibida de la DGII, en la sede de la entidad.

La elaboración de un inventario de todos los elementos patrimoniales que integran el inmovilizado no financiero de la entidad, especialmente de todos aquellos elementos que han sido financiados con cargo a subvenciones públicas, y en donde se haga constar el período de tiempo y actividad a la que están afectos en función de las correspondientes bases reguladoras o, al menos, los dos o cinco años que, como mínimo, establece el artículo 31.4.a) de la Ley General de Subvenciones, es una obligación formal de ATIME, cuyo incumplimiento podría llegar a constituir una de las causas de reintegro previstas en el artículo 37.1.c) de la Ley General de Subvenciones, o, en todo caso, una de las infracciones administrativas tipificadas en los artículos 52 y siguientes de dicha Ley.

B) Incidencias en la ejecución de las actividades programadas

Se han observado las deficiencias, relativas a la acreditación de la efectiva realización de las actividades subvencionadas a ATIME por la DGII, que se detallan a continuación:

1. El programa RGP-05 «Educación para la integración» requería, para la consecución de los objetivos fijados, la participación de todas las partes implicadas en la comunidad educativa: alumnos, padres y profesorado, siendo sus beneficiarios los componentes de la población inmigrante arabófona. El programa subvencionado se estructuraba en cuatro actividades básicas:

— HADARA. Tenía por objeto buscar la «…implicación de los padres y madres de los alumnos inmigrantes en la educación de sus hijos/as, entablando para ello relaciones con los centros educativos, su personal …» y asociaciones de padres de alumnos.

— AICHA. Su finalidad era el «…diagnóstico, investigación, prevención e intervención en los casos de absentismo escolar y ruptura escolar prematura de las niñas de origen marroquí menores de 16 años…».

— TALLER DE COMPETENCIAS INTERCULTURALES. Buscaba el desarrollo integral de los/las niños/niñas y adolescentes en un ambiente escolar multicultural.

— ENSEÑANZA Y MANTENIMIENTO DE LA LENGUA Y CULTURA DE ORIGEN ÁRABE. Su objetivo era evitar la pérdida de identidad de la población escolar arabófona.

Estaba previsto que la ejecución de estas actividades se realizaría en Barcelona, Madrid, Murcia y Sevilla.

Este Tribunal de Cuentas, al objeto de confirmar la efectiva realización de las actividades subvencionadas, procedió a circularizar a la totalidad de Centros escolares (16) en los que, de acuerdo con la Memoria justificativa final presentada por ATIME a la DGII, se habían realizado las actividades propias del programa. El contenido de la circularización hizo referencia a los diferentes aspectos en los que se estructuraba el programa «Educación para la integración», al grado de participación del Centro escolar y las respectivas Asociaciones de padres y madres de alumnos, y a las actuaciones concretas realizadas por ATIME. Todo ello en referencia al ejercicio 2007.

No se pudo circularizar a ningún Centro escolar localizado en Murcia dado que la entidad no incluyó ninguno en la Memoria justificativa final del programa.

Los resultados obtenidos de la circularización realizada fueron los siguientes:

— Contestaron al cuestionario 14 de los Centros escolares (el 87,5%) citados en la Memoria justificativa final.

— Un Centro escolar de los que contestaron manifestó que desconocía si ATIME realizó, o no, las actividades incluidas en el cuestionario dado que sus gestores actuales se habían incorporado al mismo en el ejercicio 2009.

— El resto de los Centros escolares que respondieron a la circularización de este Tribunal de Cuentas (13 Centros escolares, el 81,3% de los Centros circularizados, en términos relativos), manifestaron que ATIME no realizó en su Centro ningún tipo de actuación incluida en el programa RGP-05, durante el ejercicio 2007.

— Algunos de estos Centros escolares informaron de la realización de algún tipo de actividad de carácter puntual y esporádico por parte de ATIME, no necesariamente las previstas en el programa de «Educación para la integración», en ejercicios anteriores a 2007.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Comunicada esta circunstancia a ATIME, la entidad no pudo aportar documentación complementaria alguna que acreditara la efectiva realización del programa subvencionado, limitándose a remitir cinco certificados de diversos Centros escolares, ubicados todos ellos en la Comunidad de Madrid, en donde o se negaba la realización de cualquier tipo de actividad por ATIME, o no eran emitidos por los responsables del Centro escolar, o las actividades realizadas en el Centro no eran las previstas en el programa subvencionado, o el período en el que se habían realizado era anterior al subvencionado.

Las contestaciones dadas por los Centros escolares consultados, evidencian la no realización de las actuaciones incluidas por ATIME en la Memoria justificativa final, correspondiente al programa RPG-05 «Educación para la integración».

Por lo que respecta, en concreto, a la actividad de TALLER DE COMPETENCIAS INTERCULTURALES, se indica en la Memoria justificativa final de ATIME, que habían sido beneficiarias de esta actividad 78 personas (13,6% del total de supuestos beneficiarios), señalándose que «…las acciones grupales se han llevado a cabo a través de reuniones, talleres, celebraciones, clases y asambleas —llevadas a cabo en Centros escolares—. Muchas de ellas se han desarrollado en las asociaciones de padres y madres y otras en espacios propios de ATIME y en espacios cedidos por otras entidades —Centros de Servicios sociales cedidos por Comunidades Autónomas o municipios, básicamente—…».

Sin embargo, de las contestaciones recibidas de los Centros escolares circularizados se desprende que no se realizaron las actividades subvencionadas ni a través de los Centros, ni a través de las Asociaciones de padres y madres de alumnos, ni a través de otros Centros de Servicios sociales comunitarios.

Asimismo, en la citada Memoria justificativa final se incluía, como actividad complementaria realizada en la ejecución del programa RGP-05 «Educación para la integración», la celebración de diversas reuniones con responsables de las Concejalías de Educación del Ayuntamiento de Madrid y de algunos Ayuntamientos del sur de la Comunidad de Madrid (3 reuniones), reuniones de escolarización con responsables de las diferentes Comisiones de absentismo escolar de las cuatro zonas de ejecución del programa (6 reuniones) y reuniones de seguimiento con responsables de los Servicios sociales de los municipios donde estaba implantada la ejecución del programa.

Este Tribunal de Cuentas solicitó documentación acreditativa de la efectiva realización de las reuniones señaladas en la Memoria justificativa final, sin que por parte de ATIME se aportara ni un solo justificante de su celebración, limitándose a informar que «…según nos consta en nuestro registro —registro interno de la entidad y no de ninguno de los Organismos públicos aludidos—, no figuran los nombres y cargos de las personas asistentes por parte de las entidades colaboradoras en el proyecto».

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal de Cuentas entiende que no ha resultado suficientemente acreditado el cumplimiento del objetivo, de la actividad y del proyecto que fundamentaron la concesión de la subvención a ATIME por parte de la DGII, para la realización de un programa denominado «Educación para la integración». Este incumplimiento es una de las causas de reintegro previstas en la Ley General de Subvenciones, artículo 37, por lo que procede «el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro».

Por tanto, el importe de 110.139,48 euros correspondiente a la subvención íntegra concedida por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes a ATIME para la ejecución del programa RGP-05 «Educación para la integración», ha sido incluido como Clave (a) en el cuadro número 58, e influye en la cuantificación del posible reintegro a realizar por ATIME, señalado en el epígrafe 2.5.4, Sección III, del presente Informe, donde se detalla la liquidación de la subvención del Régimen general realizada por este Tribunal de Cuentas.

La falsedad de los datos incluidos por ATIME en la Memoria justificativa final del programa podría constituir una de las conductas tipificadas como de infracciones muy graves en los incisos a) y b) del artículo 58 de la Ley General de Subvenciones, es decir, «la obtención de una subvención falseando las condiciones requeridas para su concesión…» o «la no aplicación, en todo o en parte, de las cantidades recibidas a los fines para los que la subvención fue concedida».

2. Para la ejecución del programa RGP-03 «SALIMA: Servicio Integral de Acompañamiento individual y de Promoción Colectiva de Mujeres inmigrantes Magrebíes», la Memoria adaptada contemplaba la articulación en las sedes de ATIME (Almería, Barcelona, Cartagena, Jaén, Madrid, Murcia y Sevilla) de un equipo de intervención exclusivo con mujeres, compuesto por «…una trabajadora social (encargada de la coordinación del equipo y la intervención social), un/a abogado/a (asesoramiento

cve: BOCG-10-CG-A-383

legal) y una promotora social/interprete (realizará las funciones de mediación y acompañamiento)». Pese a la composición del equipo descrito, ATIME, en la Memoria adaptada aprobada por la DGII manifestó que las categorías que imputarían costes serían, exclusivamente, las de Promotora Social o Intérprete y Trabajadora Social.

En el análisis de la ejecución de este programa, sin embargo, se detectó la existencia de importantes discrepancias entre lo recogido como previsión en la Memoria adaptada y lo finalmente incluido en la Memoria justificativa final de la actividad realizada, fundamentalmente, en lo referente a la composición de las categorías de los recursos humanos utilizados. Estas diferencias se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 54

Recursos humanos comprometidos y justificados en el programa RGP-03

Recursos humanos	Memoria				Diferencia	
	Adaptada		Justificativa			
	N.º	Coste	N.º	Coste	N.º	Coste
Personal contratado						
Promotor Social Interprete árabe	4	55.000,00	4	43.455,84	0	11.544,16
Trabajador Social	4	65.000,00	1	6.000,81	3	58.999,19
Educadora			1	14.932,66	–1	–14.932,66
Coordinadora			1	24.377,22	–1	–24.377,22
Socióloga			1	15.518,60	–1	–15.518,60
Asesor Jurídico			2	15.714,87	–2	–15.714,87
TOTAL	8	120.000,00	10	120.000,00	–2	0,00
Personal voluntario						
Personal con estudios medios	7		0		7	
Personal con estudios primarios	7		0		7	
TOTAL	14		0		14	

En similares circunstancias se encuentra el programa RGP-04 «Asesoramiento e información social y jurídica en Primera acogida». Este programa se estructuró en tres actividades (servicio de recepción y valoración, servicio de asesoramiento en materia de recursos sociales y educativos y servicio de asesoramiento legal de extranjería, todos ellos en primera acogida). Los conceptos de gasto imputables a estas actividades eran los de personal y actividades y mantenimiento, planificándose su ejecución en las localidades de Almería, Barcelona, Jaén, Madrid, Murcia, Sevilla, Toledo y Valencia.

La Memoria adaptada de este programa, presentada por ATIME con fecha 14 de febrero de 2007, fue aprobada por la DGII mediante Resolución de 12 de marzo de 2007. En la citada aprobación, la DGII obligó a la entidad a «la contratación de un licenciado en derecho», exclusivamente, sin que exigiera la necesidad de una nueva reformulación de la Memoria, de acuerdo con las previsiones del artículo 27 de la Ley General de Subvenciones.

En la ejecución de este programa, sin embargo, se volvieron a producir importantes desviaciones entre lo recogido como previsión en la Memoria adaptada y lo finalmente incluido en la Memoria justificativa final de la actividad realizada, fundamentalmente, en lo referente a la composición de las categorías de los recursos humanos utilizados. Estas diferencias se muestran en el cuadro siguiente:

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 55

Recursos humanos comprometidos y justificados en el programa RGP-04

Recursos humanos	Memoria				Diferencia	
	Adaptada		Justificativa			
	N.º	Coste	N.º	Coste	N.º	Coste
Personal contratado:						
Asesor jurídico			1	13.572,48	–1	–13.572,48
Mediador Social Intercultural	8	50.000,00			8	50.000,00
Promotor Social Interprete	8	50.000,00			1	–23.397,01
Promotor Social			3	36.534,20		
Interprete			4	36.862,81		
Trabajador Social			1	13.030,51	–1	–13.030,51
TOTAL	16	100.000,00	9	100.000,00	7	0,00
Personal voluntario:						
Estudiantes de trabajo Social	12				12	
Promotor Social Interprete	9				9	
TOTAL	21		0		21	

Una incidencia similar ha tenido lugar en el programa FP-02 «Creación del área de participación y formación de ATIME». Este programa tenía el cometido fundamental de detectar las carencias y necesidades de formación del personal de la entidad, así como estudiarlas y planificar acciones formativas. Al frente de dicho programa se situaría un/a profesional licenciado/a que reuniera los conocimientos y habilidades necesarios para dinamizar y gestionar este área. El coste aprobado para esta persona fue de 23.800 euros, según la Memoria adaptada de este programa, presentada por ATIME con fecha 15 de noviembre de 2007.

No obstante, en la ejecución de este programa, se produjeron desviaciones en lo referente a la composición de los recursos humanos utilizados, de acuerdo con la información recogida en la Memoria justificativa final de la actividad realizada, donde se incluyeron gastos correspondientes a 2 promotores sociales (un titulado superior y otro de grado medio), 1 socióloga (titulada superior) y 1 asesor jurídico (titulado superior).

Si bien ATIME, en ninguno de los tres programas señalados, superó el límite de la partida de gastos de personal autorizada, la existencia de variaciones tan significativas entre los recursos humanos autorizados en la Memoria adaptada aprobada por la DGII y los efectivamente utilizados, según la Memoria justificativa final de los programas, hace cuestionarse si se han cumplido los objetivos de la subvención concedida, por lo que la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe valorar, al menos, en aquellos casos en que la revisión de la justificación no se haya realizado (RGP-03 y RGP-04), aplicando los criterios de proporcionalidad previstos en el artículo 17.3.n) de la Ley General de Subvenciones, si procede el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente por el «incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención», como exige el artículo 37.1.b) de la referida Ley General de Subvenciones.

Con independencia de lo anterior, la entidad podría haber incurrido en una de las conductas susceptibles de constituir infracciones administrativas, en materia de subvenciones, de las previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

cve: BOCG-10-CG-A-383

3. Para la ejecución del programa RGP-03 «SALIMA: Servicio Integral de Acompañamiento individual y de Promoción Colectiva de Mujeres inmigrantes Magrebíes», adicionalmente a la incidencia señalada en el punto B) 2. anterior, hay que señalar que las categorías de Coordinadora, Socióloga, Asesor Jurídico (1) y Promotor Social (1), se justificaron territorialmente como «Estatales», ámbito territorial no contemplado en las localizaciones contenidas en la Memoria adaptada aprobada. El gasto correspondiente a estas categorías fue por un importe de 66.298,17 euros.

Hay que recordar que, para los beneficiarios, el importe asignado a cada una de las partidas de gasto y a cada uno de los territorios en los que la actividad se va a desarrollar tiene el carácter de cantidad máxima subvencionable y su superación, mediante compensación con los déficits de justificación producidos en otras partidas de gasto o territorios, es uno de los motivos de reintegro que se contemplan en el artículo 21.d) de la Orden TAS/1783/2006: «a estos efectos —los de la procedencia del reintegro— se entenderá como incumplimiento, entre otros, la aplicación de la subvención a concepto de gastos distintos de los que fueron establecidos, sin autorización del órgano concedente, así como a programas ejecutados por entidades o en Comunidades Autónomas que no figurasen en el punto 5 (anexo III) de la documentación de solicitud de subvención», como es el caso.

Como ya se ha señalado, dado que la DGII en el momento de la elaboración del presente Informe, aún no había revisado la justificación presentada por el beneficiario, debería valorar, aplicando los criterios de proporcionalidad previstos en la Ley General de Subvenciones, si procede el reintegro de las cantidades percibidas, o si, a la vista de las prerrogativas que le otorga el artículo 86.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, acepta la justificación presentada por la entidad.

Con independencia de lo anterior, ATIME, de acuerdo con lo previsto en el artículo 86.2 del referido Reglamento, podría haber incurrido en alguna de las infracciones administrativas que, en materia de subvenciones, se detallan en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

C) Incidencias detectadas en la justificación del coste de las actividades realizadas

Las incidencias más significativas que se han puesto de manifiesto en la fiscalización de la documentación presentada por la entidad como justificación de la aplicación de la subvención recibida, han sido:

1. Se ha detectado la existencia de imputaciones de coste de personal que superaban, de acuerdo con los documentos aportados en la justificación de las subvenciones analizadas (ya fueran de la DGII o de otras entidades), los costes reales de las retribuciones satisfechas, en un importe global de 71.369,61 euros, por lo que vulneran el límite máximo fijado en el artículo 19.3 de la Ley General de Subvenciones, cuando dispone que «el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada».

La sobrefinanciación detectada se ha producido entre las siguientes subvenciones:

— En primer lugar, entre las dos subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, es decir, entre la subvención para la integración, concedida en base a la convocatoria de la Orden TAS/1783/2006, y la subvención para el fortalecimiento asociativo, aprobada de acuerdo con la Resolución de 25 de mayo de 2007.

— En segundo término, el exceso de imputaciones se ha generado entre una de las subvenciones concedidas por la DGII y otras subvenciones públicas concedidas por un tercero. Entre estos terceros se encuentran el Fondo Social Europeo, a través del Proyecto AFISAI de ENEAS EQUAL, la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la Junta de Andalucía, a través de su Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas y la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad (convocatoria IRPF a ejecutar en 2007 mediante Orden TAS/892/2006).

En los supuestos detectados de sobrefinanciación, tanto entre subvenciones concedidas por la DGII, como entre éstas y subvenciones públicas externas, se ha considerado que el exceso de imputación debe ser requerido por la DGII, dado que de acuerdo con el artículo 34 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones «cuando se produzca exceso de las subvenciones percibidas de distintas Entidades públicas respecto del coste del proyecto o actividad, y aquellas fueran compatibles entre sí, el beneficiario deberá reintegrar el exceso junto con los intereses de demora…/…cuando sea la Administración la que

cve: BOCG-10-CG-A-383

advierta el exceso de financiación, exigirá el reintegro por el importe total del exceso, hasta el límite de la subvención otorgada por ella».

Además de lo anterior, se han producido otros dos supuestos de sobrefinanciación en los que no ha sido posible incorporar el exceso de imputación en el posible requerimiento a realizar por la DGII, por superar este exceso el importe total de la subvención concedida por este Centro directivo. El primero afecta al trabajador SR, cuyas retribuciones imputadas en exceso, no incorporadas al expediente de reintegro de la DGII, se elevan a 1.086,44 euros, y el órgano concedente de la subvención al que correspondería iniciar su reclamación sería a la Junta de Andalucía, a través de su Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. El segundo de los supuestos detectados se refiere a NCC, con unas retribuciones imputadas en exceso de 3.948 euros, no recuperables a través de la DGII, y cuyos órganos de concesión de las subvenciones afectadas serían el Fondo Social Europeo (al 78% del importe excedido, según las imputaciones realizadas por ATIME) y la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad (IRPF a ejecutar en 2007) (al 22% del importe excedido).

En ambos casos, este Tribunal de Cuentas, una vez aprobado el presente Informe por el Pleno, pondrá los hechos en conocimiento de los órganos correspondientes para que inicien los trámites administrativos necesarios para, en su caso, exigir el reintegro de los excesos de imputación detectados.

El importe total al que ascienden las sobreimputaciones cuyo reintegro sí puede ser requerido por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, se muestra, desglosado para cada uno de los programas afectados de las subvenciones concedidas, en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 56

Sobreimputación en gastos de personal

Programa	Importe
RGP-01	19.247,98
RGP-03	17.968,17
RGP-04	23.884,86
FP-02	10.268,60
TOTAL	71.369,61

Por todo ello, el importe de 71.369,61 euros ha sido incluido como clave (b) en el cuadro número 58 e influye, por tanto, en la cuantificación del posible reintegro a realizar por ATIME, señalado en el epígrafe 2.5.4, Sección III, del presente Informe.

Asimismo, la multiplicidad y reiteración de las retribuciones de personal imputadas en exceso a distintas subvenciones por ATIME, podría constituir una de las infracciones administrativas que, en materia de subvenciones, se encuentran reguladas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

2. Se ha detectado la existencia de imputaciones de coste de actividades y mantenimiento que también superaban, de acuerdo con los documentos aportados en la justificación de las subvenciones recibidas de la DGII y de otros entes, los costes reales incurridos, en un importe global de 5.687,77 euros, por lo que nuevamente se habría vulnerado el límite máximo fijado en el artículo 19.3 de la Ley General de Subvenciones.

En este supuesto, los organismos afectados son idénticos a los relacionados en el punto anterior, debiéndose añadir a los ya señalados el Instituto Municipal de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Cartagena. En este supuesto, no existen cantidades reseñables no recuperables con cargo a las subvenciones concedidas por la DGII.

cve: BOCG-10-CG-A-383

El importe total al que ascienden las sobreimputaciones de gastos de actividades y mantenimiento se detalla, desglosado para cada uno de los programas afectados de las subvenciones concedidas, en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 57

Sobreimputación de gastos de actividades y mantenimiento

Programa	Importe
RGP-01	4.267,74
RGP-02	671,15
RGP-03	136,61
RGP-04	164,06
FP-02	448,21
TOTAL	5.687,77

Por todo ello, el importe de 5.687,77 euros ha sido incluido como clave (c) en el cuadro número 58 e influye, por tanto, en la cuantificación del posible reintegro a realizar por ATIME, señalado en el epígrafe 2.5.4, Sección III, del presente Informe.

3. De acuerdo con el apartado 4.2 de la Memoria adaptada del programa RGP-01 «Integración sociolaboral para población inmigrante: itinerarios de inserción», el objeto de este programa era la formación e inserción laboral. Este objetivo se lograba mediante la incorporación a la bolsa de empleo y a los procesos de formación ocupacional individualizada de ATIME. En ningún caso, la Memoria adaptada contemplaba la realización de ningún tipo de inversiones.

Sin embargo, entre la justificación aportada por la entidad, correspondiente a la ejecución de las actividades subvencionadas, figuraban dos facturas, emitidas ambas por la sociedad A, S.A., de fechas 30 de marzo y 30 de septiembre, respectivamente, entre cuyos conceptos figuraba la adquisición de inmovilizado (percheros y armarios) por un valor conjunto de 339,26 euros.

Por tanto, al no resultar elegibles las inversiones realizadas con cargo al programa RGP-01, el importe de 339,26 euros ha sido incluido como clave (d) en el cuadro número 58 e influye, por tanto, en la cuantificación del posible reintegro a realizar por ATIME, señalado en el epígrafe 2.5.4, Sección III, del presente Informe.

4. Asimismo, de acuerdo con el apartado 4.2 de la Memoria adaptada del programa RGP-06 «Equipamiento y adaptación tecnológica de la Sede Central de ATIME», el contenido de este programa era «la adquisición de materiales tecnológicos, informáticos y mobiliario de almacenamiento» informático, que se concretaba en la adquisición del siguiente material: «servidor Intel, LCD PC FTP, SAI 1800 w, SAIS 500 w, portátil centrino, Kit teclado y ratón, proyector multimedia 1600 xll y pantallas TFT 17».

Sin embargo, entre la justificación aportada por la entidad, correspondiente a la ejecución de las actividades subvencionadas, figuraba una factura emitida por GT, S.L., con fecha 2 de abril de 2007, correspondiente al suministro de un «conjunto de despacho haya/moka y conjunto de sillas despacho», por un importe total de 1.538 euros, del que se imputó al programa analizado una cantidad de 986,93 euros.

Este importe no es gasto elegible puesto que la adquisición de mobiliario no puede ser financiada con cargo a este programa, por lo que el importe de 986,93 euros se ha incluido como Clave (e) en el cuadro número 58 del epígrafe 2.5.4, Sección III, del presente Informe.

5. Por su parte, de acuerdo con el apartado 4.2 de la Memoria adaptada del programa RGP-02 «Mantenimiento asociativo», el objetivo de este programa era financiar el mantenimiento de la sede central de ATIME, la adquisición y reposición del material fungible de oficina, la impresión de material con la imagen corporativa de la entidad y el diseño de un tríptico con las principales actividades de la entidad.

La entidad precisó en la Memoria adaptada, con el máximo detalle, los conceptos (alquiler, suministros de luz, teléfono, etc.) y el periodo de tiempo (meses del ejercicio 2007) durante el cual podrían financiarse éstos. Sin embargo, en la justificación presentada, ATIME incorporó conceptos no incluidos en la Memoria

cve: BOCG-10-CG-A-383

adaptada, así como la financiación de los incluidos por plazos superiores a los aprobados. Adicionalmente, también incorporó facturas de conceptos fuera del ámbito temporal del ejercicio 2007. El importe total al que ascendieron estos gastos se elevó a 5.411,14 euros.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 31. «Gastos subvencionables» de la Ley General de Subvenciones, «se consideran gastos subvencionables, a los efectos previstos en esta Ley, aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones», por lo que todos los gastos señalados no resultan elegibles, a juicio de este Tribunal de Cuentas, motivo por el que el importe conjunto de 5.411,14 euros, aplicado al programa RGP-02, se ha incluido como clave (f) en el cuadro número 58 e influye, por tanto, en la cuantificación del posible reintegro a realizar por ATIME, señalado en el epígrafe 2.5.4, Sección III, del presente Informe.

2.5.4 Revisión de la liquidación de las subvenciones

En el cuadro siguiente se muestran los datos correspondientes al importe de las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración; el importe total de los gastos justificados por la entidad; los ajustes y reclasificaciones derivados de las incidencias puestas de manifiesto en el apartado anterior 2.5.3.—«Resultados del trabajo realizado»; la liquidación justificada ajustada por este Tribunal; y, finalmente, el importe de la liquidación definitiva, aplicando como límite máximo la cuantía del importe concedido por programas, de acuerdo con las respectivas resoluciones de concesión.

CUADRO N.º 58

Liquidación subvenciones Régimen general y fortalecimiento

Programas	Subvención concedida	Subvención justificada por la entidad	Ajustes y reclasificaciones propuestos TCU		Liquidación subvención justificada TCU	Aplicación límite máximo importe concedido
	(I)	(II)	(III)		(II) + (III) = (IV)	(V)
RGP-01	165.000,00	163.517,35	–19.247,98	(b)	139.662,37	139.662,37
			–4.267,74	(c)		
			–339,26	(d)		
RGP-02	25.000,00	21.878,46	–671,15	(c)	15.796,17	15.796,17
			–5.411,14	(f)		
RGP-03	130.000,00	129.999,97	–17.968,17	(b)	111.895,19	111.895,19
			–136,61	(c)		
RGP-04	110.000,00	109.956,39	–23.884,86	(b)	85.907,47	85.907,47
			–164,06	(c)		
RGP-05	110.139,48	110.139,48	–110.139,48	(a)	0,00	0,00
RGP-07	15.800,00	15.800,00	–986,93	(e)	14.813,07	14.813,07
TOTAL RÉGIMEN GENERAL	555.939,48	551.291,65	–183.217,38		368.074,27	368.074,27
FP-01	17.000,00	16.500,00	0,00		16.500,00	16.500,00
FP-02	35.000,00	35.000,00	–10.268,60	(b)	24.283,19	24.283,19
			–448,21	(c)		
FP-03	14.800,00	14.800,00	0,00		14.800,00	14.800,00
TOTAL FORTALECIMIENTO	66.800,00	66.300,00	–10.716,81		55.583,19	55.583,19
TOTAL	622.739,48	617.591,65	–193.934,19		423.657,46	423.657,46

cve: BOCG-10-CG-A-383

Cuantificada por este Tribunal de Cuentas la liquidación de las subvenciones concedidas en el importe de 423.657,46 euros, en el cuadro siguiente se efectúa para cada una de ellas, su comparación con los recursos obtenidos.

CUADRO N.º 59

Resumen liquidación subvenciones y reintegros

Subvención	Subvención concedida	Liquidación definitiva	Diferencia	Reintegros realizados	Importe pendiente de reintegrar
Subvención del Régimen general	555.939,48	368.074,27	187.865,21	0,00	187.865,21
RGP-01	165.000,00	139.662,37	25.337,63	0,00	25.337,63
RGP-02	25.000,00	15.796,17	9.203,83	0,00	9.203,83
RGP-03	130.000,00	111.895,19	18.104,81	0,00	18.104,81
RGP-04	110.000,00	85.907,47	24.092,53	0,00	24.092,53
RGP-05	110.139,48	0,00	110.139,48	0,00	110.139,48
RGP-06	15.800,00	14.813,07	986,93	0,00	986,93
Subvención Fortalecimiento	66.800,00	55.583,19	11.216,81	0,00	11.216,81
FP-01	17.000,00	16.500,00	500,00	0,00	500,00
FP-02	35.000,00	24.283,19	10.716,81	0,00	10.716,81
FP-03	14.800,00	14.800,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	622.739,48	423.657,46	199.082,02	0,00	199.082,02

2.5.5 Conclusiones

Por todo ello, cabe finalizar el análisis de las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes a la entidad ATIME, a aplicar en el ejercicio 2007, con las siguientes conclusiones:

1. El importe total de las dos subvenciones concedidas para la ejecución de los nueve programas subvencionados, se elevó a 622.739,48 euros.

El importe total de las justificaciones aportadas en la ejecución de los programas subvencionados, una vez aplicados por este Tribunal de Cuentas los excesos de imputación, reclasificaciones y límites por partida de gasto y territorios existentes, se elevó a 423.657,46 euros.

Por tanto, los fondos totales no aplicados ascenderían a 199.082,02 euros, cantidad que, junto a los intereses de demora a que hacen referencia los artículos 37.1 y 38.2 de la Ley General de Subvenciones, debe ser requerida, a juicio de este Tribunal de Cuentas, por el órgano concedente de las subvenciones analizadas, es decir, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, a la entidad ATIME.

2. ATIME podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por las siguientes causas, todas ellas recogidas en el epígrafe 2.5.3, Sección III, del presente Informe:

— Incumplimiento del deber de comunicar al órgano concedente de las subvenciones la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que estuvieran financiando las actividades subvencionadas, supuesto detallado en el punto A) 1.

— Existencia de graves deficiencias en la contabilidad de la entidad, supuesto detallado en el punto A) 2.

— Inexistencia de un inventario o registro que acredite la efectiva afección a las actividades subvencionadas, durante el periodo de tiempo exigido, de los elementos patrimoniales financiados con cargo a las subvenciones de capital recibidas, supuesto detallado en el punto A) 4.

cve: BOCG-10-CG-A-383

— No aplicación, en todo o en parte, de las cantidades recibidas a los fines para los que la subvención fue concedida, al menos, en el programa de «Educación para la integración», supuesto detallado en el punto B) 1.

— Desviaciones entre los recursos humanos a emplear comprometidos en la solicitud, los autorizados en la Memoria adaptada y los realmente utilizados según la Memoria justificativa final, supuesto detallado en el punto B) 2.

— Modificaciones de la localización geográfica de la partida de gastos de personal, sin solicitud de autorización previa, supuesto detallado en el punto B) 3.

— Multiplicidad y reiteración de las retribuciones de personal imputadas en exceso a distintas subvenciones, supuesto detallado en el punto C) 1.

2.6 Cáritas Española

2.6.1 Consideraciones generales

2.6.1.1 Naturaleza y objeto de la entidad

Cáritas Española (en adelante, Cáritas), entidad constituida el 17 de marzo de 1960, es la confederación oficial de las entidades de acción caritativa y social de la Iglesia Católica en España, instituida por la Conferencia Episcopal.

La personalidad jurídica civil de Cáritas viene establecida por el Decreto del Ministerio de Justicia de 12 de marzo de 1959. Con fecha 9 de marzo de 1981 fue inscrita en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia con tal naturaleza.

El objeto social de Cáritas, definido en el artículo 10 de sus Estatutos, es «...la realización de la acción caritativa y social de la Iglesia en España, a través de sus miembros confederados, promoviendo y coordinando la comunicación cristiana de bienes en todas sus formas y ayudando a la promoción humana y al desarrollo integral de todos los seres humanos».

La Secretaría General, tal y como indica el artículo 30 de sus Estatutos, constituye el órgano ejecutivo de Cáritas. El Secretario General representa a la entidad ante los entes confederados, y tiene atribuidas las funciones de prestarles servicios de carácter general, así como las correspondientes a su coordinación y obtención de recursos y las relativas a su gestión.

Por lo que respecta al régimen financiero y contable, a Cáritas Española le resulta de aplicación el Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos. Cáritas está obligada a presentar sus Cuentas anuales adaptadas al modelo normal previsto en el Anexo I del citado Real Decreto, y, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 180/2003, de 14 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 1636/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas, añadiendo la Disposición Adicional Duodécima, está obligada a someter sus cuentas anuales a auditoría.

Las Cuentas anuales de Cáritas, correspondientes al ejercicio 2007, fueron formuladas por su Consejo General, en su reunión celebrada con fechas 12 y 13 de diciembre de 2008. La aprobación de dichas cuentas por la Asamblea General de Cáritas, tal y como establece el artículo 17.c) de los Estatutos de la entidad, se produjo con fecha 30 de enero de 2009.

El informe de auditoría sobre las Cuentas anuales, correspondientes al ejercicio 2007, presenta una opinión favorable sin salvedades.

2.6.1.2 Subvención objeto de fiscalización

La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de acuerdo con la convocatoria de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, contenida en la Orden TAS/1783/2006, concedió a Cáritas, mediante dos Resoluciones de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes notificadas a la entidad con fecha 11 de enero de 2007, una subvención, por un importe de 204.200 euros.

Con el importe concedido en la subvención, la entidad obtuvo unos rendimientos financieros por valor de 4.697,14 euros, los cuales fueron imputados en su totalidad al programa RGP-03.

De acuerdo con sus Cuentas anuales, Cáritas contó, durante el ejercicio 2007, para el desarrollo de su actividad con los recursos procedentes, por un lado, de subvenciones concedidas por diversas entidades (23.275.716,00 euros) que representaron el 56,4% del total de sus ingresos, y, por otro, de

cve: BOCG-10-CG-A-383

otras fuentes (17.963.032,00) que representaron el 43,6%. Las subvenciones recibidas de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración representaron el 0,88% del total de recursos.

A continuación se detalla el desglose por programas del importe inicialmente concedido, coincidente con el importe autorizado al no haberse producido modificaciones, así como el importe finalmente justificado por la entidad.

CUADRO N.º 60

Subvención del Régimen general

Código	Programa	Concedido	Justificado
RGP-01	Sensibilización y promoción	65.500,00	65.881,41
RGP-02	Conocimiento y puesta en marcha de acciones y creación de redes de apoyo social a personas víctimas de violencia de género, explotación sexual o trata	28.500,00	30.218,39
RGP-03	Red jurídica/Red social	102.200,00	93.091,72
RGP-04	Adquisición equipamiento	8.000,00	8.038,22
TOTAL SUBVENCIÓN RÉGIMEN GENERAL		204.200,00	197.229,74

Con fecha 29 de mayo de 2008, Cáritas procedió a efectuar un reintegro voluntario de 13.670,42 euros, correspondiente al programa RGP-03 «Red jurídica/Red social», en concepto de fondos no aplicados de la subvención recibida.

Posteriormente, mediante notificación de fecha 26 de mayo de 2010, como consecuencia de las actuaciones de comprobación de la subvención concedida, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes verificó la existencia de alguno de los incumplimientos contemplados en el artículo 37.1.c) de la Ley General de Subvenciones y dictó Acuerdo de Iniciación de Procedimiento de Reintegro por un importe de 8.821,77 euros, correspondiendo íntegramente al mismo programa P-03 «Red jurídica/Red social».

2.6.2 Objetivos y alcance

Respecto a la entidad Cáritas Española, en su calidad de beneficiario de subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, ha sido objeto de control:

— la adecuada y correcta obtención de la subvención;
— la aplicación de los fondos recibidos;
— la adecuada y correcta justificación de la subvención;
— la comprobación de la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones recibidas de otros órganos de la Administración General del Estado o de las Administraciones de las respectivas Comunidades Autónomas;
— y el cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa aplicable.

Para ello, se han realizado pruebas de auditoría consistentes en el examen de los registros contables y extracontables de la entidad, así como de la documentación que los ha soportado; en el examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas con la aplicación de los fondos; y en la comprobación material de las inversiones financiadas. Asimismo, se han realizado aquellas otras actuaciones que se han considerado necesarias con el fin de alcanzar los objetivos de la fiscalización.

2.6.3 Resultados del trabajo realizado

Se incluyen en este epígrafe todas aquellas incidencias relacionadas con los procedimientos de control interno existentes en la gestión de la subvención concedida, así como las relativas a la adecuada ejecución de las actividades subvencionadas, de conformidad con el contenido de la Memoria adaptada, y, por último, las referidas a su adecuada justificación.

cve: BOCG-10-CG-A-383

A) Incidencias en los procedimientos de control interno de la gestión de la subvención concedida

Por lo que respecta a los gastos de personal, la entidad no tenía establecido un sistema de control horario o de seguimiento de la dedicación a diversas actividades del personal, lo que ha impedido verificar el reparto de su coste entre los diversos programas subvencionados, ya lo fueran por la DGII o por otras Administraciones o entidades.

La entidad, en la práctica, se limitó, por lo que respecta a la subvención concedida por la DGII, a imputar retribuciones hasta agotar el crédito autorizado en la partida de personal, sin aportar documentación acreditativa alguna de la efectiva dedicación de dicho personal a las actividades subvencionadas.

B) Incidencias en la ejecución de las actividades programadas

De las actuaciones de fiscalización realizadas no se desprende la existencia de incidencias en la realización de las actividades a las que se hace referencia en la Memoria adaptada.

C) Incidencias en la justificación del coste de las actividades realizadas

Las incidencias más significativas que se han puesto de manifiesto en la fiscalización de la documentación presentada por la entidad como justificación de la aplicación de la subvención recibida, han sido las siguientes:

1. Entre las actividades incluidas en el programa RGP-01 «Sensibilización y promoción» se encontraba la realización de una investigación sobre el hecho migratorio.

Esta actividad se pretendía llevar a cabo, tal como se hizo constar en el apartado 4.1 «Justificación de la necesidad social detectada y de la cobertura pública o privada que existe para atender la necesidad descrita» del Anexo III «Memoria explicativa del programa» de la solicitud de subvenciones, mediante «una investigación en colaboración con la Universidad Rey Juan Carlos». En el presupuesto de las actividades previstas en el programa no se incluyó ningún coste determinado y concreto para esta actividad.

En idéntico sentido se redactó la Memoria adaptada, que al referirse a la forma de ejecución de esta actividad indicaba: «En este sentido se propone llevar a cabo una investigación en colaboración con la Universidad Rey Juan Carlos». Tampoco en este caso se especificó el coste de la misma.

Sin embargo, con fecha 26 de junio de 2007, Cáritas presentó a la DGII un escrito por el que se solicitaba autorización para subcontratar la realización de la referida investigación con la Fundación FOESSA. El motivo alegado para la elección de esta fundación era que estaba «promovida por Cáritas y las sinergias creadas en el desarrollo del trabajo, son mucho mayores que con cualquier otra entidad».

Efectivamente, la Fundación FOESSA era una entidad vinculada a Cáritas Española, dado que ésta formaba parte del Patronato de la Fundación, por lo que se trataba de uno de los supuestos contemplados en el artículo 68.2.f) del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, para considerar que existe vinculación entre ambas entidades.

Del análisis de la subcontratación realizada con la Fundación FOESSA, hay que destacar las siguientes incidencias:

— Cáritas no cumplió ninguno de los requisitos exigidos para la subcontratación de las actividades subvencionadas con entidades vinculadas. La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en su artículo 29.7.d) establece que, cuando la subcontratación se realiza con entidades vinculadas, cual fue el caso, ésta debe realizarse de «...acuerdo con las condiciones normales de mercado» y debe obtenerse la «...previa autorización del órgano concedente en los términos que se fijen en las bases reguladoras». Ninguno de los dos anteriores requisitos fue cumplido adecuadamente por Cáritas, pues si bien esta entidad solicitó a la DGII la subcontratación, la solicitud fue presentada por Cáritas con fecha 26 de junio de 2007, casi tres meses después de la firma del convenio de colaboración suscrito con la Fundación FOESSA (1 de abril de 2007). Además, Cáritas no acreditó, en la indicada solicitud, que el citado convenio se realizara dentro de las condiciones normales de mercado.

— Adicionalmente, Cáritas incumplió con uno de los requisitos establecidos en el apartado 3.5. del Manual de instrucciones para la justificación de la subvención, pues no aportó, entre la documentación justificativa, ningún «certificado de la entidad subcontratada que incluya la relación de gastos (de personal y otros) correspondientes a la actividad realizada y la fecha en que hayan sido pagados que deberá estar dentro del periodo de ejecución del programa. Asimismo, se certificará estar al corriente de pago de las obligaciones de carácter tributario y con la Seguridad Social».

cve: BOCG-10-CG-A-383

— Por último, hay que señalar que el coste de la actividad subcontratada por Cáritas superó el importe autorizado por el órgano concedente de la subvención. La DGII, en escrito de fecha 28 de junio de 2007, resolvió «...autorizar que se subcontrate a la Fundación FOESSA para la realización de una investigación sobre la realidad del hecho migratorio por un importe de 15.000,00 €».

Sin embargo, con fecha de 12 de diciembre de 2007, la Fundación FOESSA notificó a Cáritas que, en la ejecución de la actividad subcontratada, existían unos sobrecostes por «...importe de 5.000 € debido al redimensionamiento del trabajo de investigación de los autores (encuestas, explotación de bases de datos, entrevistas en profundidad, grupos de discusión,… que procederemos a facturarles con su aceptación)».

La Fundación FOESSA facturó a Cáritas, con fecha 15 de diciembre de 2007, un importe de 23.200 euros (IVA incluido), por la realización de los estudios contratados. Esta factura fue abonada a la Fundación FOESSA, con fecha 28 de diciembre de 2007, y su importe íntegramente imputado a la subvención analizada.

Como ya se ha señalado, la DGII validó la justificación presentada por el beneficiario, por lo que implícitamente habría aceptado las modificaciones descritas. Sin embargo, este Tribunal considera que el incumplimiento de algunas de las obligaciones formales que Cáritas asumía como consecuencia de la concesión de la subvención, en la tramitación de la subcontratación con la Fundación FOESSA, podría ser susceptible de constituir una de las infracciones administrativas previstas en el artículo 56 de la Ley General de Subvenciones.

2. En el programa RGP-03 «Red jurídica/red social», en el concepto de gastos de «actividades y mantenimiento» se incluyó como justificación de la aplicación dada a la subvención una factura de la empresa OF, S.A., por un importe de 686,20 euros, expedida en concepto de suministro de diverso material fungible de oficina, con destino a los servicios generales de la entidad.

El suministro analizado se correspondió con un coste indirecto de la entidad, cuya imputación íntegra a la subvención analizada resulta desproporcionada, máxime teniendo en cuenta que Cáritas Española no justificó «de manera indubitada» la vinculación directa del gasto, al menos parcialmente, a ninguna de las actividades del programa. Tampoco el material suministrado pudo relacionarse directamente, ni por número, ni por naturaleza, con ninguna de las actividades subvencionadas —artículo 31.1 de la Ley General de Subvenciones—.

Por todo ello, la cantidad imputada en la partida de «actividades y mantenimiento» de este programa RGP-03 debe, por este concepto, reducirse en el importe señalado (686,20 euros), por lo que ha sido incluido como Clave (a) en el cuadro número 61 del presente Informe, donde se presenta la liquidación de la subvención realizada por este Tribunal de Cuentas, así como, en su caso, el importe total de los fondos no aplicados por la entidad.

2.6.4 Revisión de la liquidación de la subvención

En el cuadro siguiente se muestra, para cada uno de los programas subvencionados, el importe de la subvención concedida por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración; el importe de los rendimientos financieros obtenidos e imputados por la entidad a la subvención; importes que dan como resultado el total de recursos disponibles; el importe total de los gastos justificados por la entidad; los ajustes y reclasificaciones considerados por este Tribunal de Cuentas en base a las incidencias puestas de manifiesto en el apartado anterior 2.6.3.—«Resultados del trabajo realizado»; la liquidación justificada ajustada por este Tribunal; y finalmente, el importe de la liquidación definitiva aplicando como límite máximo la cuantía de la subvención concedida.

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 61

Liquidación subvención del Régimen general

Programas	Subvención concedida	Recursos generados por la subvención	Recursos disponibles	Subvención justificada por la entidad	Ajustes y reclasificaciones propuestos TCU		Liquidación subvención justificada TCU	Aplicación limite máximo importe concedido
	(I)	(II)	(I) + (II) = (III)	(IV)	(V)		(IV) + (V) = (VI)	(VII)
RGP-01	65.500,00	0,00	65.500,00	65.881,41	0,00		65.881,41	65.500,00
RGP-02	28.500,00	0,00	28.500,00	30.218,39	0,00		30.218,39	28.500,00
RGP-03	102.200,00	4.697,14	106.897,14	93.091,72	–686,20	(a)	92.405,52	92.405,52
RGP-04	8.000,00	0,00	8.000,00	8.038,22	0,00		8.038,22	8.000,00
TOTAL	204.200,00	4.697,14	208.897,14	197.229,74	–686,20		196.543,54	194.405,52

Cuantificada por este Tribunal de Cuentas la liquidación de la subvención concedida en el importe de 194.405,52 euros, en el cuadro siguiente se efectúa su comparación con los recursos financieros recibidos, y con los reintegros realizados por la entidad, obteniendo un importe final pendiente de reintegrar:

CUADRO N.º 62

Resumen liquidación subvenciones y reintegros

Subvención	Subvención concedida	Rendimientos financieros	Total recursos	Liquidación definitiva	Diferencia	Reintegros realizados	Importe pendiente de reintegrar
RGP-01	65.500,00	0	65.500,00	65.500,00	0,00	0,00	0,00
RGP-02	28.500,00	0	28.500,00	28.500,00	0,00	0,00	0,00
RGP-03	102.200,00	4.697,14	106.897,14	92.405,52	14.491,62	13.670,42	821,20
RGP-04	8.000,00	0	8.000,00	8.000,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL SUBVENCIÓN DEL RÉGIMEN GENERAL	204.200,00	4.697,14	208.897,14	194.405,52	14.491,62	13.670,42	821,20

2.6.5 Conclusiones

Por todo ello, cabe finalizar el análisis de las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes a la entidad Cáritas Española, a aplicar en el ejercicio 2007, con las siguientes conclusiones:

1. El importe total de las subvenciones concedidas más los recursos financieros obtenidos por la entidad en la ejecución de los cuatro programas subvencionados, se elevó a 208.897,14 euros.

El importe total de las justificaciones aportadas en la ejecución de los programas subvencionados, una vez aplicados por este Tribunal de Cuentas los excesos de imputación, reclasificaciones y límites por partida de gasto existentes, se elevó a 194.405,52 euros, por lo que los fondos no aplicados se elevaron a un total de 14.491,62 euros.

Por tanto, la diferencia existente entre los fondos totales no aplicados (14.491,62 euros) y la devolución voluntaria realizada por la entidad (13.670,42 euros), se eleva a 821,20 euros, importe que, más los intereses de demora a que hacen referencia los artículos 37.1 y 38.2 de la Ley General de Subvenciones, debe ser

cve: BOCG-10-CG-A-383

requerido, a juicio de este Tribunal de Cuentas, por el órgano concedente de la subvención analizada, es decir, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, a la entidad Cáritas Española.

2. Cáritas Española podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por incurrir en diversos incumplimientos de las obligaciones que le incumbían como perceptor de subvenciones públicas en la subcontratación de actividades con la entidad, a ella vinculada, Fundación FOESSA, supuesto detallado en el punto C.1 del epígrafe 2.6.3, Sección III, del presente Informe.

2.7 Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana para la Colaboración al Desarrollo

2.7.1 Consideraciones generales

2.7.1.1 Naturaleza y objeto de la entidad

La Asociación Rumiñahui Hispano-Ecuatoriana (en adelante, Asociación Rumiñahui), se constituyó el 14 de abril de 1997, al amparo de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. Es una organización no gubernamental sin ánimo de lucro, de ámbito de actuación internacional, inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior con el número 162.414 y que está dotada de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Los fines sociales de la Asociación Rumiñahui, definidos en el artículo 5 de sus Estatutos, son «...1.—Crear un espacio de encuentro para inmigrantes, así como promover el análisis, reflexión y propuesta respecto al fenómeno migratorio y actuar de interlocutores entre los inmigrantes y los órganos de Gobierno, las diferentes instituciones públicas, privadas, asociaciones, ONGs, o sociedad civil. 2.—Llevar a cabo actividades y programas con el fin de fomentar las labores de integración, información, concienciación, sensibilización y acercamiento de la población autóctona e inmigrante...».

La dirección y la administración de la Asociación corresponden a la Asamblea General, integrada por todos los socios, que es el órgano supremo de la Asociación, a la Junta Directiva, órgano ejecutivo nombrado por la Asamblea General, y al Presidente, que asume la representación de la entidad y ejecuta los acuerdos adoptados por la Asamblea y la Junta.

Por lo que respecta al régimen financiero y contable, los Estatutos de la Asociación Rumiñahui establecen, en su artículo 25, que «el Tesorero/a recaudará y custodiará los fondos sociales y dará cumplimiento a las órdenes de cobro y de pago que expida el Presidente. Formalizará el Presupuesto anual de ingresos y gastos, así como el estado de cuenta del año anterior, que deberán ser presentados a la Junta Directiva para que ésta lo someta a la aprobación de la Asamblea General, firmará junto con el Presidente/a los documentos de tesorería y en general, las demás funciones atribuibles a su cargo…».

La Asociación Rumiñahui no ha sido declarada de utilidad pública y, aun cuando no está obligada a llevar su contabilidad según las Normas de Adaptación del Plan General de Contabilidad, «de facto» lo hace, dado que el artículo 24 de sus Estatutos establece que corresponde al Secretario, entre otras funciones, la de formalizar los estados de cuenta.

En la fecha de finalización de los trabajos de campo, las Cuentas anuales de la entidad, correspondientes al ejercicio 2007, se encontraban pendientes de aprobación por la Asamblea General.

2.7.1.2 Subvenciones objeto de fiscalización

Las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración a la Asociación Rumiñahui, para su aplicación en el ejercicio 2007, fueron las siguientes:

CUADRO N.º 63

Subvenciones concedidas a la Asociación Rumiñahui

Subvención	Importe concedido
A) Subvención del régimen general	95.700
B) Subvención de fortalecimiento	87.000
TOTAL	182.700

cve: BOCG-10-CG-A-383

Según sus Cuentas anuales, la cifra de ingresos totales de la entidad durante el ejercicio 2007 ascendió a 341.420 euros. De este importe, un 99,1% lo constituyeron subvenciones y donaciones obtenidas por la entidad, de las que un 54% correspondieron a las concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

A continuación se describen las subvenciones recibidas por Rumiñahui que constituyen el objeto de la fiscalización realizada.

A. Subvención, en régimen de concurrencia competitiva, para la integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional (en adelante, subvención del Régimen general).

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes, con fecha 11 de enero de 2007, concedió, a la Asociación Rumiñahui una subvención por un importe total de 95.700 euros.

A continuación se desglosa el importe concedido por programas y el importe justificado por la entidad:

CUADRO N.º 64

Subvención del Régimen general

Código	Programa	Concedido	Justificado
RGP-01	Mantenimiento de la estructura básica	40.700,00	40.705,42
RGP-02	Información y orientación dirigida a inmigrantes	55.000,00	54.970,71
TOTAL SUBVENCIÓN DEL RÉGIMEN GENERAL		95.700,00	95.676,13

Mediante notificación de fecha 24 de junio de 2010, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, tras examinar la documentación aportada por la Asociación Rumiñahui como justificación de la subvención concedida al amparo de la Orden TAS/1783/2006, de 2 de junio, «entiende que la citada subvención queda suficientemente justificada, sin perjuicio de lo que pudiera resultar de un eventual control financiero, o de una ulterior comprobación material o del valor, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la citada Orden».

B. Subvención, en régimen de concurrencia competitiva, para el fortalecimiento de las organizaciones de inmigrantes en España (en adelante, subvención de Fortalecimiento).

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes, con fecha de 5 de septiembre de 2007, concedió a la Asociación Rumiñahui una subvención por un importe total de 87.000 euros.

A continuación se detalla el importe inicialmente concedido para cada uno de los programas, coincidente con el importe autorizado al no haberse producido modificaciones, así como el importe finalmente justificado por la entidad.

CUADRO N.º 65

Subvención fortalecimiento

Código	Programa	Concedido	Justificado
FP-01	Mejora organizativa y estructural de la Asociación	37.000,00	37.066,82
FP-02	Fomento de la participación en red del movimiento asociativo de migrantes en España: 1.ª Precumbre de Inmigrantes Latinoamericanos	35.000,00	35.059,36
FP-03	Equipamiento	11.000,00	11.002,27
FP-04	Promoción de la mujer inmigrante ecuatoriana en la Asociación Rumiñahui	4.000,00	4.080,56
TOTAL SUBVENCIÓN FORTALECIMIENTO		87.000,00	87.209,01

cve: BOCG-10-CG-A-383

Por último, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, mediante notificación de fecha 28 de junio de 2010, comunicó a este Tribunal que, tras los estudios realizados, consideraba que determinadas entidades, entre las que se encontraba la Asociación Rumiñahui, habían «justificado suficientemente» la subvención concedida al amparo de la Resolución de 25 de mayo de 2007, por la que se convocaba, en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones para el fortalecimiento de las organizaciones de inmigrantes en España.

2.7.2 Objetivos y alcance

Respecto a la entidad Asociación Rumiñahui, en su calidad de beneficiario de las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, ha sido objeto de control:

— la adecuada y correcta obtención de las subvenciones;
— la aplicación de los fondos recibidos;
— la adecuada y correcta justificación de las subvenciones;
— la comprobación de la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones recibidas de otros órganos de la Administración General del Estado o de las Administraciones de las respectivas Comunidades Autónomas;
— y el cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa aplicable.

Para ello, se han realizado pruebas de auditoría consistentes en el examen de los registros contables y extracontables de la entidad, así como de la documentación que los ha soportado; en el examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas con la aplicación de los fondos y en la comprobación material de las inversiones financiadas. Asimismo, se han realizado aquellas otras actuaciones que se han considerado necesarias con el fin de alcanzar los objetivos de la fiscalización.

2.7.3 Resultados del trabajo realizado

Se incluyen en este epígrafe todas aquellas incidencias relacionadas con los procedimientos de control interno existentes en la gestión de las subvenciones concedidas; así como las relativas a la adecuada ejecución de las actividades subvencionadas, de conformidad con el contenido de las Memorias adaptadas; y, por último, las referidas a su adecuada justificación.

A) Incidencias en los procedimientos de control interno de la gestión de las subvenciones concedidas

Este Tribunal ha detectado, con respecto a este apartado, las siguientes incidencias:

1. Por lo que respecta a los gastos de personal, la entidad no tenía establecido un sistema de control horario o de seguimiento de la dedicación a diversas actividades del personal, lo que ha impedido verificar el reparto de su coste entre los diversos programas subvencionados, ya lo fueran por la DGII o por otras Administraciones o entidades.

La entidad, en la práctica, se limitó, por lo que respecta a las subvenciones concedidas por la DGII a imputar retribuciones hasta agotar el crédito autorizado en la partida de personal, sin aportar documentación acreditativa alguna de la efectiva dedicación de dicho personal a las actividades subvencionadas.

2. Por lo que afecta a los gastos de actividades y mantenimiento la entidad no especificó, en la Memoria justificativa final de la ejecución de los programas, la territorialización de los correspondientes justificantes de gasto, aun a pesar de que los programas RGP-01, RGP-04, FP-01 y FP-04, habían de desarrollarse en diversas sedes de la entidad. Esta circunstancia pone de manifiesto un insuficiente nivel de seguimiento y control de los gastos de las actividades subvencionadas.

Conviene recordar que el artículo 21.d) de la Orden TAS/1783/2006 establecía que «a estos efectos —los de la procedencia del reintegro— se entenderá como incumplimiento, entre otros, la aplicación de la subvención a concepto de gastos distintos de los que fueron establecidos, sin autorización del órgano concedente, así como a programas ejecutados por entidades o en Comunidades Autónomas que no figurasen en el punto 5 (anexo III) de la documentación de solicitud de subvención».

Como ya se ha señalado, la DGII certificó la adecuada justificación de las subvenciones del Régimen general y de fortalecimiento, por lo que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 86.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, se considera que, implícitamente, autorizó la territorialización de gastos aportada por la entidad.

cve: BOCG-10-CG-A-383

No obstante, el órgano concedente de la subvención debería analizar si la conducta señalada es susceptible de constituir una de las infracciones administrativas previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

B) Incidencias en la ejecución de las actividades programadas

Las actuaciones de fiscalización realizadas han puesto de manifiesto la existencia de diversas actividades, ejecutadas en el marco de algunos de los programas subvencionados, que no contaban con una adecuada y suficiente justificación de su efectiva realización.

Así, por ejemplo, se pueden citar las actividades desarrolladas en el programa RGP-04.- «Información y orientación dirigida a inmigrantes». La actividad principal del programa consistía en la implantación y mantenimiento de un Servicio de Información y Orientación Jurídica, también subvencionado por otras entidades durante el período analizado.

Como acreditación de la actividad realizada Rumiñahui aportó un listado identificativo de las personas atendidas en el referido Servicio, elevándose éstas a un total de 549, de las que sólo 237 correspondían al programa subvencionado por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

Sin embargo, en la Memoria justificativa final del programa aportada a la DGII se incluyeron un total de 448 beneficiarios, y se consignaron 900 atenciones individuales.

Asimismo, se pudo constatar que, al menos, 61 personas figuraban incluidas en la justificación de varias de las subvenciones concurrentes en la financiación del programa.

Por último, analizados los expedientes que soportaban el listado de personas atendidas facilitado, la justificación documental existente en cada uno de ellos fue muy escasa, no constando en ninguno de ellos el profesional de la entidad que había prestado el servicio, el motivo de la atención prestada, ni, en muchos casos, la fecha en la que el mismo se había realizado.

La deficiente justificación de las personas atendidas en el servicio subvencionado, tanto en el número de beneficiarios, como en el objeto del servicio prestado, impide una correcta evaluación de los principios de eficacia y eficiencia exigibles a la gestión de las subvenciones públicas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones.

C) Incidencias en la justificación del coste de las actividades realizadas

Las incidencias que se han puesto de manifiesto en la fiscalización de la documentación presentada por la Asociación Rumiñahui como justificación de las subvenciones recibidas, han sido las siguientes:

1. El Manual de instrucciones para la «justificación de la aplicación de las subvenciones del Régimen general concedidas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional», dispone en su instrucción 1.6 que «los pagos correspondientes a facturas que superen los 300 euros, se realizarán siempre a través de entidad bancaria».

Sin embargo, este Tribunal ha comprobado la existencia de diversos pagos realizados por la entidad que, superando el importe de 300 euros, fueron realizados en efectivo. Éste es el caso de los siguientes pagos:

— Factura de fecha 23 de diciembre de 2007, expedida por el Restaurante ESO, por importe de 750 euros, y justificada en el programa FP-01.- «Mejora organizativa y estructural de la asociación».

— Factura de 26 de diciembre de 2007, expedida por AMSC, trabajadora de la entidad, en concepto de prestación de servicios durante los días 14, 17 y 19 de diciembre de 2007, por un importe total de 580 euros, e imputada al programa FP-01.

— Factura de 29 de diciembre de 2007, expedida por la sociedad CI, cuyo objeto era la adquisición de diverso software informático, imputada al programa FP-03 «Equipamiento», por un importe total de 534 euros.

El incumplimiento de las obligaciones que incumben a la Asociación Rumiñahui, en su calidad de beneficiario de las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, podría ser susceptible de constituir una de las infracciones administrativas previstas en el artículo 56.c) de la Ley General de Subvenciones.

2. Se ha detectado la existencia de desviaciones entre los recursos humanos previstos, los aprobados por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes y los justificados finalmente por la entidad.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Así, en los programas RGP-01 «Mantenimiento de la estructura básica», RGP-04 «Información y orientación dirigida a inmigrantes» y FP-04 «Promoción de la mujer inmigrante ecuatoriana en la Asociación Rumiñahui», se produjeron diversas ampliaciones en las horas de los contratos a partir de los meses de octubre o noviembre del ejercicio, con la consiguiente mayor imputación de gasto. Dichas ampliaciones, que se documentaron administrativamente con modificaciones de los contratos de trabajo a tiempo parcial, correctamente comunicadas al Servicio Regional de Empleo de Madrid, no figuraban incluidas en la Memoria justificativa final del programa. Estas ampliaciones horarias no se contemplaban en las horas previstas en la Memoria adaptada aprobada por la DGII. Si bien estas ampliaciones no superaron el importe concedido, en la partida de gastos de personal, ponen de manifiesto una incorrecta presupuestación del coste de los recursos humanos a utilizar en la ejecución de las actividades subvencionadas.

3. Se ha detectado la existencia de diversas imputaciones a los programas subvencionados, en concepto de arrendamientos de servicios suscritos con trabajadores de la propia entidad, que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, no resultan elegibles por los siguientes motivos:

3.1 En primer lugar, dado el carácter de excepcionalidad que la convocatoria atribuye al contrato de arrendamiento de servicios cuando dispone en el artículo 7.2.b) que «las retribuciones del personal contratado en régimen de arrendamiento de servicios, modalidad ésta que tendrá siempre carácter excepcional, se admitirán únicamente en los casos en que, por las especiales características del programa, no resulte adecuado el desarrollo de las actividades concretas de que se trate por el personal sujeto a la normativa laboral vigente». El contrato de arrendamiento de servicios se configura así como un recurso excepcional a terceros no vinculados previamente con contrato laboral a la entidad.

3.2 En segundo término, dado que, al agregar ambas retribuciones, las procedentes del contrato laboral y las derivadas del contrato de arrendamiento de servicios, se supera el límite máximo establecido en el Convenio Colectivo Único para el personal laboral de la Administración General del Estado, publicado por Resolución de la Dirección General de Trabajo de 24 de noviembre de 1998, vinculante para la entidad en base al artículo 7.2.a) de la Orden TAS/1783/2006, de 2 de junio. La agregación de las retribuciones viene impuesta por el apartado b) del citado artículo 7.2.

Los supuestos detectados son los siguientes:

— Con cargo a la partida de personal del programa FP-01 «Mejora organizativa y estructural de la asociación», se imputó un importe de 580 euros, en concepto de contraprestación de un contrato de arrendamiento de servicios suscrito con la trabajadora de la entidad AMSC, por 20 de horas de prestación de servicios, durante los días 14, 17 y 19 de diciembre de 2007, periodo durante el cual también el contrato laboral con la trabajadora se mantenía vigente. Además, en la Memoria final justificativa de la subvención, el beneficiario de la subvención no incluyó a esta trabajadora dentro del personal vinculado a la ejecución de este programa.

— Con cargo a la partida de personal del programa FP-02 «Fomento de la participación en la red del movimiento asociativo de migrantes en España: 1.ª Precumbre de Inmigrantes Latinoamericanos», se imputó un importe global de 1.500 euros, en concepto de retribución de los servicios prestados por el trabajador de la entidad RJZ. Los servicios facturados lo fueron, en primer lugar, en concepto de «colaboración para la edición y publicidad de la revista número 6 de la asociación» —por importe de 591,84 euros, de los que se imputaron, exclusivamente, 500 euros, soportado en una factura de fecha de 15 de abril de 2007—, y, en segundo término, en concepto de «elaboración final de la memoria de la Precumbre» —por importe de 1.000 euros, soportado en una factura de fecha 14 de diciembre de 2007—.

Con independencia de lo anterior, con cargo a la partida de gastos de actividades y mantenimiento del referido programa FP-02, se imputó una nueva factura expedida por RJZ, con fecha 15 de diciembre de 2007, en concepto de «edición de vídeo Precumbre», por un importe de 500 euros.

El objeto del contrato laboral del trabajador señalado era el de «dirección de la revista de la Asociación», por lo que las retribuciones analizadas no constituyen sino una mejora retributiva no contemplada en el contrato.

Por tanto, el importe total de 2.580 euros de las retribuciones señaladas —580 euros de la trabajadora AMSC y 2.000 euros del trabajador RJZ— no se considera imputable a la subvención concedida por la DGII, por lo que ha sido incluido como Clave (a) en el cuadro número 66 del presente Informe.

cve: BOCG-10-CG-A-383

4. Con cargo a la partida de gastos de actividades y mantenimiento del programa FP-02 «Fomento de la participación en la red del movimiento asociativo de migrantes en España: 1.ª Precumbre de Inmigrantes Latinoamericanos», se imputó un importe de 2.159 euros, en concepto de compensación económica por la coordinación de la Precumbre de DAH, en su calidad de Presidenta de la Asociación.

El importe señalado no resulta elegible, a juicio de este Tribunal de Cuentas, ya que no pueden imputarse a las subvenciones analizadas las retribuciones inherentes al cargo de Presidenta de la Junta Directiva de la Asociación, cargo electo y además no remunerado, de acuerdo con lo previsto en los Estatutos de la propia Asociación. Este hecho supone un incumplimiento de lo previsto en el artículo 6.2.c) de las bases reguladoras de la subvención (Orden TAS/1043/2007), que establece que «no podrán imputarse a la subvención los gastos originados por las actividades realizadas en la condición de miembros de las Juntas Directivas o Consejos de Dirección de las entidades».

En similar situación se encuentra el importe de 840,99 euros, imputado a la partida de gastos de actividades y mantenimiento del programa FP-02, en concepto de compensación económica por las funciones de coordinación de la Precumbre del Vicepresidente de la entidad, VPR. En este caso, se añade que VPR es, además, trabajador de la entidad y, a las razones expuestas anteriormente para rechazar la elegibilidad de este tipo de retribuciones a favor del personal directivo de la entidad, se unen las que, con carácter general, afectan a los trabajadores de la Asociación, detalladas en el punto C.3 anterior.

Por tanto, el importe total de 2.999,99 euros de las imputaciones señaladas —2.159 euros de la Presidenta y 840,99 euros del Vicepresidente de la entidad— no se considera imputable a la subvención concedida por la DGII, por lo que ha sido incluido como Clave (b) en el cuadro número 66 del presente Informe.

5. De acuerdo con el apartado 3.2 del Manual de instrucciones de justificación de las subvenciones analizadas, «no serán imputables a la subvención los gastos de comida/s o celebraciones, salvo autorización expresa previa» de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

Sin embargo, la entidad imputó al programa FP-01 «Mejora organizativa y estructural de la asociación» un importe total de 1.566,41 euros, soportados por dos facturas expedidas por el Restaurante ESO. Las facturas, emitidas con fechas 29 de junio —por un importe de 816,41 euros— y 23 de diciembre de 2007 —750 euros—, obedecieron a los conceptos de «Aperitivos y bebidas» y «Comidas», respectivamente. Por tanto, para resultar elegibles, deberían haber contado con autorización expresa de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

Como ya se ha señalado, la DGII certificó la adecuada justificación de la subvención de fortalecimiento, por lo que podría entenderse que, en aplicación del artículo 86.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, autorizó, implícitamente, los gastos señalados.

No obstante, el órgano concedente de la subvención debería analizar si, de acuerdo con lo previsto en el artículo 86.2 del referido Reglamento, la conducta señalada es susceptible de constituir una de las infracciones administrativas previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

6. Con cargo a la partida de gastos de actividades y mantenimiento del programa FP-02 «Fomento de la participación en la red del movimiento asociativo de migrantes en España: 1.ª Precumbre de Inmigrantes Latinoamericanos», se imputó un importe de 1.192,15 euros, en concepto de compensación económica por el abono de transporte anual de VPR —Vicepresidente de la entidad—, y de JCG, ambos trabajadores de la Asociación Rumiñahui, aunque no directamente vinculados a este programa, dado que sus retribuciones se imputaron por la entidad a otros de los programas subvencionados por la DGII.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, este gasto no resultaba elegible dado que no respondía a la naturaleza de la actividad subvencionada —abono de transporte anual, frente a la realización de unas jornadas puntuales en unas fechas concretas—, por lo que la Asociación Rumiñahui vulneró el artículo 31.1 de la Ley General de Subvenciones cuando dispone que «se consideran gastos subvencionables, a los efectos previstos en esta ley, aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada».

Por tanto, a juicio de este Tribunal de Cuentas, no resultaban elegibles los gastos que imputó la entidad por un importe de 1.192,15 euros, por lo que han sido incluidos como Clave (c) en el cuadro número 66 del presente Informe.

7. En la Memoria justificativa final del programa FP-02 «Fomento de la participación en la red del movimiento asociativo de migrantes en España: 1ª Precumbre de Inmigrantes Latinoamericanos», la Asociación Rumiñahui incluyó información sobre una subvención concurrente recibida de la Secretaría General Iberoamericana (en adelante, SEGIB), por un importe de 10.000 euros y cuyo objeto era la

cve: BOCG-10-CG-A-383

«preparación, realización de reuniones de trabajo y coordinación en las diferentes Comunidades Autónomas españolas de la Precumbre de Inmigrantes hispano americanos que tuvo lugar en Madrid…».

La entidad incumplió la obligación de comunicar a la DGII la nueva subvención obtenida, tan pronto como tuvo conocimiento de su concesión y, en todo caso, con anterioridad a la justificación final de la subvención, como dispone el artículo 16.f) de la Orden TAS/1783/2006, de 2 de junio.[14]

En este caso, la entidad podría haber incurrido en alguna de las conductas susceptibles de constituir infracciones administrativas en materia de subvenciones, como el incumplimiento de la obligación de comunicar al órgano concedente…» la obtención de subvenciones, ayudas públicas, ingresos o recursos para la misma finalidad» (artículo 57.a) de la LGS), o …»la resistencia, obstrucción, excusa o negativa» a aportar parte de la documentación requerida (artículo 56.g) 1.ª de la LGS),

2.7.4 Revisión de la liquidación de la subvención

En el cuadro siguiente se muestran los datos correspondientes al importe de las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración; el importe total de los gastos justificados por la entidad; los ajustes y reclasificaciones derivados de las incidencias puestas de manifiesto en el apartado anterior 2.7.3.—«Resultados del trabajo realizado»; la liquidación justificada ajustada por este Tribunal; y, finalmente, el importe de la liquidación definitiva, aplicando como límite máximo la cuantía del importe concedido por programas, de acuerdo con las respectivas resoluciones de concesión.

CUADRO N.º 66

Liquidación subvenciones del Régimen general y fortalecimiento

Programas	Subvención concedida	Subvención justificada por la entidad	Ajustes y reclasificaciones propuestos TCU		Liquidación subvención justificada TCU	Aplicación límite máximo importe concedido
	(I)	(II)	(III)		(II) + (III) = (IV)	(V)
RGP-01	40.700,00	40.705,42	0		40.705,42	40.700,00
RGP-02	55.000,00	54.970,71	0		54.970,71	54.970,71
TOTAL SUBVENCIÓN	95.700,00	95.676,13	0,00		95.676,13	95.670,71
FP-01	37.000,00	37.066,82	–580	(a)	36.486,82	36.486,82
FP-02	35.000,00	35.059,36	–1.500,00	(a)	28.867,22	28.867,22
			–500	(a)		
			–2.999,99	(b)		
			–1.192,15	(c)		
FP-03	11.000,00	11.002,27	0		11.002,27	11.000,00
FP-04	4.000,00	4.080,56	0		4.080,56	4.000,00
TOTAL SUBVENCIÓN	87.000,00	87.209,01	–6.772,14		80.436,87	80.354,04
TOTAL	182.700,00	182.885,14	–16.772,14		176.113,00	176.024,75

[14] Durante el trámite de alegaciones, la Asociación Rumiñahui aportó a este Tribunal justificación documental de los gastos incurridos imputados a esta subvención concurrente, sin que de su análisis se haya detectado exceso de imputación.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Cuantificada por este Tribunal de Cuentas la liquidación de las subvenciones concedidas en el importe de 176.024,75 euros, en el cuadro siguiente se efectúa su comparación con los recursos obtenidos.

CUADRO N.º 67

Resumen liquidación subvenciones y reintegros

Subvención	Subvención concedida	Liquidación definitiva	Diferencia	Reintegros realizados	Importe pendiente de reintegrar
Subvención del Régimen general	95.700,00	95.670,71	29,29	0,00	29,29
RGP-01	40.700,00	40.700,00	0,00	0,00	0,00
RGP-02	55.000,00	54.970,71	29,29	0,00	29,29
Subvención Fortalecimiento	87.000,00	80.354,04	6.645,96	0,00	6.645,96
FP-01	37.000,00	36.486,82	513,18	0,00	513,18
FP-02	35.000,00	28.867,22	6.132,78	0,00	6.132,78
FP-03	11.000,00	11.000,00	0,00	0,00	0,00
FP-04	4.000,00	4.000,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	182.700,00	176.024,75	6.675,25	0,00	6.675,25

2.7.5 Conclusiones

Por todo ello, cabe finalizar el análisis de las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración a la entidad Asociación Rumiñahui Hispano-Ecuatoriana para la colaboración al desarrollo, a aplicar en el ejercicio 2007, con las siguientes conclusiones:

1. El importe total de las subvenciones concedidas para la ejecución de los seis programas subvencionados, se elevó a 182.700,00 euros. El importe total de las justificaciones aportadas en la ejecución de los programas subvencionados, una vez aplicados por este Tribunal de Cuentas los excesos de imputación, reclasificaciones y límites de los importes concedidos por programas, se elevó a 176.024,75 euros.

Por tanto, los fondos totales no aplicados ascenderían a 6.675,25 euros, cantidad que, junto a los intereses de demora a que hacen referencia los artículos 37.1 y 38.2 de la Ley General de Subvenciones, debe ser requerida, a juicio de este Tribunal de Cuentas, por el órgano concedente de la subvención analizada, es decir, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, Centro Directivo de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración, a la entidad Asociación Rumiñahui Hispano-Ecuatoriana para la colaboración al desarrollo.

2. La entidad Asociación Rumiñahui Hispano-Ecuatoriana podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por las siguientes causas, todas ellas recogidas en el epígrafe 2.7.3, Sección III, del presente Informe:

— No especificación, en la Memoria justificativa final de los programas subvencionados, de la territorialización de los gastos incurridos, supuesto detallado en el punto A) 2.

— Realizar pagos en efectivo superando la cuantía fijada por el órgano competente de la subvención, supuesto detallado en el punto C) 1.

— No haber solicitado autorización para la imputación a la subvención de gastos de comidas o celebraciones, de acuerdo con lo previsto en el apartado 3.2 del Manual de instrucciones de justificación del gasto de la subvención concedida, supuesto detallado en el punto C) 5.

— No haber comunicado la obtención de subvenciones concurrentes, supuesto detallado en el punto C) 7.

— No haber solicitado la modificación de partidas de gasto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1 de las bases reguladoras, supuesto detallado en el punto C) 8.

cve: BOCG-10-CG-A-383

2.8 Asociación Voluntariado Madres Dominicanas-Voluntariado Integración Colectivos Nacionales de Trabajadores

2.8.1 Consideraciones generales

2.8.1.1 Naturaleza y objeto de la entidad

La Asociación Voluntariado Madres Dominicanas-Voluntariado Integración Colectivos Nacionales de Trabajadores (en adelante, VOMADE-VINCIT), se constituyó el 12 de noviembre de 1992, al amparo de la, entonces en vigor, Ley 191/1964, de 24 de diciembre, reguladora de las asociaciones (actualmente derogada por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación).

VOMADE-VINCIT es una organización no gubernamental sin ánimo de lucro, de ámbito estatal, inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior, con el número 114.222, y en el Registro de Entidades, Servicios y Centros de Acción Social y Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, que está dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Los fines sociales de VOMADE-VINCIT, definidos en el artículo 2 de sus Estatutos, son «...1.—La cooperación en orden al bien común, la defensa de los intereses generales, la elevación del nivel cultural y grado de integración en la sociedad española y la búsqueda de soluciones profesionales y laborales dentro del ámbito de acción de la Asociación. 2.—La realización de todas las actividades e iniciativas necesarias para conseguir el pleno desarrollo y reconocimiento de los derechos reconocidos en la Constitución española, con especial atención a los colectivos de la población inmigrante, los trabajadores, las mujeres, la infancia, la juventud, los discapacitados y la tercera edad y primordialmente las materias de educación, trabajo, vivienda, salud y medio ambiente...».

La dirección y la administración de la Asociación corresponden a la Asamblea General, integrada por todos los socios, que es el órgano supremo de la entidad, a la Junta Directiva, nombrada por la Asamblea General, y al Presidente, que asume la representación de la entidad y ejecuta los acuerdos adoptados por la Asamblea y la Junta.

Por lo que respecta al régimen financiero y contable, los Estatutos de VOMADE-VINCIT establecen en su artículo 15 que «el Tesorero formalizará el presupuesto anual de ingresos y gastos, así como el estado de cuentas del año anterior que deben ser presentados a la Junta Directiva, para que ésta a su vez, los someta a la aprobación de la Asamblea General…».

La Asociación VOMADE-VINCIT no ha sido declarada de utilidad pública y, por tanto, no está obligada a llevar su contabilidad de acuerdo con las Normas de Adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos, ni a presentar sus Cuentas anuales de acuerdo con los modelos aprobados en dicha adaptación, ni a presentarlas debidamente auditadas aunque *de facto* lo hace, dado que el artículo 30 de sus Estatutos establece que «la contabilidad de la Asociación se llevará conforme a las disposiciones legales vigentes y siempre de conformidad con el Plan General Contable o normativa específica que lo sustituya. El ejercicio económico coincidirá con el año natural y quedará cerrado a 31 de diciembre».

Las Cuentas anuales de la entidad, correspondientes al ejercicio 2007, fueron aprobadas por la Asamblea General en su reunión de 26 de enero de 2008, y no fueron auditadas.

2.8.1.2 Subvenciones objeto de Fiscalización

Las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración a la Asociación VOMADE-VINCIT, para su aplicación en el ejercicio 2007, fueron las siguientes:

CUADRO N.º 68

Subvenciones concedidas a VOMADE-VINCIT

Subvención	Importe concedido
A) Subvención del Régimen general	150.000
B) Subvención de Fortalecimiento	30.000
TOTAL SUBVENCIONES CONCEDIDAS A VOMADE VINCIT	180.000

cve: BOCG-10-CG-A-383

De acuerdo con sus Cuentas anuales VOMADE-VINCIT contó, durante el ejercicio 2007, para el desarrollo de su actividad, con los recursos procedentes, fundamentalmente, de subvenciones concedidas por diversas entidades (299.748,58 euros) que representaron el 97,20% del total de sus ingresos (308.960,39 euros). De ellas, las subvenciones recibidas de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración representaron el 60% de dicho total.

A continuación se detallan los aspectos más relevantes sobre las subvenciones concedidas a VOMADE-VINCIT, que constituyen el objeto de la fiscalización realizada.

A. Subvención, en régimen de concurrencia competitiva, para la integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional (en adelante, subvención del Régimen general).

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes, con fecha 11 de enero de 2007, concedió a VOMADE-VINCIT una subvención por un importe de 150.000 euros,

A continuación se detalla el desglose por programas del importe inicialmente concedido, coincidente con el importe autorizado al no haberse producido modificaciones, así como el importe finalmente justificado por la entidad.

CUADRO N.º 69

Subvención del Régimen general

Código	Programa	Concedido	Justificado
RGP-01	Mantenimiento y fortalecimiento de VOMADE-VINCIT	50.000,00	50.034,65
RGP-02	Atención a las víctimas y prevención de la violencia contra las mujeres	45.000,00	44.480,77
RGP-03	Promoción y educación para la sexualidad saludable y libre en mujeres inmigrantes	35.000,00	36.535,86
RGP-04	Alfabetización, acceso y formación en nuevas tecnologías para mujeres inmigrantes	20,000,00	19.753,06
TOTAL SUBVENCIÓN RÉGIMEN GENERAL		150.000,00	150.804,34

Mediante notificación de fecha 28 de mayo de 2010, como consecuencia de las actuaciones de comprobación de la subvención concedida, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes verificó la existencia de alguno de los incumplimientos contemplados en el artículo 37.1.c) de la Ley General de Subvenciones y dictó Acuerdo de Iniciación de Procedimiento de Reintegro por un importe de 1.408,70 euros, de los cuales 299,84 euros corresponden al programa RGP-01, 669,96 euros al programa RGP-02, 188,77 euros al programa RGP-03 y 250,13 euros al programa RGP-04.

B. Subvención, en régimen de concurrencia competitiva, para el fortalecimiento de las organizaciones de inmigrantes en España (en adelante, subvención de Fortalecimiento).

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes, con fecha 5 de septiembre de 2007, concedió a VOMADE-VINCIT una subvención por un importe de 30.000 euros.

A continuación se detalla el desglose por programas del importe inicialmente concedido, coincidente con el importe autorizado al no haberse producido modificaciones, así como el importe finalmente justificado por la entidad.

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 70

Subvención de fortalecimiento

Código	Programa	Concedido	Justificado
FP-01	Mejora de la gestión de VOMADE-VINCIT	20.000	20.002
FP-02	Equipamiento	10.000	10.008
TOTAL SUBVENCIÓN DE FORTALECIMIENTO		30.000	30.010

Por último, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, mediante notificación de fecha 28 de junio de 2010, comunicó a este Tribunal que, tras los estudios realizados, consideraba que determinadas entidades, entre las que se encontraba VOMADE-VINCIT, habían «justificado suficientemente» la subvención concedida al amparo de la Resolución de 25 de mayo de 2007, por la que se convocaba, en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones para el fortalecimiento de las organizaciones de inmigrantes en España.

2.8.2 Objetivos y alcance

Respecto a la entidad VOMADE-VINCIT, en su calidad de beneficiario de las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, ha sido objeto de control:

— la adecuada y correcta obtención de la subvención;
— la aplicación de los fondos recibidos;
— la adecuada y correcta justificación de la subvención;
— la comprobación de la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones recibidas de otros órganos de la Administración General del Estado o de las Administraciones de las respectivas Comunidades Autónomas;
— y el cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa aplicable.

Para ello, se han realizado pruebas de auditoría consistentes en el examen de los registros contables y extracontables de la entidad, así como de la documentación que los ha soportado; en el examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas con la aplicación de los fondos y en la comprobación material de las inversiones financiadas. Asimismo, se han realizado aquellas otras actuaciones que se han considerado necesarias con el fin de alcanzar los objetivos de la fiscalización.

2.8.3 Resultados del trabajo realizado

Se incluyen en este epígrafe todas aquellas incidencias relacionadas con los procedimientos de control interno existentes en la gestión de las subvenciones concedidas; así como las relativas a la adecuada ejecución de las actividades subvencionadas, de conformidad con el contenido de las Memorias adaptadas; y, por último, las referidas a su adecuada justificación.

A) Incidencias en los procedimientos de control interno de la gestión de las subvenciones concedidas

Este Tribunal de Cuentas ha observado, con respecto a este apartado, las siguientes incidencias:

1. En primer lugar, hay que destacar que la contabilidad de la entidad, correspondiente al ejercicio 2007, presentaba importantes deficiencias que impedían que constituyera un soporte suficiente para garantizar el adecuado ejercicio de las facultades de comprobación y control, tal y como previene el artículo 14.f) de la Ley General de Subvenciones.

Debe señalarse que la entidad acreditó que su contabilidad se adaptaba al Plan General Contable, para evitar la exigencia de la utilización de una cuenta corriente exclusiva para la gestión de los cobros y pagos derivados de las subvenciones recibidas, como dispone, por ejemplo, el artículo 16.a) de las bases reguladoras de la subvención del Régimen general (Orden TAS/1783/2006, de 2 de junio). En la práctica, si bien las subvenciones se ingresaron en una única cuenta corriente bancaria, los pagos correspondientes a su ejecución se materializaron desde distintas cuentas.

cve: BOCG-10-CG-A-383

La utilización de cuentas corrientes exclusivas otorga un valor probatorio alternativo al de la contabilidad, por lo que la coexistencia de deficiencias significativas en la contabilidad de VOMADE-VINCIT y la utilización de diferentes cuentas corrientes viene a dificultar los trabajos de comprobación que competen al órgano concedente de las subvenciones y a los órganos de control.

Las deficiencias contables detectadas no permitieron contrastar, a través de la contabilidad de VOMADE-VINCIT, la totalidad de los pagos derivados de la realización de los gastos incurridos en la ejecución de las subvenciones analizadas.

Entre otras incidencias detectadas, relacionadas con los registros contables de la entidad, hay que señalar que en el cierre de las cuentas del ejercicio de 2007 existían saldos acreedores por obligaciones pendientes de pago, correspondientes a nóminas de personal y a facturación de proveedores, que no aparecían en el asiento de apertura de la contabilidad del ejercicio siguiente. La materialización efectiva de estos pagos, no obstante, pudo ser verificada con carácter general, a través de los extractos de las cuentas corrientes bancarias mantenidas por la entidad.

Además, el análisis realizado de los extractos bancarios de la entidad, puso de manifiesto que su contabilidad no registró determinados abonos por devolución de gastos imputados en las subvenciones recibidas, facturas y pagos a proveedores, nóminas de personal o ingresos por donaciones recibidas, como se señala a lo largo del presente Informe.

Las múltiples y graves deficiencias detectadas en la contabilidad de VOMADE-VINCIT podrían ser susceptibles de constituir una o varias de las infracciones previstas en el artículo 56.c) y d) de la Ley General de Subvenciones.

2. VOMADE-VINCIT no estableció ningún sistema de control o seguimiento para la imputación de los costes de su personal a las distintas líneas de subvención obtenidas, que tuviera en cuenta la dedicación efectiva de los trabajadores a cada programa subvencionado (como, por ejemplo, la elaboración de partes de imputación de horas o una distribución porcentual de las nóminas según dedicación a programas). Como consecuencia, estas imputaciones fueron distribuidas entre las distintas líneas de subvenciones hasta agotar el importe global del crédito concedido en la partida de personal, sin que existiera correspondencia real con el tiempo dedicado por el personal asignado al programa y las labores desarrolladas en la ejecución de las actividades.

3. VOMADE-VINCIT no cumplió con las obligaciones formales derivadas de la justificación de la aplicación de las subvenciones recibidas, en materia de gastos de personal, dado que no cumplimentó la relación de gastos de personal contratado en la forma exigida por la instrucción 3.1.5 (Anexo I) del Manual de instrucciones para la justificación de la aplicación de las subvenciones del Régimen general, concedidas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional.

El citado Anexo I exigía el detalle por trabajador de su categoría profesional, del importe bruto mensual de sus retribuciones, del importe de las cuotas de Seguridad Social a cargo de la empresa y del porcentaje aplicado. La entidad, incumpliendo la obligación de facilitar este detalle, no desglosó ninguno de los importes señalados, justificando, exclusivamente, un importe total por trabajador y mes.

Por lo que respecta a la partida de gastos de «Dietas y gastos de viaje», la entidad tampoco cumplimentó el documento «Liquidación de dietas y gastos de viaje», requerido por la DGII como justificante de la realización de gastos de esta naturaleza, en el que se informaba, además del importe de los gastos de alojamiento, manutención y transporte utilizado, los días y el motivo del desplazamiento.

Por todo ello, si bien no se puede concluir sobre lo inadecuado de la imputación realizada, sí se puede afirmar que la entidad incumplió las exigencias formales previstas en el apartado 2 de la Instrucción 3.4 del Manual aprobado por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, para la justificación de los gastos imputables a las subvenciones fiscalizadas, por lo que estos incumplimientos podrían ser susceptibles de constituir una de las infracciones administrativas tasadas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

B) Incidencias en la ejecución de las actividades programadas

Por lo que se refiere a la acreditación de las actividades realizadas por VOMADE-VINCIT en ejecución de los programas subvencionados, se han observado las deficiencias que se detallan a continuación:

1. Se ha detectado la existencia de diversas actividades, ejecutadas en el marco de algunos de los programas subvencionados, que no contaban con una adecuada y suficiente justificación de su efectiva realización.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Así, por ejemplo, se pueden citar las actividades desarrolladas en el programa RGP-03.— «Promoción y educación para la sexualidad saludable y libre en mujeres inmigrantes».

Las actividades previstas para la ejecución de este programa eran la realización de un taller de educación afectivo-sexual (captación de mujeres, formación de los grupos y elaboración de materiales); la difusión de información a través de un boletín y un programa de radio de la entidad; la celebración de un vídeo fórum; y la realización de actividades de sensibilización y contacto y coordinación entre diferentes entidades.

Sobre estas actividades hay que señalar las siguientes incidencias:

— La realización de un taller de educación afectivo-sexual, también estaba contemplada en otro programa subvencionado, el programa RGP-02, denominado «Atención a las víctimas y prevención de la violencia contra las mujeres», con idénticas actividades complementarias (difusión a través de un programa de radio y un boletín de la entidad, la celebración de vídeo fórum y la realización de actividades de sensibilización).

— De acuerdo con la Memoria justificativa final del programa RGP-03, se celebraron nueve ediciones del taller al que asistieron 103 participantes, y de acuerdo con la Memoria justificativa final del programa RGP-02, se celebró un único taller complementario más, al que asistieron 9 participantes —dos de ellas se encontraban repetidas con las anteriores—. Asimismo, otras 11 participantes figuraban relacionadas en más de un taller y 5 eran personal laboral contratado al servicio de la propia entidad.

— VOMADE-VINCIT no proporcionó ninguna documentación acreditativa de la efectiva asistencia de las participantes a los talleres justificados.

En similares circunstancias, de déficit de justificación, se encuentran las actividades desarrolladas en el marco del programa RGP-04 «Alfabetización, acceso y formación en nuevas tecnologías para mujeres inmigrantes».

De acuerdo con la Memoria adaptada, este programa tenía como objetivo dotar de conocimientos en nuevas tecnologías a mujeres inmigrantes y se materializaría en la celebración de un total de 15 cursos, con su correspondiente programa de contenidos, que alcanzarían a un colectivo de 150 beneficiarios.

Los cursos a celebrar serían los siguientes: iniciación a la alfabetización informática (5 cursos), iniciación a la alfabetización de Internet (5 cursos), multimedia aplicada a la informática (dos cursos), informática avanzada (un curso), Internet avanzado (un curso) e informática como herramienta de estudio (un curso).

Sin embargo, en la Memoria justificativa final, la descripción de la actividad realizada consistió en una relación de un total de 160 alumnos asistentes a 18 cursos, sin constancia de la denominación (todos se denominaron de modo general «curso de informática»), de la duración, ni de las fechas concretas de impartición del curso a cada uno de los grupos.

Del análisis de la documentación acreditativa de la impartición de estos cursos proporcionada por VOMADE-VINCIT, resultaron las incidencias siguientes:

— No constaban partes de asistencia de alumnos, en 8 de los 18 grupos cuya realización se justificó.

— No constaba, en ningún caso, la identificación del profesor.

— En la mayoría de los supuestos en que constaban los partes de asistencia, éstos contenían menos alumnos de los justificados (en ocasiones sólo constaba la asistencia de dos o tres alumnos, mientras que los justificados se elevaban a 10/15 alumnos). Asimismo, los partes de algunos grupos sólo cubrían dos días de asistencia cuando la duración justificada era de un día o dos a la semana durante dos meses.

— Sólo se aportaron 57 solicitudes de inscripción, de las que la mayoría no correspondían a los alumnos que la entidad justificaba como asistentes, y 32 copias de diplomas entregados a los alumnos.

La insuficiente información sobre la identidad y domicilio de los participantes que obraba en poder de VOMADE-VINCIT, impidió a este Tribunal realizar una circularización, solicitando información a los beneficiarios finales sobre la efectiva realización de las actividades subvencionadas.

Por tanto, la deficiente justificación de los cursos y la aparente escasa participación en los mismos, hace cuestionarse si se han cumplido los objetivos de la subvención concedida, por lo que la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe valorar, aplicando los criterios de proporcionalidad previstos en el artículo 17.3.n) de la Ley General de Subvenciones, si procede el reintegro de las cantidades

cve: BOCG-10-CG-A-383

percibidas por el «incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención», como exige el artículo 37.1.b) de la referida Ley General de Subvenciones.

Con independencia de lo anterior, la entidad podría haber incurrido, dada la relevancia de las desviaciones producidas, en una de las conductas susceptibles de constituir infracciones administrativas, en materia de subvenciones, de las previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

2. Existieron imputaciones que no se corresponden con el periodo temporal en el que se desarrolló la actividad subvencionada. En este sentido, este Tribunal detectó en el programa RGP-04 «Alfabetización, acceso y formación en nuevas tecnologías para mujeres inmigrantes», las siguientes incidencias:

— Por lo que se refiere a los gastos de personal, la entidad imputó el importe de las nóminas completas de los meses de junio, julio y agosto, y parcialmente las nóminas de mayo y septiembre, correspondientes a un monitor de informática, cuando la dedicación al programa prevista en la Memoria adaptada era de 20 horas semanales durante 9 meses (lo establecido en el contrato de duración determinada, por obra o servicio, del trabajador) y de acuerdo con la Memoria justificativa final presentada, los cursos se impartieron durante los meses de junio a noviembre, ambos inclusive.

También imputó las nóminas completas de todo el año de una auxiliar administrativa cuya dedicación al programa para labores de apoyo y planificación, según la Memoria adaptada, estaba prevista en 20 horas semanales durante tres meses.

Si bien VOMADE-VINCIT no superó el límite de la partida de gastos de personal —12.870,31 euros—, la existencia de variaciones tan significativas en el empleo de los recursos asignados a los programas y los efectivamente justificados hacen plantearse si la entidad cumplió con los objetivos de la subvención concedida, y si esta conducta no sería susceptible de constituir una de las infracciones administrativas previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

— Respecto a la partida de actividades y mantenimiento, la entidad imputó el importe total de una factura de la empresa JPMC, S.L., de 6.055,20 euros, fechada el 11 de julio de 2007. El concepto especificado en la factura era el alquiler de 10 equipos informáticos durante los meses de enero a diciembre, por un precio mensual de 435 euros, más IVA.

Sin embargo, de acuerdo con la justificación presentada, los cursos de informática se celebraron de junio a noviembre de 2007, por lo que sólo resultarían imputables a la subvención concedida estos 6 meses de alquiler. En consecuencia, este Tribunal considera que existió una imputación excesiva en este programa por el alquiler de equipos informáticos durante los seis meses en los que no se celebraron cursos, por importe de 3.027,60 euros en la justificación del concepto de gasto «actividades y mantenimiento» de este programa, por lo que este importe ha sido incluido como clave (a) en el cuadro número 72 del presente Informe, donde se detalla la liquidación ajustada por este Tribunal de Cuentas de las subvenciones concedidas por la DGII a VOMADE-VINCIT.

C) Incidencias en la justificación del coste de las actividades realizadas

Las incidencias que se han puesto de manifiesto en la fiscalización de la documentación presentada por VOMADE-VINCIT como justificación de las subvenciones recibidas, han sido las siguientes:

1. En relación con la acreditación del pago de los gastos imputados, hay que señalar:

— La nómina correspondiente a la paga extraordinaria del mes de junio de 2007, de MNM, por un importe de 604,24 euros, figuraba cargada en el extracto de cuenta corriente correspondiente con fecha 29 de junio y, con la misma fecha, figuraba abonada por idéntico importe a favor de la entidad.

VOMADE-VINCIT no contabilizó este último abono. Tampoco la entidad aportó justificación alguna sobre las razones que podrían soportar la simultaneidad en el tiempo de cargo y abono por idéntico importe.

— Asimismo, las nóminas correspondientes al mes de diciembre y a la paga extraordinaria de dicho mes, de la trabajadora NRP, por un importe conjunto de 1.194,70 euros, figuraban cargadas en el extracto bancario correspondiente con fecha 31 de diciembre de 2007. Con idéntica fecha, se produjo un abono bancario, en la misma cuenta corriente, del importe anterior (1.192,90 euros, una vez deducida la comisión bancaria correspondiente), en cuyo concepto de ingreso figuraba el nombre de la trabajadora señalada. Tampoco este último abono fue objeto de contabilización.

cve: BOCG-10-CG-A-383

VOMADE-VINCIT justificó este ingreso aportando un recibo por el que la entidad recibe de la trabajadora NRP el importe de 1.232,90 euros, en concepto de cuota de socio de la organización y préstamo para actividades de Navidad/Reyes con menores inmigrantes. Ni la cuota, ni el préstamo se encontraban registrados en la contabilidad de la entidad. La firma de la trabajadora, incluida en este documento, no coincidía con la existente en las nóminas correspondientes.

Con fecha 3 de noviembre de 2009, la entidad aportó un nuevo certificado, suscrito por la trabajadora objeto de análisis, en el que se hacía constar «que ha recibido todos y cada uno de los salarios que le correspondían hasta el mes de octubre de 2009 y que la organización no le debe ningún salario».

— Circunstancias similares se producían en el supuesto de las nóminas de diciembre y paga extraordinaria correspondiente, de la trabajadora AMR, por un importe de 1.884,42 euros. Cargo y abono (1.882,62 euros, una vez deducida la comisión) bancarios se produjeron en la misma fecha y, este último abono, tampoco fue objeto de contabilización por la entidad.

El justificante aportado, en este supuesto, por la entidad fue idéntico al señalado en el inciso anterior. Los pretendidos cuota y préstamo tampoco fueron contabilizados y la firma de la trabajadora tampoco coincidía con la que figuraba en los recibos de nómina correspondientes.

Asimismo, con fecha de 3 de noviembre de 2009, VOMADE-VINCIT presentó un certificado idéntico en forma y alcance al de la trabajadora analizada en el inciso anterior, por el que ésta hacía constar, igualmente, «que ha recibido todos y cada uno de los salarios que le correspondían hasta el mes de octubre de 2009 y que la organización no le debe ningún salario».

— Este Tribunal de Cuentas no pudo verificar el pago de las facturas expedidas por RGA, por la prestación de servicios de coordinación de la Asociación, efectuada en los meses de noviembre y diciembre de 2007, por un importe total de 3.867,76 euros. Con fecha 3 de noviembre de 2009, VOMADE-VINCIT aportó un certificado, suscrito por el acreedor señalado, en el que se hacía constar que «ha recibido el pago de todos los honorarios correspondientes a sus trabajos de coordinación de la asociación durante los años 2007 y 2008 incluyendo las facturas solicitadas del mes de noviembre de 2007 con nº 007/001 y 007/002».

— Tampoco resultó suficientemente acreditado el pago individualizado de las siguientes facturas expedidas por el proveedor JPMC, cuyo importe total ascendió a 19.011,21 euros:

• Factura número 235, expedida con fecha 11 de julio de 2007, por importe de 6.055,20 euros, imputada íntegramente al programa RGP-04.

• Factura número 401, expedida con fecha 21 de diciembre de 2007, por un importe de 663,52 euros, imputada íntegramente al programa FP-01. Esta factura tampoco figuraba contabilizada como gasto.

• Factura número 402, expedida con fecha 26 de diciembre de 2007, por importe de 6.892,49 euros, imputada parcialmente al programa FP-01, por importe de 2.392,49 euros, y al programa FP-02, por la cantidad restante de 4.500 euros. Esta factura no figuraba contabilizada ni como gasto, ni como inversión.

• Factura número 403, asimismo expedida con fecha 26 de diciembre de 2007, por un importe total de 5.400 euros e imputada íntegramente al programa FP-02. Esta factura tampoco figuraba contabilizada como inversión.

La entidad VOMADE-VINCIT justificó el pago global de las facturas enumeradas con los siguientes anticipos realizados al proveedor, cuyo importe total ascendió a 19.474,12 euros:

• Anticipos efectuados con fechas 31 de enero, 28 de febrero y 31 de marzo de 2007, por un importe individual de 5.000 euros, cada uno de ellos. Estos pagos, reflejados en contabilidad, se hicieron en concepto de «pago factura letra».

• Anticipos efectuados con fechas 25 de septiembre, octubre y noviembre de 2007, por una cantidad individual de 1.491,36 euros, el primero de ellos, y de 1.491,38 euros, los dos restantes. El concepto que figuraba en el registro contable de estos pagos era el de «pago letra».

Con independencia de que el importe total facturado y el importe total de los anticipos no coinciden, la entidad tampoco aportó las facturas expedidas por el proveedor en aceptación de los pagos anticipados realizados, en aplicación de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 2.1 del Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, según el cual «también deberá expedirse factura y copia de ésta por los pagos recibidos con anterioridad a la realización de las entregas de bienes o prestaciones de servicios por las que deba asimismo cumplirse esta obligación...».

cve: BOCG-10-CG-A-383

No obstante lo anterior, con fecha 16 de noviembre de 2009, VOMADE aportó un certificado del proveedor en donde se relacionaban las cuatro facturas señaladas y se hacía constar «que las facturas que se detallan, han sido pagadas por VOMADE-VINCIT, quedando saldadas en su totalidad».

— Los importes correspondientes a la nómina y a la paga extraordinaria del mes de diciembre, por un importe conjunto de 2.021,60 euros, de la trabajadora GJC, no figuraban registrados en la contabilidad de la entidad. Sin embargo, en el extracto bancario correspondiente figuraba en idéntica fecha a la que figura en el recibo de nómina el cargo de este importe, si bien bajo el concepto de «traspaso a caja». Hay que recordar, en este sentido, que el apartado 1.6 del Manual de instrucciones para la justificación de las subvenciones concedidas, contempla que «los pagos correspondientes a facturas que superen los 300 euros, se realizarán siempre a través de entidad bancaria».

— Por último, los importes correspondientes a las nóminas del mes de diciembre de las trabajadoras MAME, DMV y EET —en el caso de las dos últimas la incidencia afecta también a la paga extraordinaria del mes de diciembre—, y los correspondientes a la nómina de noviembre y a la paga extraordinaria de diciembre de la trabajadora PPB, tampoco figuraban registrados en la contabilidad de la entidad. La acreditación de su pago se pudo verificar a través de los extractos de las cuentas corrientes de VOMADE-VINCIT, dado que en los mismos aparecían cargos coincidentes en fechas e importes, si bien estos apuntes bancarios no especificaban el concepto por el que se efectuaba el pago.

Las múltiples y graves deficiencias detectadas en la acreditación de determinados pagos, podrían ser susceptibles de constituir una o varias de las infracciones previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

2. Se ha detectado la existencia de imputaciones de retribuciones de 6 trabajadores[15] de la entidad que superaban, de acuerdo con los documentos aportados en la justificación de las subvenciones analizadas, los costes reales de las correspondientes nóminas y cuotas de Seguridad Social atribuibles.

Las causas que motivaban estas imputaciones superiores a los costes reales se pueden agrupar en las siguientes categorías:

— Clave (b).1. Imputaciones de retribuciones de 4 trabajadores de la entidad realizadas a diversos programas y/o subvenciones que, conjuntamente, superaron el coste real de las retribuciones satisfechas, por lo que vulneraron el límite máximo fijado en el artículo 19.3 de la Ley General de Subvenciones, cuando dispone que «el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada».

En los 4 supuestos detectados se ha considerado el exceso de imputación como aplicable a la subvención concedida por la DGII, dado que de acuerdo con el artículo 34 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones «cuando sea la Administración la que advierta el exceso de financiación, exigirá el reintegro por el importe total del exceso, hasta el límite de la subvención otorgada por ella».

El importe del exceso de imputación ascendió en este caso a 2.195,74 euros.

— Clave (b).2. Imputaciones de retribuciones de dos trabajadores de VOMADE-VINCIT que, aun siendo aplicadas exclusivamente a las subvenciones analizadas, excedían de las retribuciones reales efectivamente cobradas, por lo que se produjo una nueva vulneración del artículo 19.3 de la Ley General de Subvenciones.

En este supuesto, las imputaciones indebidas se elevaron a 2.766,52 euros.

— Clave (b).3. Imputaciones de retribuciones de dos trabajadores de la entidad que incorporaron las prestaciones económicas de la Seguridad Social, en concepto de incapacidad temporal, satisfechas por VOMADE-VINCIT en régimen de pago delegado, en base al artículo 77.1.c) de la Ley General de la Seguridad Social. Dado que estas prestaciones económicas se recuperan mediante su descuento en los boletines de cotización a la Seguridad Social, correspondientes al mismo mes al que se devengan, no suponen un coste real para la entidad y, por tanto, no pueden imputarse como coste de las retribuciones a favor del personal objeto de la subvención concedida.

[15] Si bien se han detectado diferencias, tanto positivas como negativas, en las retribuciones de todos los trabajadores de la entidad (otros 8 más), éstas no han sido objeto de inclusión en el presente apartado dada su escasa relevancia cuantitativa (<150 euros). La existencia generalizada de diferencias entre las retribuciones efectivamente percibidas por los trabajadores y las imputadas en la subvención analizada está provocada, entre otros posibles factores, por la incorrecta cumplimentación, por parte de la entidad beneficiaria, del Anexo I del Manual de instrucciones de justificación de las subvenciones analizadas.

cve: BOCG-10-CG-A-383

El importe de las prestaciones económicas imputadas indebidamente, se cifró en 1.569,55 euros.

Los trabajadores, importes y programas subvencionados afectados se detallan en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 71

Excesos de imputación de gastos de personal

Trabajador	Imputable	Imputaciones		Exceso clave (b)		
	TCU	Entidad	Programa	Concurrencias	Imputación	IT
				Clave (b)1	Clave (b)2	Clave (b)3
JLRN		4.462,93	RGP-04			
		993,39	Ayto. Madrid			
	5.149,55	5.456,32		–306,77		
PRS		15.494,34	RGP-02			
		4.480,12	Ayto. Madrid			
	19.356,20	19.974,46		–618,26		
MNM		4.350,64	RGP-02			
		1.082,41	RGP-03			
		1.421,54	IRPF			
	4.692,03*	6.854,59		–973,22		–1.189,34
SPC	18.210.05*	21.126,06	RGP-02		–2.535,80	–380,21
PPB	1.115,30	1.346,02	FP-01		–230,72	
PAP		3.178,27	FP-01			
		2.747,34	Ayto. Madrid			
	5.628,11	5.925,61		–297,50		
TOTALES	55.720,80	60.683,06		–2.195,74	–2.766,52	–1.569,55
TOTAL						–6.531,81

* Incorpora el menor coste de las retribuciones por deducción de las cantidades satisfechas en régimen de pago delegado de la prestación económica de Incapacidad Temporal de la Seguridad Social.

Por todo ello, el importe de 6.531,81 euros (5.459,87 euros en el programa RGP-02, 543,72 euros en el programa RGP-04 y 528,22 euros en el programa FP-01), al corresponder a imputaciones excesivas de retribuciones a favor del personal, se ha incluido como clave (b) en el cuadro número 72 del presente Informe, donde se detalla la liquidación ajustada por este Tribunal de Cuentas de las subvenciones concedidas a la entidad.

3. El programa RGP-01 «Mantenimiento y fortalecimiento de VOMADE-VINCIT» se estructuró en 4 actividades (mantenimiento, reparaciones, información y asesoramiento, y dotación de aula de formación). Las naturalezas de los gastos que permitirían desarrollar estas actividades eran las de personal, actividades y mantenimiento, y dietas y gastos de viaje.

El importe correspondiente a la partida de personal se presupuestó en 33.313,76 euros para atender el pago de las retribuciones de un auxiliar administrativo, un coordinador y una limpiadora. Una vez concedida la subvención, la entidad ajustó el presupuesto del programa en la Memoria adaptada,

cve: BOCG-10-CG-A-383

resultando que el importe financiado fue de 31.213,02 euros y el personal asignado a su ejecución fue de dos abogadas y una limpiadora.

En la Memoria justificativa final de la ejecución del programa, la entidad acreditó que los recursos humanos utilizados fueron una abogada (no prevista en la solicitud, pero sí en la Memoria adaptada), una limpiadora (categoría prevista en la solicitud y en la Memoria adaptada), un auxiliar administrativo (previsto en la solicitud, pero no en la Memoria adaptada), y una psicóloga (no prevista ni en la solicitud, ni en la Memoria adaptada).

Como puede observarse, el cambio cualitativo y cuantitativo del personal necesario para la ejecución del programa subvencionado, sin variación en las actividades a realizar y sin cambios importantes en el importe subvencionado, viene a evidenciar una deficiente presupuestación o la utilización de la financiación concedida en este programa para cubrir costes que aparentemente no guardan relación con el programa subvencionado.

Por ello, una vez más se vuelve a cuestionar el cumplimiento de los objetivos comprometidos por la entidad y si esta conducta no podría ser susceptible de constituir una de las infracciones administrativas que, en materia de subvenciones se tipifican en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

4. De acuerdo con el apartado 3.4 del Manual de instrucciones de justificación de las subvenciones analizadas, «podrán justificarse con cargo a este concepto exclusivamente las dietas y gastos de viaje del personal adscrito al programa, incluido el personal voluntario».

Asimismo, el Manual previene que «el importe máximo de cada dieta o gasto de viaje a efectos de justificación será igual al establecido para el grupo 2 del personal funcionario de la Administración del Estado, regulado en la Resolución de 2 de enero de 2007). Se cumplimentará el Anexo IV «Liquidación de dietas y gastos de viaje» por cada uno de los desplazamientos efectuados con motivo del desarrollo de cada uno de los programas».

Por otra parte, dentro de la partida de gastos de actividades y mantenimiento, en el apartado 3.2 del citado Manual se contempla que «no serán imputables a la subvención los gastos de comida/s o celebraciones, salvo autorización expresa previa» de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

Sin embargo, la entidad imputó un importe total de 1.378,84 euros, con cargo a esta partida de dietas y gastos de viaje, soportados por 14 facturas o tickets correspondientes a servicios de comidas de más de una persona —sin identificar, sólo figura el número de comensales— en establecimientos hosteleros ubicados en la ciudad de Madrid, donde reside la sede central de VOMADE-VINCIT.

Estos gastos no corresponden por tanto al concepto de dietas y gastos de viaje, de acuerdo con las previsiones del apartado 3.4 del Manual de instrucciones de justificación de la subvención, sino que, en todo caso, corresponderían a la partida de actividades y mantenimiento, supuesto en el que para resultar elegibles, deberían haber contado con autorización expresa previa de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, de acuerdo con el apartado 3.2 del reiterado Manual de instrucciones.

Como ya se ha señalado, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, al realizar las actuaciones de comprobación de las subvenciones concedidas señaló, en el caso del Régimen general, que la entidad había incurrido en alguno de los incumplimientos contemplados en el artículo 37.1.c) de la Ley General de Subvenciones, entre los que no incluyó la deficiencia señalada, validando así la justificación presentada. No obstante, el órgano concedente debería analizar si la ausencia de petición de autorización por parte del beneficiario para «la modificación de las actividades y/o partidas de gasto de los programas subvencionados», podría constituir una de las infracciones administrativas previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

2.8.4 Revisión de la liquidación de las subvenciones

En el cuadro siguiente se muestran los datos correspondientes al importe de las subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, incluyendo las modificaciones autorizadas posteriormente por la DGII; el importe total de los gastos justificados por la entidad; los ajustes y reclasificaciones derivados de las incidencias puestas de manifiesto en el apartado anterior 2.8.3.— «Resultados del trabajo realizado»; la liquidación justificada ajustada por este Tribunal; y, finalmente, el importe de la liquidación definitiva, aplicando como límite máximo la cuantía del importe concedido por programas, de acuerdo con las respectivas resoluciones de concesión.

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 72

Liquidación subvenciones del régimen general y fortalecimiento

Programas	Subvención concedida	Subvención justificada por la entidad	Ajustes y reclasificaciones propuestos TCU		Liquidación subvención justificada TCU	Aplicación límite máximo importe concedido
	(I)	(II)	(III)		(II) + (III) = (IV)	(V)
RGP-01	50.000,00	50.034,65	0		50.034,65	50.000,00
RGP-02	45.000,00	44.480,77	–5.459,87	(b)	39.020,90	39.020,90
RGP-03	35.000,00	36.535,86	0		36.535,86	35.000,00
RGP-04	20.000,00	19.753,06	–543,72	(b)	16.181,74	16.181,74
			–3.027,60	(a)		
TOTAL SUBVENCIÓN	150.000,00	150.804,34	–9.031,19		141.773,15	140.202,64
FP-01	20.000,00	20.002,00	–528,22	(b)	19.473,78	19.473,78
FP-02	10.000,00	10.008,00	0		10.008,00	10.000,00
TOTAL SUBVENCIÓN	30.000,00	30.010,00	–528,22		29.481,78	29.473,78
TOTAL	180.000,00	180.814,34	–9.559,41		171.254,93	169.676,42

Cuantificada por este Tribunal de Cuentas la liquidación de las subvenciones concedidas en el importe de 169.676,42 euros, en el cuadro siguiente se efectúa su comparación con los recursos obtenidos.

CUADRO N.º 73

Resumen liquidación subvenciones y reintegros

Subvención	Subvención concedida	Liquidación definitiva	Diferencia	Reintegros realizados	Importe pendiente de reintegrar
Subvención del Régimen general	150.000,00	140.202,64	9.797,36	0,00	9.797,36
RGP-01	50.000,00	50.000,00	0,00	0,00	0,00
RGP-02	45.000,00	39.020,90	5.979,10	0,00	5.979,10
RGP-03	35.000,00	35.000,00	0,00	0,00	0,00
RGP-04	20.000,00	16.181,74	3.818,26	0,00	3.818,26
Subvención Fortalecimiento	30.000,00	29.473,78	526,22	0,00	526,22
FP-01	20.000,00	19.473,78	526,22	0,00	526,22
FP-02	10.000,00	10.000,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	180.000,00	169.676,42	10.323,58	0,00	10.323,58

cve: BOCG-10-CG-A-383

2.8.5 Conclusiones

Por todo ello, cabe finalizar el análisis de las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes a la entidad VOMADE-VINCIT, a aplicar en el ejercicio 2007, con las siguientes conclusiones:

1. El importe total de las dos subvenciones concedidas para la ejecución de los seis programas subvencionados, se elevó a 180.000 euros. El importe total de las justificaciones aportadas en la ejecución de los programas subvencionados, una vez aplicados por este Tribunal de Cuentas los excesos de imputación, las reclasificaciones y los límites de los importes concedidos por programas, se elevó a 169.676,42 euros

Por tanto, los fondos totales no aplicados ascenderían a 10.323,58 euros, cantidad que junto a los intereses de demora a que hacen referencia los artículos 37.1 y 38.2 de la Ley General de Subvenciones, debe ser requerida, a juicio de este Tribunal de Cuentas, por el órgano concedente de la subvención analizada, es decir, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, Centro Directivo de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración, a la entidad VOMADE-VINCIT.

2. La entidad VOMADE-VINCIT podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por las siguientes causas, todas ellas recogidas en el epígrafe 2.8.3, Sección III, de presente Informe:

— Existencia de graves deficiencias en la contabilidad de la entidad, supuesto detallado en el punto A.1.

— Incumplimiento de las obligaciones de cumplimentación de los modelos de justificación de gastos imputados, supuesto detallado en el punto A.3.

— Deficiente justificación de la efectiva realización de las actividades subvencionadas, supuesto detallado en el punto B.1.

— Ausencia de correspondencia entre los recursos humanos comprometidos por la entidad, los aprobados por el órgano concedente de la subvención y los realmente justificados, supuesto detallado en los puntos B.2 y C.3.

— Acreditación deficiente de determinados pagos de gastos imputados a las subvenciones, supuesto detallado en el punto C.1.

— Falta de solicitud de autorización de los gastos de comidas o celebraciones, de acuerdo con lo previsto en el apartado 3.2 del Manual de instrucciones de justificación del gasto de la subvención concedida, incidencia detallada en el punto C.4.

3. Sobre las actuaciones realizadas por los beneficiarios de las subvenciones, en los supuestos de tratarse de entidades locales

3.1 Ayuntamiento de Terrassa

3.1.1 Consideraciones generales

3.1.1.1 Régimen jurídico específico aplicable a la subvención obtenida

El régimen jurídico específico aplicable a las subvenciones fiscalizadas está constituido por la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas, para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes.

De acuerdo con lo previsto en esta convocatoria, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes dictó Resolución, con fecha 26 de diciembre de 2006, por la que se concedió al Ayuntamiento de Terrassa una subvención por importe de 225.000 euros, con cargo a la aplicación presupuestaria 07 231B 461, para la ejecución de cuatro programas diferenciados.

cve: BOCG-10-CG-A-383

3.1.1.2 Subvención objeto de fiscalización

La solicitud de la subvención presentada por el Ayuntamiento de Terrassa, el 30 de octubre de 2006, ante la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, tenía por finalidad la ejecución de varios programas destinados a la promoción e integración de la población inmigrante en el municipio. El coste total de estos programas se estimó en 362.388 euros. La cuantía comprometida por el Ayuntamiento ascendía a 72.578 euros —el 20% del total, porcentaje mínimo exigido en la convocatoria de las subvenciones—, por lo que la cantidad solicitada fue de 290.310 euros.

El Ayuntamiento acreditó la existencia del «compromiso de habilitación de crédito para financiar el importe del proyecto en la parte que va a ser objeto de cofinanciación por la entidad Local», exigido por el artículo 4.2.c.4 de la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, de, al menos, el 20% del coste total del programa.

La Resolución de concesión, recaída el 26 de diciembre de 2006, dentro del plazo establecido en la convocatoria, redujo el importe de la subvención de 290.130 euros a 225.000 euros.

La remisión a la DGII de las Memorias adaptadas de los programas que estaba previsto ejecutar conforme a la subvención concedida, se efectuó por el Ayuntamiento de Terrassa el 6 de febrero de 2007. Hay que señalar que, aunque la Resolución de concesión redujo la financiación solicitada en un 22%, las Memorias adaptadas se limitaron a efectuar la distribución del importe subvencionado en partidas de gasto, sin modificar las actividades a realizar. Las Memorias adaptadas fueron aprobadas por el órgano concedente el 6 de marzo de 2007. Los importes finales presupuestados para cada programa se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 74

Coste de actividades subvencionadas

Programa	Fuente de financiación		Coste total actividad	Porcentaje financiación propia
	Subvención DGII	Ayuntamiento		
P-01 «Vivencias»	15.000,00	3.750,00	18.750,00	20%
P-02 «Educación en el consumo»	20.000,00	5.000,00	25.000,00	20%
P-03 «Desarrollo económico y social en los países de origen de la inmigración»	90.000,00	22.500,00	112.500,00	20%
P-04 «Vivir y convivir»	100.000,00	25.000,00	125.000,00	20%
TOTAL	225.000,00	56.250,00	281.250,00	20%

3.1.1.3. Subcontrataciones aprobadas en la ejecución del programa subvencionado

El Ayuntamiento de Terrassa solicitó al órgano concedente, en el plazo establecido por la convocatoria, la autorización para la subcontratación parcial de los programas subvencionados denominados P-03 «Desarrollo económico y social en los países origen de la inmigración» y P-04 «Vivir y convivir». El importe solicitado ascendió a 76.944 euros y 75.000 euros, respectivamente.

La DGII concedió la autorización limitándola al 50% del importe de la subvención efectivamente concedida en cada uno de los programas (45.000 y 50.000 euros, respectivamente).

3.1.1.4 Justificación de los programas subvencionados y comprobación de la justificación

El Interventor accidental del Ayuntamiento de Terrassa se limitó a certificar, con fecha 29 de enero de 2008, que los programas subvencionados se habían realizado de conformidad con lo establecido en la Resolución de concesión, y que los fondos propios aplicados por el Ayuntamiento, en el conjunto de los cuatro programas subvencionados, habían ascendido a 45.000 euros, importe que constituía un 20% del importe de la subvención obtenida, pero no alcanzaba el 20% del coste total de la actividad que exigía el artículo 5.4 de la convocatoria.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Sin embargo, la Memoria justificativa final de cada uno de los programas ejecutados que el Ayuntamiento remitió a la DGII, con fecha 31 de enero de 2008, contenía justificantes de gasto por un importe superior al certificado por el Interventor. Adicionalmente, con fecha 2 de abril de 2009, a requerimiento de la DGII, el Ayuntamiento complementó la justificación de los gastos incurridos en la ejecución del programa P-02 «Educación en el consumo», pasando de un importe justificado de 24.009 euros, a una cantidad de 47.426,98 euros. Los importes finales justificados, de acuerdo con la documentación global presentada por el Ayuntamiento de Terrassa, fueron los siguientes:

CUADRO N.º 75

Gastos justificados

Programa	Justificación subvención	Justificación aportación del ayuntamiento	Coste total actividad	Porcentaje financiación propia
P-01 «Vivencias»	15.000	6.681	21.681	31%
P-02 «Educación en el consumo»	20.000	27.427	47.427	58%
P-03 «Desarrollo económico y social en los países origen de la inmigración»	90.000	22.690	112.690	20%
P-04 «Vivir y convivir»	100.000	22.737	122.737	19%
TOTAL	225.000	79.535	304.535	26%

Mediante notificación de fecha 6 de febrero de 2009, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes comunicó al Ayuntamiento de Terrassa que la subvención concedida correspondiente al programa «Vivir y convivir», se consideraba suficientemente justificada.

Por lo que se refiere a los tres programas subvencionados restantes —«Vivencias», «Educación en el consumo» y «Desarrollo económico y social en los países origen de la inmigración»— mediante las correspondientes notificaciones, de 16 de marzo de 2010, la DGII, tras la tramitación de un procedimiento de subsanación de defectos en cuanto a la documentación justificativa facilitada por el Ayuntamiento de Terrassa, consideró igualmente la justificación aportada como suficiente.

3.1.2 Objetivos y alcance

Respecto al Ayuntamiento de Terrassa, en su calidad de beneficiario de subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, ha sido objeto de control:

— la adecuada y correcta obtención de la subvención;
— la aplicación de los fondos recibidos;
— la adecuada y correcta justificación de la subvención;
— la comprobación de la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones recibidas de otros órganos de la Administración General del Estado o de la Administración de la Generalitat de Cataluña;
— y el cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa aplicable.

Para ello, se han realizado pruebas de auditoría consistentes en el examen de los registros contables y extracontables de esta Entidad Local, así como de la documentación que los ha soportado; en el examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas con la aplicación de los fondos; y en el análisis de aquellas otras actuaciones que se han considerado necesarias con el fin de alcanzar los objetivos de la fiscalización.

cve: BOCG-10-CG-A-383

3.1.3 Resultados del trabajo realizado

Se incluyen en este epígrafe todas aquellas incidencias relacionadas con la adecuada ejecución de las actividades subvencionadas, de conformidad con el contenido de las Memorias adaptadas, y las referidas a su adecuada justificación.

A) Incidencias en la ejecución de las actividades programadas

El Ayuntamiento de Terrassa aportó suficiente justificación documental de la efectiva realización de las actividades desarrolladas, así como de la publicidad efectuada de la financiación recibida por parte de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, mediante la inclusión del correspondiente logotipo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.2 de las bases reguladoras de la subvención.

No obstante, de las actuaciones de fiscalización realizadas se deduce la existencia de la incidencia que se detalla a continuación:

1. El artículo 5.5.—«Programas objeto de financiación» de la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2006, la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de los programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, dispone que «la subvención será compatible con la percepción de cualquier otra subvención, ayuda, ingreso o recurso para el mismo programa, con excepción de las aportaciones de los programas y actuaciones incluidos en los Convenios de colaboración suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas o las Ciudades de Ceuta y Melilla, en el marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes así como el Refuerzo Educativo de los mismos».

Como ya se ha señalado, el Ayuntamiento de Terrassa obtuvo una subvención para la ejecución del programa denominado P-04 «Vivir y convivir», por importe de 100.000 euros, cuyo objetivo era mejorar la convivencia en las comunidades de vecinos de varios barrios de la localidad (entre ellos el denominado Distrito III), con fuerte presencia de inmigración extracomunitaria, en los que se habían detectado conflictos vecinales, de acuerdo con la información existente en el Servicio de Información y Traducción del Ayuntamiento.

Adicionalmente, el Ayuntamiento de Terrassa obtuvo otra subvención procedente de la Generalitat de Cataluña, con cargo al Fondo de apoyo, para el programa denominado «Fomento de la convivencia. Distrito III», por importe de 50.000 euros, cuyo objetivo era la mejora de la convivencia entre inmigrantes y población autóctona en el Distrito III de Terrassa.

Con independencia de la analogía en el planteamiento de los programas, los informes presentados por el Ayuntamiento sobre las actuaciones una vez realizadas, mostraron que las siguientes acciones fueron similares en los dos programas:

— La acción consistente en la entrega y explicación de una guía de buena convivencia por parte de los equipos de informadores, con recogida de información sobre la situación de las comunidades. Los resultados de esta acción se valoraron con los mismos indicadores (número de domicilios visitados y número de diagnósticos realizados sobre la situación).

— La acción consistente en la realización de encuestas a los vecinos sobre aspectos positivos y negativos del barrio. Los resultados de esta acción se valoraron con el mismo indicador (número de encuestas realizadas).

— La acción consistente en la dinamización asociativa o apoyo a entidades.

Por último, hay que señalar que el Ayuntamiento de Terrassa subcontrató con un tercero parte de las actuaciones señaladas, mediante un Convenio suscrito el 2 de octubre de 2006, cuyo objeto era la colaboración en el desarrollo del programa «Fomento de la convivencia», mediante la aportación de personal adecuado para desarrollar las acciones previstas en el programa o para complementar o suplir en ciertos casos al personal del Ayuntamiento.

Las facturas emitidas por el tercero subcontratado, en virtud del citado Convenio, fueron financiadas alternativamente con cargo a la subvención del programa «Fomento de la convivencia», financiado por la Generalitat con cargo al Fondo de apoyo, y con cargo al programa «Vivir y convivir», subvencionado por la DGII.

cve: BOCG-10-CG-A-383

A la vista del análisis realizado sobre las actividades financiadas con cargo a los dos programas señalados, se realizan las siguientes observaciones:

1.1 Entre estos dos programas subvencionados no existió ni una identidad formal (su denominación es diferente), ni un solapamiento temporal (la facturación imputada corresponde a distintos periodos de tiempo), ni una sobrefinanciación de los costes en los que incurrió el Ayuntamiento.

1.2 No obstante, sí existió una coincidencia en el planteamiento y objetivos de ambos programas, habiéndose detectado la realización de algunas actividades similares, financiadas complementaria o alternativamente con cargo a uno u otro programa.

1.3 La íntima relación existente entre las actividades subvencionadas, correspondientes a ambas líneas de subvención, hubiera justificado la aplicación del artículo 14.1.d) de la Ley General de Subvenciones (obligación de «comunicar al órgano concedente… la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que financien las actividades subvencionadas»), para que la DGII hubiera podido pronunciarse sobre la compatibilidad o incompatibilidad de dichas subvenciones, modificando, en su caso, su acuerdo de concesión, en virtud de lo previsto en el artículo 33.2 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones.

La ausencia de comunicación por parte del Ayuntamiento de Terrassa podría ser susceptible de constituir una de las infracciones administrativas previstas en el artículo 57.a) de la Ley General de Subvenciones.

B) Incidencias en la justificación del coste de las actividades realizadas

Las incidencias que se han puesto de manifiesto en la fiscalización de la documentación presentada por el Ayuntamiento de Terrassa como justificación de la subvención recibida, han sido las siguientes:

1. En primer lugar, hay que señalar que en el programa P-04 se ha producido un déficit de justificación por parte del Ayuntamiento de Terrassa de 2.263 euros, como consecuencia de que el importe justificado se elevó a 122.737 euros, mientras que el coste total presupuestado del programa, que incluye la subvención concedida (100.000 euros, el 80%) y la aportación del Ayuntamiento (25.000 euros, el 20%), fue de 125.000 euros.

Dado que el sistema de financiación de la actividad subvencionada, utilizado por el órgano concedente, fue, en la práctica, el previsto en el artículo 32.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones (subvención calculada como un porcentaje del coste final de la actividad), el déficit de justificación provoca un exceso de financiación pública en la proporción del 80%.

Por tanto, el importe de 1.810,40 euros —el 80% de 2.263 euros— figura en concepto de fondos no aplicados por la entidad, identificado como Clave (a) en el cuadro número 76 del presente Informe.

2. Entre los justificantes de gasto aportados por el Ayuntamiento de Terrassa, en el programa P-02 «Educación en el consumo», figura una factura de 8.685 euros, identificada con el número 715, de fecha 30 de noviembre de 2007, expedida por la entidad PROGESS, que está incluida, igualmente y por su totalidad, en la justificación de la subvención concedida por el Área de Inmigración de la Generalitat de Cataluña para la ejecución del programa denominado «Programa de Desarrollo de Iniciativas empresariales en el Marco del Fenómeno Migratorio».

Por ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la imputación a la subvención del importe de 8.685 euros por el gasto derivado de la factura indicada, no resulta elegible por cuanto justifica gastos ya imputados en su totalidad a otra subvención, vulnerando lo previsto en el artículo 19.3 de la Ley General de Subvenciones cuando dispone que «el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada».

Al haberse producido este exceso de imputación, en base a lo previsto en el artículo 34 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, la Administración «que advierta el exceso de financiación, exigirá el reintegro por el importe total del exceso, hasta el límite de la subvención otorgada por ella», se ha procedido a incluir este importe, 8.685 euros (el 80% —6.948 euros— con cargo a la subvención y el 20% restante —1.737 euros— con cargo a la aportación propia del Ayuntamiento), como Clave (b), en el cuadro número 76 del presente Informe, donde se detalla la liquidación de la subvención realizada por este Tribunal de Cuentas, y, en su caso, el importe de los fondos no aplicados por el Ayuntamiento.

cve: BOCG-10-CG-A-383

3.1.4. Revisión de la liquidación de la subvención

De acuerdo con lo señalado en el epígrafe 3.1.3 anterior, en el cuadro siguiente se detalla, desglosado por programas y por fuentes de financiación, el coste de los programas subvencionados, la subvención justificada por el Ayuntamiento de Terrassa, los ajustes y reclasificaciones propuestos por este Tribunal de Cuentas, la liquidación ajustada por este Tribunal y, en su caso, los fondos no aplicados por el Ayuntamiento.

El importe total de los ajustes y reclasificaciones propuestos se ha repartido entre las dos fuentes de financiación existentes, subvención concedida y aportación propia, en base a los porcentajes del 80% y del 20%, respectivamente, fijados por el órgano concedente de la subvención.

Asimismo, hay que indicar que, en este caso, el exceso de imputación identificado como Clave (b) no ha tenido repercusión en el importe de los fondos no aplicados por la entidad, dado que en el programa P-02 al que afecta, existió un exceso de justificación aportada por el Ayuntamiento de Terrassa cuantificada en 22.427 euros, importe suficiente para compensar el ajuste realizado.

CUADRO N.º 76

Liquidación ajustada de la subvención

PRG.	Origen Recursos Financieros	Coste de los programas subvencionados	Subvención justificada por la entidad		Ajustes y Reclasificaciones propuestos TCU		Liquidación TCU	Fondos no aplicados por la entidad
		(I)	(II)		(III)		(II) + (III) = (IV)	(I) — (IV) = (V)
PROGRAMA P-01	Subvención (80%)	15.000,00	17.344,80		0,00		17.344,80	0,00
	Aportación Propia (20%)	3.750,00	4.336,20		0,00		4.336,20	
	Total Recursos	18.750,00	21.681,00		0,00		21.681,00	
PROGRAMA P-02	Subvención (80%)	20.000,00	37.941,60		–6.948,00	(b)	30.993,60	0,00
	Aportación Propia (20%)	5.000,00	9.485,40		–1.737,00	(b)	7.748,40	
	Total Recursos	25.000,00	47.427,00		–8.685,00		38.742,00	
PROGRAMA P-03	Subvención (80%)	90.000,00	90.152,00		0,00		90.152,00	0,00
	Aportación Propia (20%)	22.500,00	22.538,00		0,00		22.538,00	
	Total Recursos	112.500,00	112.690,00		0,00		112.690,00	
PROGRAMA P-04	Subvención (80%)	100.000,00	98.189,60	(a)	0,00		98.189,60	1.810,40
	Aportación Propia (20%)	25.000,00	24.547,40	(a)	0,00		24.547,40	
	Total Recursos	125.000,00	122.737,00		0,00		122.737,00	
TOTAL	Subvención (80%)	225.000,00	243.628,00		–6.948,00		236.680,00	1.810,40
	Aportación Propia (20%)	56.250,00	60.907,00		–1.737,00		59.170,00	
	TOTAL RECURSOS	281.250,00	304.535,00		–8.685,00		295.850,00	

cve: BOCG-10-CG-A-383

3.1.5 Conclusiones

Por todo ello, cabe finalizar el análisis de la subvención concedida por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes al Ayuntamiento de Terrassa, a aplicar en el ejercicio 2007, con las siguientes conclusiones:

1. De acuerdo con la liquidación ajustada realizada por este Tribunal de Cuentas, el importe de los fondos no aplicados en relación con la subvención concedida —1.810,40 euros—, más los intereses de demora a los que hacen referencia los artículos 37.1 y 38.2 de la Ley General de Subvenciones, debe ser requerido al Ayuntamiento de Terrassa, a juicio de este Tribunal de Cuentas, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, Centro directivo de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración.
2. El Ayuntamiento de Terrassa podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por no haber comunicado a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes la concesión de una subvención procedente del Fondo de apoyo, supuesto detallado en el punto A.1 del epígrafe 3.1.3, Sección III, del presente Informe.

3.2 Ayuntamiento de Guadalajara

3.2.1 Consideraciones generales

3.2.1.1 Régimen jurídico específico aplicable a la subvención obtenida

El régimen jurídico específico aplicable a la subvención fiscalizada está constituido por la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes.

De acuerdo con lo previsto en las bases reguladoras de esta convocatoria, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes dictó Resolución, de fecha 26 de diciembre de 2006, por la que se concedió al Ayuntamiento de Guadalajara, con cargo a la aplicación presupuestaria 07 231B 461, una subvención por importe de 200.000 euros, para la ejecución de seis programas diferenciados.

3.2.1.2 Subvención objeto de fiscalización

El Ayuntamiento de Guadalajara presentó el 2 de noviembre de 2006 una solicitud de subvención ante la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, cuya finalidad era posibilitar la ejecución de varios programas destinados a la promoción e integración de la población inmigrante en el municipio. El coste total de estos programas se estimó en 379.745,23 euros. La cuantía comprometida por el Ayuntamiento ascendía a 75.949,45 euros —el 20% del total, porcentaje mínimo exigido en la convocatoria de subvenciones—, por lo que la cantidad solicitada fue de 303.795,78 euros.

La Resolución de concesión de la subvención, dictada con fecha 26 de diciembre de 2006, dentro del plazo máximo de tres meses desde la publicación de la convocatoria fijado en las bases reguladoras, redujo el importe subvencionado de 303.795,78 euros a 200.000 euros.

Con fecha 15 de febrero de 2007, el Ayuntamiento de Guadalajara remitió a la DGII las Memorias adaptadas de los programas a realizar conforme a la subvención concedida, manteniéndose por parte de la Entidad Local el compromiso de financiación del 20% del coste total del programa, tal y como dispone el artículo 5.4 de la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre. Los importes presupuestados para cada programa en dichas Memorias fueron los siguientes:

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO Nº 77

Coste de actividades subvencionadas

Programa	Fuente financiación		Coste total actividad	Porcentaje financiación propia
	Subvención DGII	Ayuntamiento		
P-01 «Conoce tus derechos»	45.000,00	11.250,00	56.250,00	20%
P-02 «Segunda generación»	65.000,00	16.250,00	81.250,00	20%
P-03 «Universidad»	20.000,00	5.000,00	25.000,00	20%
P-04 «Conocernos»	15.000,00	3.750,00	18.750,00	20%
P-05 «Dinamización y participación de la mujer inmigrante»	35.000,00	8.750,00	43.750,00	20%
P-06 «Acceso de la población inmigrante a la vivienda»	20.000,00	5.000,00	25.000,00	20%
TOTALES	200.000,00	50.000,00	250.000,00	20%

Las Memorias adaptadas fueron aprobadas por parte de la DGII y comunicada su aceptación a la entidad con fecha 6 de marzo de 2007.

3.2.1.3 Modificaciones aprobadas en la ejecución del programa subvencionado

De acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de las bases reguladoras establecidas para la concesión de la subvención analizada, el Ayuntamiento solicitó a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, con fecha 14 de noviembre de 2007 y, por tanto, con posterioridad a la fecha límite de 31 de octubre, prevista en la Instrucción 1.4 de la Guía para la justificación del gasto, aprobada por la propia DGII, modificaciones presupuestarias internas en dos de los programas subvencionados, sin alterar los importes totales concedidos para la ejecución de dichos programas. Si bien la DGII no dictó Resolución expresa a la solicitud de modificación tramitada fuera de plazo por el Ayuntamiento de Guadalajara, la solicitud debe entenderse estimada debido al silencio administrativo positivo previsto en el apartado 3 del citado artículo 13 de la Orden TAS/3141/2006.

3.2.1.4 Justificación de los programas subvencionados y comprobación de la justificación

El Secretario General del Ayuntamiento de Guadalajara, a requerimiento de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, certificó con fecha 30 de marzo de 2009 —catorce meses después de la finalización del plazo en el que hubiera resultado preceptivo—, que cuatro de los programas subvencionados se habían realizado de conformidad con lo establecido en la Resolución de concesión. Para los otros dos programas subvencionados (programas P-04 y P-06), no se emitió la certificación anterior, a pesar de que su expedición forma parte de las obligaciones de justificación de la subvención establecidas en el artículo 14 de la Orden TAS/3141/2006, máxime teniendo en cuenta que, en su apartado 6, dispone que su no presentación en plazo supone el incumplimiento de la obligación de justificación de la subvención, con las consecuencias previstas en los artículos 30.8 y 37 de la Ley General de Subvenciones —reintegro de la subvención—.

No obstante lo anterior, el Ayuntamiento de Guadalajara remitió correctamente, con fecha 31 de enero de 2008, la Memoria justificativa final de los seis programas subvencionados. A continuación se presentan las cuantías liquidadas de todos los programas subvencionados, desglosadas por fuentes de financiación:

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 78

Gastos justificados

Programa	Justificación subvención	Justificación aportación del ayuntamiento	Coste total actividad	Porcentaje financiación propia
P-01 «Conoce tus derechos»	27.170,98	6.792,75	33.963,73	20%
P-02 «Segunda generación»	53.356,80	13.339,20	66.696,00	20%
P-03 «Universidad»	19.492,40	4.873,10	24.365,50	20%
P-04 «Conocernos»	1.687,41	421,85	2.109,26	20%
P-05 «Dinamización y participación de la mujer inmigrante»	23.602,53	5.900,63	29.503,16	20%
P-06 «Acceso de la población inmigrante a la vivienda»	11.068,58	2.767,15	13.835,73	20%
TOTAL	136.378,70	34.094,68	170.473,38	20%

Mediante notificaciones, de fechas 6 de febrero de 2009 —programas «Conocernos» y «Acceso de la población inmigrante a la vivienda»— y 14 de diciembre de 2009 —resto de programas—, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, tras examinar la documentación aportada por el Ayuntamiento como justificación de la subvención concedida al amparo de la Orden TAS/3141/2006, «entiende que la citada subvención queda suficientemente justificada, sin perjuicio de las actuaciones de comprobación, seguimiento e inspección que puedan llevar a cabo los órganos competentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la citada Orden».

No obstante lo anterior, con fecha 7 de junio de 2010, como consecuencia de una nueva revisión de la justificación del gasto realizada en el mes de mayo de 2010, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes ha dictado sendos Acuerdos de Inicio de Expedientes de Reintegro, para cada uno de los seis programas subvencionados, de acuerdo con el siguiente detalle:

CUADRO N.º 79

Expedientes de reintegro iniciados por la DGII

Programa	Importe
	Expediente de reintegro
P-01	17.829,02
P-02	11.643,20
P-03	507,60
P-04	13.312,60
P-05	11.397,47
P-06	8.931,42
TOTAL	63.621,31

cve: BOCG-10-CG-A-383

3.2.2 Objetivos y alcance

Respecto al Ayuntamiento de Guadalajara, en su calidad de beneficiario de subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, ha sido objeto de control:

— la adecuada y correcta obtención de la subvención;
— la aplicación de los fondos recibidos;
— la adecuada y correcta justificación de la subvención;
— la comprobación de la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones recibidas de otros órganos de la Administración General del Estado o de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha;
— y el cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa aplicable.

Para ello, se han realizado pruebas de auditoría consistentes en el examen de los registros contables y extracontables de esta Entidad Local, así como de la documentación que los ha soportado; en el examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas con la aplicación de los fondos; y en el análisis de aquellas otras actuaciones que se han considerado necesarias con el fin de alcanzar los objetivos de la fiscalización.

3.2.3 Resultados del trabajo realizado

Se incluyen en este epígrafe todas aquellas incidencias relacionadas con la adecuada ejecución de las actividades subvencionadas, de conformidad con el contenido de las Memorias adaptadas, y las referidas a su adecuada justificación.

A) Incidencias en la ejecución de las actividades programadas

De las actuaciones de fiscalización realizadas se deduce la existencia de las incidencias que se detallan a continuación, en la ejecución de las actividades a las que se hace referencia en la Memoria adaptada:

1. A pesar de que entre el coste inicialmente previsto en la documentación anexa a la solicitud de la subvención realizada por el Ayuntamiento de Guadalajara para la ejecución de las actividades, 379.745,23 euros, y el finalmente incorporado a las Memorias adaptadas aprobadas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, 250.000 euros, existió una diferencia porcentual de más del 34%, las Memorias adaptadas mantuvieron en cada uno de los programas prácticamente todas las actividades cuya ejecución se contemplaba en la solicitud inicial, con simples variaciones de calendario.

El ajuste presupuestario de las actividades programadas se produjo, básicamente, a través de reducciones significativas del coste de los recursos humanos propios requeridos para el desarrollo de dichas actividades, bien mediante la disminución de los trabajadores previstos en la solicitud inicial, bien mediante su sustitución por personal de menor cualificación profesional. Sin embargo, se mantuvieron constantes las actividades a subcontratar con terceros, por lo que el papel desempeñado por el Ayuntamiento se redujo considerablemente y se quedó limitado, básicamente, a labores de coordinación.

2. Con independencia de lo anterior, el nivel de ejecución de algunos de los programas subvencionados por la DGII al Ayuntamiento de Guadalajara fue muy reducido.

Este reducido nivel de ejecución provocó que en todos los programas subvencionados al Ayuntamiento de Guadalajara se produjera un déficit de justificación (analizado de forma detallada en el punto C.1 del presente epígrafe), por un importe total de 63.621,30 euros, déficit que ha dado lugar a la apertura, por parte de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, de los correspondientes expedientes de reintegro (como ha quedado señalado en el epígrafe 3.2.1.4 anterior).

La reducción de la actividad global subvencionada, especialmente provocada por la drástica reducción de la actividad propia directamente realizada por el Ayuntamiento de Guadalajara, provocó un incremento del porcentaje que, sobre el coste total de los programas desarrollados, representaron las actividades subcontratadas por terceros. En la práctica, los porcentajes de subcontratación efectivamente

cve: BOCG-10-CG-A-383

alcanzados en determinados programas, superaron ampliamente los máximos previstos por la normativa aplicable.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 9 de las bases reguladoras de la subvención objeto de fiscalización, en relación con el contenido del artículo 29 de la Ley General de Subvenciones, «por razón de la naturaleza de las actividades que integran el programa subvencionado, se podrá autorizar a la Entidad beneficiaria a la subcontratación parcial por un máximo del 50% del importe de la actividad subvencionada».

Si bien dicho límite máximo del 50% del importe de la actividad subvencionada, no resulta excedido en ninguno de los programas subvencionados, ni en la documentación adjunta a la solicitud, ni en la Memoria adaptada, por el contrario en la liquidación final de la ejecución de las actividades se alcanzan porcentajes del 86,7% en el programa P-06, del 67,8% en el programa P-05 y del 57,7% en el programa P-02, por lo que se incumple ampliamente el precitado límite.

En este sentido abunda el hecho de que la totalidad de las siete actividades previstas en el programa P-05 «Dinamización y participación de la mujer inmigrante» fueran ejecutadas en realidad por un tercero subcontratado, dado que todos los soportes documentales aportados como justificación de la efectiva realización de las actividades subvencionadas llevan el logotipo de este tercero. En idéntica situación se encuentran las actividades previstas en el programa P-06 «Acceso de la población inmigrante a la vivienda», todas ellas ejecutadas por otra entidad subcontratada.

Este tipo de prácticas pone de manifiesto que la labor del Ayuntamiento de Guadalajara se limitó, en cuanto a determinados programas subvencionados, a organizar y coordinar las actividades realizadas, circunstancia que vacía de contenido uno de los principios generales del régimen subvencional: la obligación personal que incumbe al beneficiario de realizar la actividad subvencionada, instaurado en el derecho positivo en, entre otros, el artículo 68 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones.

La aplicación práctica de este principio general conlleva una única excepción, la de poder subcontratar con terceros la actividad subvencionada en un porcentaje que no exceda del previsto en las correspondientes bases reguladoras (artículo 29.2 de la Ley General de Subvenciones). En el supuesto analizado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 9.1 de las bases reguladoras, el beneficiario podría solicitar autorización para la «subcontratación parcial por un máximo del 50% del importe de la actividad subvencionada».

Si bien el Ayuntamiento de Guadalajara obtuvo la autorización previa de la DGII para las subcontrataciones realizadas, todas ellas por debajo del 50% de la actividad inicialmente prevista ejecutar, la amplia superación de este porcentaje máximo en la actividad finalmente justificada supone una vulneración «de facto» del artículo 9.1 de la Orden TAS/3141/2006, por la que se establecen las bases reguladoras de la subvención objeto de análisis, y, por tanto, supone un incumplimiento de las obligaciones formales que, como beneficiario de la subvención, asume el Ayuntamiento de Guadalajara, y podría ser constitutivo de una de las infracciones administrativas previstas en los artículos 52 y siguientes de la referida Ley General de Subvenciones.

3. La Memoria justificativa final de la realización de los programas subvencionados, presentada por el Ayuntamiento de Guadalajara, incluyó unas actividades que no siempre guardaron una relación inequívoca con las relacionadas en la correspondiente documentación adjunta a la solicitud de subvención o en la Memoria adaptada.

Así, por ejemplo, en el programa P-02 «Segunda generación», la Memoria adaptada preveía la realización de diversos talleres, actividades deportivas y actividades formativas, entre otras actuaciones. Sin embargo, de todas ellas, exclusivamente las actividades deportivas, desarrolladas por el tercero subcontratado para su ejecución, se recogen en la Memoria justificativa final de este programa P-02.

De hecho, el resto de actividades previstas forman parte de la justificación de otros programas subvencionados, como, por ejemplo, el taller «Actividad formativa de jóvenes inmigrantes, realidad y estrategias de integración desde el ámbito local», que se enmarcó en la ejecución del programa denominado P-03 «Universidad». En la documentación acreditativa de la efectiva realización de la actividad subvencionada, el Ayuntamiento aportó la convocatoria, programa y certificados de asistencia al taller de referencia, con el logotipo de la UNED, entidad subcontratada para la ejecución de este último

cve: BOCG-10-CG-A-383

programa P-03. En idéntica situación figuraron otras actividades formativas previstas en el programa P-02, cuya justificación se acreditó entre las actividades ejecutadas en el programa denominado P-05 «Dinamización y participación de la mujer inmigrante».

Asimismo, se ha detectado la justificación, entre las actividades realizadas dentro del programa P-02, de actividades no contempladas ni en la documentación adjunta a la solicitud, ni en la correspondiente Memoria adaptada, como, por ejemplo, la confección de un «Cuestionario de adaptación sociocultural», dirigido a familias solicitantes de reagrupación familiar a través de los Servicios de Atención y Mediación Intercultural del Ayuntamiento de Guadalajara.

Por todo ello, cabe concluir que las actividades realizadas no se ajustaron con exactitud a las autorizadas por el órgano concedente de la subvención, incoherencia que cuestiona el cumplimiento de los principios de eficacia en la consecución de los objetivos perseguidos y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, principios exigibles a la gestión de las subvenciones públicas de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones.

4. El artículo 5.5.—«Programas objeto de financiación» de la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, dispone que «la subvención será compatible con la percepción de cualquier otra subvención, ayuda, ingreso o recurso para el mismo programa, con excepción de las aportaciones de los programas y actuaciones incluidos en los Convenios de colaboración suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas o las Ciudades de Ceuta y Melilla, en el marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes así como el Refuerzo Educativo de los mismos».

El Ayuntamiento de Guadalajara recibió una subvención de la Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por un importe de 56.273,54 euros, que, según la información facilitada por la propia Junta de Comunidades, estaba financiada con el mencionado Fondo de Apoyo.

Entre las actividades realizadas con cargo a esta subvención de la Comunidad Autónoma se encuentra la denominada «Colaboración en la organización de una Jornada sobre Asociacionismo Inmigrante», actividad que aparece asimismo incluida en la justificación del programa «Conocernos», financiado con cargo a la subvención concedida por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

A la vista del análisis realizado sobre esta actividad, cuyos costes fueron imputados complementaria y alternativamente a ambas subvenciones, se realizan las siguientes observaciones:

4.1 En la actividad subvencionada no existió sobrefinanciación de los costes en los que incurrió el Ayuntamiento.

4.2 La imputación de costes de una de las actividades a ambas líneas de subvención, hubiera justificado la aplicación del artículo 14.1.d) de la Ley General de Subvenciones (obligación de «comunicar al órgano concedente… la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que financien las actividades subvencionadas»), para que la DGII hubiera podido pronunciarse sobre la compatibilidad o incompatibilidad de dichas subvenciones, modificando, en su caso, su acuerdo de concesión, en virtud de lo previsto en el artículo 33.2 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones.

La ausencia de comunicación por parte del Ayuntamiento de Guadalajara podría ser susceptible de constituir una de las infracciones administrativas previstas en el artículo 57.a) de la Ley General de Subvenciones.

5. Solicitada justificación documental de la efectiva realización de diversas de las actividades llevadas a cabo en los programas subvencionados, el Ayuntamiento de Guadalajara no aportó soporte documental alguno de la actividad denominada «Gestión de la oferta de trabajo de vendimia en Mondéjar», actividad que figuraba entre las ocho incluidas en la Memoria justificativa final del programa P-01 «Conoce tus derechos».

Si bien la deficiente de justificación de la actividades subvencionadas afecta, exclusivamente, a una de las ocho actuaciones programadas y realizadas con cargo al programa P-01, esta deficiencia constituye un incumplimiento de las obligaciones que incumben al Ayuntamiento de Guadalajara, en cuanto beneficiario de subvenciones públicas, que podría constituir una de las infracciones administrativas que, en materia de subvenciones, se recogen en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

cve: BOCG-10-CG-A-383

B) Incidencias en la justificación del coste de las actividades realizadas

Las incidencias que se han puesto de manifiesto en la fiscalización de la documentación presentada por el Ayuntamiento de Guadalajara como justificación de la subvención recibida, han sido las siguientes:

1. En primer lugar, hay que señalar que en todos los programas subvencionados al Ayuntamiento de Guadalajara, se produjo un déficit de justificación. El importe total justificado por parte del Ayuntamiento fue de 170.473,38 euros, mientras que el coste del programa se cifró en 250.000 euros, por lo que el déficit total se elevó a 79.526,62 euros.

Dado que el sistema de financiación de la actividad subvencionada utilizado por el órgano concedente fue, en la práctica, el previsto en el artículo 32.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones (subvención calculada como un porcentaje del coste final de la actividad), el déficit de financiación provoca un exceso de financiación pública en la proporción del 80%.

Por tanto, el importe de 63.621,30 euros[16] —el 80% de 79.526,62 euros— figura desglosado por programas , según se muestra en el cuadro siguiente, en concepto de fondos propios no aplicados por la entidad, identificado como Clave (a) en el cuadro número 82 del presente Informe.

CUADRO N.º 80

Déficit de justificación

Programa	Coste de los programas subvencionados	Subvención justificada por la entidad	Déficit de justificación	80% coste
	(I)	(II)	(III) = (II) — (I)	(IV) = 80%(III)
Programa P-01	56.250,00	33.963,73	–22.286,27	–17.829,02
Programa P-02	81.250,00	66.696,00	–14.554,00	–11.643,20
Programa P-03	25.000,00	24.365,50	–634,50	–507,60
Programa P-04	18.750,00	2.109,26	–16.640,74	–13.312,59
Programa P-05	43.750,00	29.503,16	–14.246,84	–11.397,47
Programa P-06	25.000,00	13.835,73	–11.164,27	–8.931,42
TOTAL	250.000,00	170.473,38	–79.526,62	–63.621,30

2. El Ayuntamiento de Guadalajara presentó como justificantes de gasto en cada uno de los programas subvencionados por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, una factura —seis, en total— por el alquiler de un equipo informático. Las facturas imputadas, por un importe de 541,34 euros cada una de ellas, hacían referencia al arrendamiento de los equipos durante el período comprendido entre los meses de enero y mayo de 2007, ambos inclusive.

Sin embargo, ninguno de los trabajadores contratados para la ejecución de las actividades que conformaban los programas subvencionados lo fue con anterioridad al mes de agosto de 2007.

Las seis facturas señaladas están fechadas el 16 de abril de 2007, fueron emitidas por el proveedor CD, S.A., y corresponden a gastos de arrendamiento de equipos informáticos en un período de tiempo en el que no pudieron realizarse las actividades subvencionadas, por ser anterior a la contratación del personal que debía ejecutarlas.

El importe indebidamente imputado a los seis programas subvencionados ascendió a un total de 3.248,04 euros (el 80% —2.598,43 euros— con cargo a la subvención y el 20% —649,61 euros— con cargo a la aportación propia del Ayuntamiento), ha sido incluido como Clave (b) en el cuadro número 82,

[16] Este importe coincide con la suma total de los Acuerdos de Inicio de Expedientes de Reintegro dictados por la DGII el 7 de junio de 2010.

cve: BOCG-10-CG-A-383

del presente Informe, donde se detalla la liquidación de la subvención realizada por este Tribunal de Cuentas, y, en su caso, el importe de los fondos no aplicados por el Ayuntamiento.

El importe total ha sido repartido entre cada uno de los seis programas subvencionados, por lo que la cantidad que figura en el mencionado cuadro número 82 como Clave (b), en cada programa, es de 541,34 euros (el 80% —433,07 euros— con cargo a la subvención y el 20% —108,27 euros— con cargo a la aportación propia del Ayuntamiento).

3. Como ha quedado apuntado en el punto B).3 anterior, el taller «Actividad formativa de jóvenes inmigrantes, realidad y estrategias de integración desde el ámbito local», que se enmarcó en la ejecución del programa denominado P-03 «Universidad», figura justificado dentro del programa P-02 «Segunda generación». Entre los gastos correspondientes a esta actividad se encuentran dos pagos realizados, con fecha 23 de abril de 2007, a favor de BS y AGJ, por un importe de 300 euros, cada uno de ellos, por la impartición de ponencias en el marco del taller de referencia. A juicio de este Tribunal de Cuentas, el importe de 600 euros debe reclasificarse e imputarse al programa P-03, al que efectivamente corresponde la actividad subvencionada.

Por ello, se ha incluido, en cada uno de los programas P-02 y P-03, la reclasificación del importe de 600 euros (el 80% —480 euros— con cargo a la subvención y el 20% restante —120 euros— con cargo a la aportación propia del Ayuntamiento), como Clave (c) en el cuadro número 82 del presente Informe.

4. El artículo 31.2 de la Ley General de Subvenciones establece que «salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras de las subvenciones, se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del período de justificación determinado por la normativa reguladora de la subvención». Las bases reguladoras de las subvenciones analizadas, aprobadas por Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, no contienen disposición alguna en este sentido.

A pesar de ello, este Tribunal de Cuentas ha comprobado que un total de 18 facturas de las imputadas a los diferentes programas de la subvención concedida por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por un importe total de 68.151,62 euros, es decir, el 34% de la subvención concedida, fueron pagadas con posterioridad al 31 de enero de 2008, fecha en la que, de acuerdo con las bases reguladoras, finalizaba el período de justificación. El detalle de las facturas mencionadas y la fecha de pago de las mismas es el que figura en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 81

Facturas pagadas fuera de plazo

Programa	Proveedor	Importe	Fecha DOC R
P-01	LGO	300,00	10/03/2008
	EPC	300,00	10/03/2008
	COL. ABOG. DE G.	6.000,00	11/04/2008
	E.A.P.	300,00	16/04/2008
P-02	P.M. SA	1.027,64	11/04/2008
	ASOC. V.	15.000,00	13/05/2008
P-03	P.M. SA	327,82	07/03/2008
	P.M. SA	2.048,79	11/04/2008
	C.A. UNED G.	6.900,00	11/04/2008
P-04	L.R.	993,42	22/08/2008
	F.N.A. SL	60,90	10/03/2008

cve: BOCG-10-CG-A-383

Programa	Proveedor	Importe	Fecha DOC R
P-05	C.D. SA	864,54	10/03/2008
	P.M. SA	535,44	10/03/2008
	ASOC. G.A.	20.000,00	13/05/2008
	P.M. SA	198,68	10/03/2008
P-06	ACCEM	12.000,00	13/05/2008
	P.M. SA	320,51	10/03/2008
	P.M. SA	973,88	11/04/2008
TOTAL		68.151,62	

El incumplimiento de las obligaciones que le incumben al Ayuntamiento de Guadalajara, como perceptor de las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la realización de pagos fuera del plazo establecido en la convocatoria y en la propia Ley General de Subvenciones —artículo 31.2—, podría constituir una infracción de las previstas en el artículo 56.c) de la Ley General de Subvenciones.

5. Este Tribunal de Cuentas ha detectado la existencia de una factura imputada simultáneamente a la subvención objeto de fiscalización y a una subvención concedida por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por importe de 1.204,25 euros.

Efectivamente, la factura, imputada al programa P-03 «Universidad», correspondiente a la adquisición de material de papelería, por importe de 1.204,25 euros, de fecha 2 de octubre de 2007, y cuyo proveedor es PM, S.A., figura, asimismo, en la lista de gastos imputados a la subvención del Proyecto «Servicio de Atención y Mediación a Inmigrantes» de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Por tanto, el importe de 1.204,25 euros (el 80% —963,40 euros— con cargo a la subvención y el 20% restante —240,85 euros— con cargo a la aportación propia del Ayuntamiento), consecuencia de la imputación duplicada de un gasto, provoca un exceso de financiación pública sobre el coste de la actividad que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, debe ser reintegrado por el Ayuntamiento de Guadalajara, por lo que se ha incluido como Clave (d) en el cuadro número 82 del presente Informe, donde se detalla la liquidación de la subvención realizada por este Tribunal de Cuentas, y, en su caso, el importe de los fondos no aplicados por el Ayuntamiento.

3.2.4 Revisión de la liquidación de la subvención

De acuerdo con lo señalado en el epígrafe 3.2.3 anterior, en el cuadro siguiente se detalla, desglosado por programas y por fuentes de financiación, el coste de los programas subvencionados, la subvención justificada por el Ayuntamiento de Guadalajara, los ajustes y reclasificaciones propuestos por este Tribunal de Cuentas, la liquidación ajustada por este Tribunal y, en su caso, los fondos no aplicados por el Ayuntamiento.

El importe total de los ajustes y reclasificaciones propuestos se ha repartido entre las dos fuentes de financiación existentes, subvención concedida y aportación propia, en base a los porcentajes del 80% y del 20%, respectivamente, fijados por el órgano concedente de la subvención.

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 82

Liquidación ajustada de la subvención

Prg.	Origen recursos financieros	Coste de los programas subvencionados	Subvención justificada por la entidad		Ajustes y reclasificaciones propuestos TCU		Liquidación TCU	Fondos no aplicados por la entidad
		(I)	(II)		(III)		(II) + (III) = (IV)	(I) — (IV) = (V)
P-01	Subvención (80%)	45.000,00	27.170,98	(a)	–433,07	(b)	26.737,91	18.262,09
	Aportación Propia (20%)	11.250,00	6.792,75	(a)	–108,27	(b)	6.684,48	
	Total Recursos	56.250,00	33.963,73		–541,34		33.422,39	
P-02	Subvención (80%)	65.000,00	53.356,80	(a)	–913,07	(b) (c)	52.443,73	12.556,27
	Aportación Propia (20%)	16.250,00	13.339,20	(a)	–228,27	(b) (c)	13.110,93	
	Total Recursos	81.250,00	66.696,00		–1.141,34		65.554,66	
P-03	Subvención (80%)	20.000,00	19.492,40	(a)	–916,47	(b) (c) (d)	18.575,93	1.424,07
	Aportación Propia (20%)	5.000,00	4.873,10	(a)	–229,12	(b) (c) (d)	4.643,98	
	Total Recursos	25.000,00	24.365,50		–1.145,59		23.219,91	
P-04	Subvención (80%)	15.000,00	1.687,41	(a)	–433,07	(b)	1.254,34	13.745,66
	Aportación Propia (20%)	3.750,00	421,85	(a)	–108,27	(b)	313,58	
	Total Recursos	18.750,00	2.109,26		–541,34		1.567,92	
P-05	Subvención (80%)	35.000,00	23.602,53	(a)	–433,07	(b)	23.169,46	11.830,54
	Aportación Propia (20%)	8.750,00	5.900,63	(a)	–108,27	(b)	5.792,36	
	Total Recursos	43.750,00	29.503,16		–541,34		28.961,82	
P-06	Subvención (80%)	20.000,00	11.068,58	(a)	–433,07	(b)	10.635,51	9.364,49
	Aportación Propia (20%)	5.000,00	2.767,15	(a)	–108,27	(b)	2.658,88	
	Total Recursos	25.000,00	13.835,73		–541,34		13.294,39	
TOTAL	Subvención (80%)	200.000,00	136.378,70		–3.561,83		132.816,87	67.183,13
	Aportación Propia (20%)	50.000,00	34.094,68		–890,46		33.204,22	
	Total Recursos	250.000,00	170.473,38		–4.452,29		166.021,09	

cve: BOCG-10-CG-A-383

3.2.5 Conclusiones

Por todo ello, cabe finalizar el análisis de la subvención concedida por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes al Ayuntamiento de Guadalajara, a aplicar en el ejercicio 2007, con las siguientes conclusiones:

1. De acuerdo con la liquidación ajustada realizada por este Tribunal de Cuentas, el importe de los fondos no aplicados en relación con la subvención concedida —67.183,13 euros—, más los intereses de demora a los que hacen referencia los artículos 37.1 y 38.2 de la Ley General de Subvenciones, debe ser requerido al Ayuntamiento de Guadalajara, a juicio de este Tribunal de Cuentas, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, Centro directivo de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

2. Por otra parte, el Ayuntamiento de Guadalajara podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por las siguientes causas:

— Haber superado el límite del 50% previsto legalmente para la subcontratación con terceros de la ejecución de las actividades subvencionadas, supuesto detallado en el punto A.2 del epígrafe 3.2.3, Sección III, del presente Informe.

— No haber comunicado a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes la concesión de una subvención procedente del Fondo de apoyo, supuesto detallado en el punto A.4.

— No justificar la efectiva realización de una de las actividades subvencionadas, supuesto detallado en el punto A.5.

— Realizar pagos fuera del plazo máximo previsto en las bases reguladoras, supuesto detallado en el punto B.4. del epígrafe 3.2.3, Sección III, del presente Informe.

3.3 Ayuntamiento de Alcorcón

3.3.1 Consideraciones generales

3.3.1.1 Régimen jurídico específico aplicable a la subvención obtenida

El régimen jurídico específico aplicable a la subvención fiscalizada está constituido por la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes.

De acuerdo con lo previsto en las bases reguladoras de esta convocatoria, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes dictó Resolución, de fecha 26 de diciembre de 2006, por la que se concedió al Ayuntamiento de Alcorcón, con cargo a la aplicación presupuestaria 07 231B 461, una subvención por importe de 135.000 euros, para la ejecución de un programa denominado «Promoción e integración de la población inmigrante del municipio de Alcorcón».

3.3.1.2 Subvención objeto de fiscalización

El Ayuntamiento de Alcorcón presentó, el 2 de noviembre de 2006, una solicitud de subvención ante la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, cuya finalidad era posibilitar la ejecución de un programa destinado a la promoción e integración de la población inmigrante del municipio de Alcorcón. El coste total de este programa se estimó en 360.000 euros. La cuantía aportada por la entidad solicitante ascendió a 72.000 euros —el 20% del total, porcentaje mínimo exigido en la convocatoria— por lo que la cantidad solicitada fue de 288.000 euros.

La Resolución de concesión de la subvención, dictada con fecha 26 de diciembre de 2006, dentro del plazo máximo de tres meses desde la publicación de la convocatoria fijado en las bases reguladoras, redujo el importe subvencionado de 288.000 euros a 135.000 euros.

Con fecha 14 de febrero de 2007, el Ayuntamiento de Alcorcón remitió a la DGII la Memoria adaptada del programa a realizar conforme a la subvención concedida, sin que se contemplara cantidad alguna como financiación propia, a pesar de lo previsto en el artículo 5.4 de la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, por la que se establecían las bases reguladoras y se convocaba, para el año 2006, la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas

cve: BOCG-10-CG-A-383

innovadores a favor de la integración de los inmigrantes, que disponía que «sólo serán subvencionados los programas en los que la entidad solicitante aporte al menos el 20% del coste total del programa».

A pesar de no incluir información sobre la financiación propia, y, por tanto, no comprometer recurso propio alguno, la Memoria adaptada fue aprobada por parte de la DGII y comunicada su aceptación a la Entidad Local con fecha 6 de marzo de 2007.

3.3.1.3 Modificaciones aprobadas en la ejecución del programa subvencionado

De acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de las bases reguladoras establecidas para la concesión de la subvención analizada, el Ayuntamiento solicitó a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, con fecha 30 de octubre de 2007, sustituir la contratación de determinado tipo de personal previsto en la Memoria adaptada, sin que esta sustitución implicara la modificación del importe destinado a financiar los gastos de personal del programa subvencionado. La DGII autorizó la modificación solicitada mediante Resolución de 14 de noviembre de 2007.

3.3.1.4 Justificación de los programas subvencionados y comprobación de la justificación

La Secretaria General del Ayuntamiento de Alcorcón, con fecha 30 de enero de 2008, certificó que los programas subvencionados se habían realizado de conformidad con lo establecido en la Resolución de concesión, correspondiendo su financiación a la subvención de la DGII, en el importe de 135.000 euros, y a la aportación de fondos propios, en la cantidad de 5.450,14 euros.

La Entidad Local remitió, con fecha 31 de enero de 2008, la Memoria justificativa final del programa subvencionado.

Mediante notificación de fecha 14 de diciembre de 2009, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, tras examinar la documentación aportada por el Ayuntamiento como justificación de la subvención concedida al amparo de la Orden TAS/3141/2006, «entiende que la citada subvención queda suficientemente justificada, sin perjuicio de las actuaciones de comprobación, seguimiento e inspección que puedan llevar a cabo los órganos competentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la citada Orden».

3.3.2 Objetivos y alcance

Respecto al Ayuntamiento de Alcorcón, en su calidad de beneficiario de subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, ha sido objeto de control:

— la adecuada y correcta obtención de la subvención;
— la aplicación de los fondos recibidos;
— la adecuada y correcta justificación de la subvención;
— la comprobación de la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones recibidas de otros órganos de la Administración General del Estado o de la Administración de la Comunidad de Madrid;
— y el cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa aplicable.

Para ello, se han realizado pruebas de auditoría consistentes en el examen de los registros contables y extracontables de esta Entidad Local, así como de la documentación que los ha soportado; en el examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas con la aplicación de los fondos; y en el análisis de aquellas otras actuaciones que se han considerado necesarias con el fin de alcanzar los objetivos de la fiscalización.

3.3.3 Resultados del trabajo realizado

Se incluyen en este epígrafe todas aquellas incidencias relacionadas con los procedimientos de control interno existentes en la gestión de la subvención concedida; así como las relativas a la adecuada ejecución de las actividades subvencionadas, de conformidad con el contenido de las Memorias adaptadas; y, por último, las referidas a su adecuada justificación.

cve: BOCG-10-CG-A-383

A) Incidencias en los procedimientos de control interno de la gestión de las subvenciones concedidas

Este Tribunal ha detectado, con respecto a este apartado, las siguientes incidencias:

1. El artículo 4.2.c.4 de la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, exige la existencia de un «compromiso de habilitación de crédito para financiar el importe del proyecto en la parte que va a ser objeto de cofinanciación por la Entidad Local», que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.4 de dichas bases reguladoras, será, al menos, del 20% del coste total del programa.

Sin embargo, el Ayuntamiento de Alcorcón se limitó a aportar, a requerimiento de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, una reserva de crédito, documento «RC» imputado a la aplicación presupuestaria 22799, por un importe de 72.000 euros —el 20% del coste del proyecto inicialmente presentado—, con cargo al ejercicio 2006 y de ejercicio corriente. El crédito retenido fue anulado al cierre del ejercicio 2006, dado que no se pudo contraer obligación presupuestaria alguna con cargo al mismo al tratarse de actividades a desarrollar en el año 2007.

En ningún momento, una vez concedida la subvención, procedió el Ayuntamiento de Alcorcón, como estaba obligado, a reservar crédito adecuado y suficiente en el presupuesto del ejercicio 2007, año en el que debía ejecutarse la actividad subvencionada, por el importe que del proyecto a ejecutar debía financiar. Dado que la subvención concedida se elevó a 135.000 euros, el compromiso de habilitación de crédito debía haber ascendido, al menos, a 33.750 euros.

2. De acuerdo con lo previsto en la regla 46.1 de la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local, aprobada por Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, «un gasto con financiación afectada es cualquier proyecto de gasto que se financie, en todo o en parte, con recursos concretos que en caso de no realizarse el gasto no podrán percibirse o si se hubieran percibido deberían reintegrarse a los agentes que los aportan».

El principio de desafectación, recogido en el artículo 165.2 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que rige la gestión de los ingresos presupuestarios cuenta entre sus excepciones con las correspondientes a las subvenciones recibidas por las Entidades Locales. Así, el artículo 40 del TRLRHL establece que «las subvenciones de toda índole que obtengan las entidades locales, con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión».

El Ayuntamiento de Alcorcón, sin embargo, no creó un proyecto de gasto con financiación afectada para registrar el ingreso de la subvención recibida y los gastos derivados de la ejecución de las actividades financiadas, incumpliendo así las previsiones tanto del TRLRHL como de la IMNCL antedichas e impidiendo un correcto seguimiento y control contable de los ingresos y gastos derivados de la ejecución del proyecto.

B) Incidencias en la ejecución de las actividades programadas

De las actuaciones de fiscalización realizadas se deduce la existencia de las incidencias que se detallan a continuación, en la ejecución de las actividades a las que se hace referencia en la Memoria adaptada:

1. La Memoria adaptada presentada por el Ayuntamiento de Alcorcón no delimitó con exactitud las actividades a realizar en la ejecución del proyecto. Si bien en la documentación presentada con la solicitud inicial de subvención, se enumeraban 15 actividades concretas a desarrollar, en el marco de 4 ejes de actuación, no se precisaban los recursos y costes necesarios para llevar a cabo su ejecución. Además, a pesar de la significativa reducción del coste del proyecto que se recoge en la Memoria adaptada —el proyecto pasa de necesitar una financiación global de 360.000 euros, a un importe efectivamente subvencionado de 135.000 euros—, no se precisan en esta Memoria adaptada las actividades concretas que no podrán ser objeto de ejecución.

Según la Memoria justificativa final de la realización del programa, presentada en la DGII con fecha 30 de enero de 2008, sólo se realizaron 10 actividades de las 15 inicialmente previstas.

La falta de precisión en las actividades a realizar en función de la subvención finalmente concedida, se hace extensiva a los medios materiales y humanos necesarios para la efectiva realización del proyecto subvencionado.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Así, mientras en la documentación anexa a la solicitud de subvención se detallaban los recursos humanos necesarios —tres personas con carácter interno y cinco externos—, y se enumeraban los recursos materiales —diverso material informático, didáctico, deportivo; y elaboración y publicación de guías—, la Memoria adaptada vuelve a ser insuficientemente concreta. Así se limita a precisar la necesidad de contratación de un educador social —valorado en un coste de 32.928,63 euros— y un coordinador equipo técnico —valorado en 39.347,97 euros—, y de una contratación externa que complemente a los profesionales contratados —valorada en 62.273,4 euros—. Esto es, dos personas y una contratación externa, en lugar de las ocho personas previstas inicialmente, sin aportar aclaración alguna sobre este cambio.

Esta última contratación externa, recogida en la Memoria adaptada, se acredita en la Memoria justificativa final de la ejecución del proyecto con la presentación de diversas facturas de terceros relativas a la adquisición de diverso material fungible, a la realización de diversas actividades lúdico deportivas y a la subcontratación —durante dos meses— de la prestación de determinados servicios con una sociedad de utilidad pública.

Por todo ello, cabe concluir que, tanto las actividades realizadas como los costes en los que se ha incurrido en su ejecución, no se ajustan con exactitud a los autorizados por el órgano concedente de la subvención, incoherencia propiciada por la insuficiente concreción que, por parte del Ayuntamiento de Alcorcón, se hizo de actividades y costes en la Memoria adaptada formulada.

Las incidencias señaladas cuestionan el cumplimiento de los principios de eficacia en el alcance de los objetivos fijados por el órgano concedente de la subvención y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, principios exigibles a la gestión de las subvenciones públicas de acuerdo con las previsiones del artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones.

2. El artículo 5.5.—«Programas objeto de financiación» de la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2006, la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de los programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, dispone que «la subvención será compatible con la percepción de cualquier otra subvención, ayuda, ingreso o recurso para el mismo programa, con excepción de las aportaciones de los programas y actuaciones incluidos en los Convenios de colaboración suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas o las Ciudades de Ceuta y Melilla, en el marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes así como el Refuerzo Educativo de los mismos».

De acuerdo con la Resolución 271/2007, de 27 de noviembre, de la Gerencia de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación de la Comunidad de Madrid, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones a Entidades Locales para el desarrollo de proyectos en el área de atención a la población inmigrante durante el año 2007, se le concedió una subvención al Ayuntamiento de Alcorcón de 212.500 euros, para la realización de «Programas de convivencia y mejora de las relaciones sociales entre la ciudadanía de Alcorcón».

Esta subvención, de acuerdo con la información facilitada al efecto por la Comunidad de Madrid, estaba financiada con cargo al Fondo de apoyo.

En la justificación de la subvención concedida por la Comunidad de Madrid se aportaron 5 facturas expedidas por la Asociación LEE, correspondientes a la externalización del servicio de cohabitación a la convivencia realizado por el Ayuntamiento de Alcorcón y relativas a los meses de agosto a diciembre de 2007, ambos inclusive.

Por otra parte, entre las imputaciones realizadas a la subvención concedida por la DGII, figuran 2 facturas similares a las anteriores, expedidas por la Asociación LEE, correspondientes a los meses de abril y mayo de 2007, por un importe conjunto de 29.320,24 euros.

La facturación anterior tuvo su origen en un contrato formalizado, con fecha 17 de mayo de 2006, entre el Ayuntamiento de Alcorcón y la Asociación LEE, cuyo objeto era la prestación del «Servicio de cohabitación a la convivencia para la Concejalía de Bienestar Social», con cargo a los ejercicios 2006 y 2007, por un importe total de 322.522,64 euros, correspondiendo a la anualidad de 2007 el importe de 170.000 euros.

Entre las actividades a realizar se citaban, en el pliego de prescripciones técnicas, las siguientes: campaña publicitaria y de sensibilización, servicio de mediación y dinamización vecinal, desarrollo de actividades deportivas, talleres de ocio y tiempo libre, participación en fiestas y eventos municipales.

cve: BOCG-10-CG-A-383

A la vista del análisis realizado sobre las actividades financiadas con cargo a los dos programas señalados, se realizan las siguientes observaciones:

2.1 Entre estos dos programas subvencionados no existió ni una identidad formal (su denominación es diferente), ni un solapamiento temporal (la facturación imputada corresponde a distintos periodos de tiempo), ni una sobrefinanciación de los costes en los que incurrió el Ayuntamiento.

2.2 No obstante, sí existió una coincidencia en el planteamiento y objetivos de ambos programas, habiéndose detectado la realización de algunas actividades similares, financiadas alternativamente con cargo a uno u otro programa.

2.3 La íntima relación existente entre las actividades subvencionadas, correspondientes a ambas líneas de subvención, hubiera justificado la aplicación del artículo 14.1.d) de la Ley General de Subvenciones (obligación de «comunicar al órgano concedente… la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que financien las actividades subvencionadas»), para que la DGII hubiera podido pronunciarse sobre la compatibilidad o incompatibilidad de dichas subvenciones, modificando, en su caso, su acuerdo de concesión, en virtud de lo previsto en el artículo 33.2 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones.

La ausencia de comunicación por parte del Ayuntamiento de Alcorcón podría ser susceptible de constituir una de las infracciones administrativas previstas en el artículo 57.a) de la Ley General de Subvenciones.

3. El Ayuntamiento de Alcorcón no puso en conocimiento de la DGII ni en la documentación anexa a la solicitud de la subvención, ni en la Memoria adaptada, ni mediante solicitud específica, la intención de proceder a la subcontratación parcial de las actividades subvencionadas, en relación con el contrato, señalado en el apartado anterior, suscrito con la Asociación LEE, y de cuya ejecución se imputaron a la subvención analizada los servicios íntegros de los meses de abril y mayo de 2007, por un importe conjunto de 29.320,24 euros.

El incumplimiento de la obligación impuesta al Ayuntamiento de Alcorcón de solicitar autorización previa para proceder a la subcontratación de las actividades subvencionadas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de la Orden TAS/3141/2006, puede ser constitutivo de una infracción administrativa de las previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

4. La Memoria justificativa final de la ejecución del programa subvencionado por la DGII, contempla el desarrollo de 10 actividades concretas, todas ellas previstas en la documentación adjunta a la solicitud de la subvención solicitada.

Requerida la justificación documental de la efectiva realización de tres de las actividades anteriores, la documentación aportada por el Ayuntamiento de Alcorcón se considera insuficiente y, en ningún caso, acreditativa del cumplimiento de la obligación de dar publicidad a la financiación recibida por parte de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.2 de las bases reguladoras que rigieron en la concesión y justificación de la subvención concedida.

Así, por ejemplo, en relación con la realización de la actividad «Ligas deportivas interculturales» la documentación aportada se limitó a un breve reportaje gráfico sobre la realización de un acto deportivo, exclusivamente, sin que se aportara justificación acreditativa de la divulgación y celebración del campeonato intercultural de fútbol con motivo de las fiestas patronales (8 equipos de diversas nacionalidades y 2 mixtos) —dípticos, carteles anunciadores, programa de fiestas…—. En la actividad «Construcción de identidad y pertenencia social a través de la expresión artística», la justificación aportada sobre la celebración de un taller de «HIP HOP» o sobre la realización de un taller de creatividad, se volvió a limitar a dos breves reportajes gráficos. Por último, en el «Taller de aprendizaje de lengua y cultura materna ELCO LAM», la documentación aportada estuvo constituida, exclusivamente, por las relaciones de los alumnos asistentes a los cursos celebrados.

A pesar del tiempo transcurrido desde que se desarrollaron las actividades subvencionadas, el órgano concedente debería analizar la posibilidad de establecer medidas alternativas de difusión, en aplicación de lo previsto en el artículo 31.3 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, medidas que «permitieran dar la difusión de la financiación pública recibida con el mismo alcance de las inicialmente acordadas».

C) Incidencias en la justificación del coste de las actividades realizadas

Las incidencias que se han puesto de manifiesto en la fiscalización de la documentación presentada por el Ayuntamiento de Alcorcón como justificación de la subvención recibida, han sido las siguientes:

1. De acuerdo con la Memoria justificativa final del proyecto subvencionado el coste total al que ascendió la realización de las actividades subvencionadas se elevó a 140.450,14 euros, imputándose,

cve: BOCG-10-CG-A-383

de acuerdo con la certificación expedida al efecto por la Secretaria General del Ayuntamiento de Alcorcón, a la subvención recibida de la DGII el importe de 135.000 euros, y siendo a cargo de los fondos propios del Ayuntamiento el resto de la cantidad gastada, es decir, el importe de 5.450,14 euros.

No obstante, a requerimiento de la Subdirección General de Relaciones Institucionales de la DGII, el Ayuntamiento procedió, con fecha 24 de junio de 2010, a emitir una certificación por el total de aportación de fondos propios de la entidad al programa, que ascendían a 33.750 € (siendo los 5.450,14 € ya justificados anteriormente correspondientes a Actividades, y los restantes 28.299,86 € a Costes indirectos de personal de conserjería).

2. El artículo 5.3.— «Programas objeto de financiación» de la Orden TAS/3141/2006, dispone que «las actuaciones de los programas objeto de subvención se desarrollarán desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2007».

El Ayuntamiento de Alcorcón imputó indebidamente, entre los conceptos retributivos incluidos en la nómina de LOG, correspondientes al mes de enero de 2007, el importe de 396,72 euros, como consecuencia de la liquidación de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2006.

Por quedar fuera del marco temporal subvencionado, el importe de 396,72 euros no resulta elegible, a juicio de este Tribunal de Cuentas, y, por tanto, ha de ser ajustado, como un exceso de imputación, en la revisión de la liquidación final de la subvención, por lo que ha sido incluido como Clave (a) en el cuadro número 83 del presente Informe.

3.3.4 Revisión de la liquidación de la subvención

De acuerdo con lo señalado en el epígrafe 3.3.3 anterior, en el cuadro siguiente se detalla, desglosado por programas y por fuentes de financiación, el coste del programa subvencionado, la subvención justificada por el Ayuntamiento de Alcorcón, los ajustes y reclasificaciones propuestos por este Tribunal de Cuentas, la liquidación ajustada por este Tribunal y, en su caso, los fondos no aplicados por el Ayuntamiento.

El importe total de los ajustes y reclasificaciones propuestos se ha repartido entre las dos fuentes de financiación existentes, subvención concedida y aportación propia, en base a los porcentajes del 80% y del 20%, respectivamente, fijados por el órgano concedente de la subvención.

CUADRO N.º 83

Liquidación ajustada de la subvención

PRG.	Origen Recursos Financieros	Coste de los programas subvencionados	Subvención justificada por la entidad		Ajustes y Reclasificaciones propuestos TCU		Liquidación TCU	Fondos no aplicados por la entidad
		(I)	(II)		(III)		(II) + (III) = (IV)	(I) – (IV) = (V)
PROGRAMA P-01	Subvención (80%)	135.000,00	135.000,00		–317,37	(a)	134.682,63	–317,37
	Aportación propia (20%)	33.750,00	33.750,00		–79,35	(a)	33.670,65	
	TOTAL RECURSOS	168.750,00	33.750,00		–396,72		168.353,28	

3.3.5 Conclusiones

Por todo ello, cabe finalizar el análisis de la subvención concedida por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes al Ayuntamiento de Alcorcón, a aplicar en el ejercicio 2007, con las siguientes conclusiones:

1. De acuerdo con la liquidación ajustada realizada por este Tribunal de Cuentas, el importe de los fondos no aplicados en relación con la subvención concedida —317,37euros—, más los intereses de

cve: BOCG-10-CG-A-383

demora a los que hacen referencia los artículos 37.1 y 38.2 de la Ley General de Subvenciones, debe ser requerido al Ayuntamiento de Alcorcón, a juicio de este Tribunal de Cuentas, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, Centro directivo de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

2. El Ayuntamiento de Alcorcón podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, por las siguientes causas:

— No haber comunicado a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes la concesión de una subvención procedente del Fondo de apoyo, supuesto detallado en el punto B.2 del epígrafe 3.3.3, Sección III, del presente Informe.

— No haber solicitado autorización a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes para la subcontratación de las actividades subvencionadas, supuesto detallado en el punto B.3.

3.4 Ayuntamiento de Vic

3.4.1 Consideraciones generales

3.4.1.1 Régimen jurídico específico aplicable a la subvención obtenida

El régimen jurídico específico aplicable a la subvención fiscalizada está constituido por la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas, para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes.

De acuerdo con lo previsto en las bases reguladores de esta convocatoria, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes resolvió, con fecha 26 de diciembre de 2006, conceder al Ayuntamiento de Vic una subvención por importe de 110.000 euros, con cargo a la aplicación presupuestaria 07 231B 461, para la ejecución de dos programas diferenciados.

3.4.1.2 Subvención objeto de fiscalización

El Ayuntamiento de Vic presentó, el 31 de octubre de 2006, una solicitud de subvención ante la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, cuya finalidad era posibilitar la ejecución de dos programas destinados a la promoción e integración de la población inmigrante del municipio. El coste total de ambos programas se estimó en 173.054 euros. La cuantía aportada por la Entidad solicitante ascendería a 34.610 euros —el 20% del total, porcentaje mínimo exigido en la convocatoria— por lo que la cantidad solicitada fue de 138.444 euros.

La Resolución de concesión de la subvención, dictada con fecha 26 de diciembre de 2006, dentro del plazo máximo de tres meses desde la publicación de la convocatoria fijado en las bases reguladoras, redujo el importe subvencionado de 138.444 euros a 110.000 euros.

Con fecha 7 de febrero de 2007, el Ayuntamiento de Vic remitió a la DGII la Memoria adaptada del programa a realizar conforme a la subvención concedida. La Memoria adaptada fue aprobada por parte de la DGII y comunicada su aceptación a la Entidad con fecha 6 de marzo de 2007. Los importes presupuestados para cada programa, con indicación de sus fuentes de financiación, se detallan en el cuadro siguiente:

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 84

Coste de actividades subvencionadas

Programa	Fuente de financiación		Coste total actividad	Porcentaje financiación propia
	Subvención DGII	Ayuntamiento		
P-01 «Inclusión social, convivencia, civismo y barrio a través de las nuevas tecnologías, el deporte y el tiempo libre educativo»	50.000,00	12.500,00	62.500,00	20%
P-02 «Formación: instrumento para la igualdad de oportunidades y la participación»	60.000,00	15.000,00	75.000,00	20%
TOTAL	110.000,00	27.500,00	137.500,00	20%

3.4.1.3. Justificación de los programas subvencionados y comprobación de la justificación

El Interventor del Ayuntamiento de Vic, con fecha 25 de enero de 2008, certificó que los programas subvencionados se habían realizado de conformidad con lo establecido en la Resolución de concesión, que el importe de la subvención no había devengado intereses y que los programas habían sido financiados con fondos propios por un total de 27.736,19 euros, sin especificar el coste total de los mismos, ni el importe individualizado de cada uno de ellos. La citada certificación no cumple los requisitos recogidos en el Anexo V de la Guía para la justificación del gasto de las subvenciones reguladas en la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, que exige que ésta debe contener un detalle del coste total de cada programa subvencionado, con desglose de la financiación con fondos propios u otras subvenciones o recursos, públicos o privados, de conformidad con lo previsto en el artículo 5.4 de la Orden TAS/3141/2006 y en el artículo 30.4 de la Ley General de Subvenciones.

Con independencia de lo anterior, la Entidad Local remitió, con fecha 25 de enero de 2008, la Memoria justificativa final de cada uno de los programas subvencionados de acuerdo con el desglose, por fuentes de financiación, que aparece en el cuadro adjunto:

CUADRO N.º 85

Gastos justificados

Programa	Justificación subvención	Justificación aportación del ayuntamiento	Coste total actividad	Porcentaje financiación propia
P-01 «Inclusión social, convivencia, civismo y barrio a través de las nuevas tecnologías, el deporte y el tiempo libre educativo»	50.000,00	9.811,73	59.811,73	16%
P-02 «Formación: instrumento para la igualdad de oportunidades y la participación»	60.000,00	17.905,34	77.905,34	23%
TOTAL	110.000,00	27.717,07	137.717,07	20%

Mediante notificación de fecha 6 de febrero de 2009, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, tras examinar la documentación aportada por el Ayuntamiento como justificación de la subvención concedida al amparo de la Orden TAS/3141/2006, «entiende que la citada subvención queda suficientemente justificada, sin perjuicio de las actuaciones de comprobación, seguimiento e inspección que puedan llevar a cabo los órganos competentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la citada Orden».

cve: BOCG-10-CG-A-383

3.4.2 Objetivos y alcance

Respecto al Ayuntamiento de Vic, en su calidad de beneficiario de subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, ha sido objeto de control:

— la adecuada y correcta obtención de la subvención;
— la aplicación de los fondos recibidos;
— la adecuada y correcta justificación de la subvención;
— la comprobación de la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones recibidas de otros órganos de la Administración General del Estado o de la Administración de la Generalitat de Cataluña;
— y el cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa aplicable.

Para ello, se han realizado pruebas de auditoría consistentes en el examen de los registros contables y extracontables de esta Entidad Local, así como de la documentación que los ha soportado; en el examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas con la aplicación de los fondos; y en el análisis de aquellas otras actuaciones que se han considerado necesarias con el fin de alcanzar los objetivos de la fiscalización.

3.4.3 Resultados del trabajo realizado

Se incluyen en este epígrafe todas aquellas incidencias relacionadas con los procedimientos de control interno existentes en la gestión de la subvención concedida; así como las relativas a la adecuada ejecución de las actividades subvencionadas, de conformidad con el contenido de las Memorias adaptadas; y, por último, las referidas a su adecuada justificación.

A) Incidencias en los procedimientos de control interno de la gestión de las subvenciones concedidas

En el análisis de la contabilidad del Ayuntamiento de Vic, realizado por este Tribunal, se detectó que la Corporación Local no realizaba un adecuado seguimiento y control del coste de las actividades subvencionadas.

De acuerdo con lo previsto en la regla 46.1 de la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local, aprobada por Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, «un gasto con financiación afectada es cualquier proyecto de gasto que se financie, en todo o en parte, con recursos concretos que en caso de no realizarse el gasto no podrán percibirse o si se hubieran percibido deberían reintegrarse a los agentes que los aportan».

El principio de desafectación, recogido en el artículo 165.2 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que rige la gestión de los ingresos presupuestarios cuenta entre sus excepciones con las correspondientes a las subvenciones recibidas por las Entidades Locales. Así, el artículo 40 del TRLRHL establece que «las subvenciones de toda índole que obtengan las entidades locales, con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión».

El Ayuntamiento de Vic, sin embargo, no creó un proyecto de gasto con financiación afectada para registrar el ingreso de la subvención recibida y los gastos derivados de la ejecución de las actividades financiadas, incumpliendo así las previsiones tanto del TRLRHL como de la IMNCL antedichas e impidiendo un correcto seguimiento y control contable de los ingresos y gastos derivados de la ejecución del proyecto.

B) Incidencias en la ejecución de las actividades programadas

De las actuaciones de fiscalización realizadas se deduce la existencia de las incidencias que se detallan a continuación:

1. El artículo 5.5.—«Programas objeto de financiación» de la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, dispone que «la subvención será compatible con la percepción de cualquier otra subvención, ayuda, ingreso o recurso para el mismo programa, con excepción de las aportaciones de los programas y actuaciones incluidos en los Convenios de colaboración suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas o las Ciudades de Ceuta y Melilla, en el marco de cooperación

cve: BOCG-10-CG-A-383

para la gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes así como el Refuerzo Educativo de los mismos».

El Ayuntamiento de Vic recibió durante el ejercicio 2007 una subvención, por importe de 164.048,80 euros, a través de la Secretaría para la Inmigración del Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Cataluña, cuyo objetivo era el desarrollo de programas y acciones de acogida y de integración de personas extranjeras inmigrantes. Esta subvención, de acuerdo con la información facilitada al efecto por la Generalitat de Cataluña, estaba financiada con cargo al Fondo de apoyo.

En el análisis realizado por este Tribunal de Cuentas sobre el contenido y justificación de las acciones financiadas con cargo al Fondo de apoyo, este Tribunal detectó la existencia de, al menos, tres programas de características similares a las financiadas por la DGII en el ámbito de la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre. Estas tres actividades eran las siguientes:

— La acción denominada «Sesiones de información y formación sociocultural» fue subvencionada por el Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Cataluña con un importe de 14.400 euros. El Ayuntamiento de Vic certificó un importe ejecutado, en el desarrollo de esta actividad, de 32.497,39 euros. Entre estos costes, la Corporación Local imputó diversas facturas de la Fundación FCE, por un importe de 19.492,44 euros, en concepto de «Gestión y dinamización del centro de accesos de las NTICS, en Vic, para atender a la población inmigrada en colaboración con el centro de Normalización Lingüística de Vic», durante los meses de enero y febrero, y de junio a octubre de 2007.

Además, el mencionado proveedor facturó durante los meses de abril y mayo el mismo importe mensual y por el mismo concepto, en una acción similar denominada «Aula de capacitación en nuevas tecnologías de la información», dentro del programa «Formación: instrumento para la igualdad de oportunidades y la participación», subvencionado directamente por la DGII.

— En el ámbito del programa «Fomento de la participación y el asociacionismo», financiada igualmente con cargo al Fondo de apoyo, se realizaron acciones encaminadas a la promoción de grupos musicales, entidades y buenas prácticas en materia de convivencia y fomento de la interculturalidad, como, por ejemplo, la «Muestra de entidades», celebrada el 9 de junio de 2007, para reunir a diversas asociaciones de distintos orígenes, o las «Músicas de Vic», actividad en la que se ofertaba un espacio para mostrar el trabajo de determinados grupos musicales de distintos países. Estas actividades fueron, asimismo, cofinanciadas con cargo a la subvención concedida por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, dentro del programa «La Formación: Instrumento para la igualdad de oportunidades y la participación», recurriendo, en cuanto a la justificación del gasto, a diferentes facturas de los mismos proveedores y similares conceptos facturados.

A mayor abundamiento, cabe señalar que los carteles anunciadores de las actividades cofinanciadas presentan los logotipos, conjuntamente, del, entonces, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de la Generalitat de Cataluña.

— Por último, dentro del programa «Acciones de sensibilización», asimismo, financiado con cargo al Fondo de apoyo, se realizaron actividades denominadas «Explícame un cuento» o «Fotopres´05», actividades igualmente incluidas en la justificación de la subvención concedida por la DGII, con cargo al programa «La Formación: Instrumento para la igualdad de oportunidades y la participación», y soportadas en diferentes facturas de los mismos proveedores y similares conceptos facturados.

A la vista del análisis realizado sobre las actividades financiadas con cargo a las dos subvenciones señaladas, se realizan las siguientes observaciones:

1.1 Entre los programas subvencionados con cargo al Fondo de apoyo y a través de la DGII, no existió ni una identidad formal (su denominación es diferente), ni un solapamiento temporal (la facturación imputada corresponde a distintos períodos de tiempo), ni una sobrefinanciación de los costes en los que incurrió el Ayuntamiento.

1.2 No obstante, sí existió cierta similitud en el planteamiento y objetivos de los programas, habiéndose detectado la realización de algunas actividades similares, con la utilización compartida de los logotipos correspondientes y financiadas complementaria o alternativamente con cargo a uno u otro programa.

1.3 La íntima relación existente entre las actividades subvencionadas, correspondientes a ambas líneas de subvención, hubiera justificado la aplicación del artículo 14.1.d) de la Ley General de Subvenciones (obligación de «comunicar al órgano concedente… la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que financien las actividades subvencionadas»), para que la DGII hubiera podido pronunciarse

cve: BOCG-10-CG-A-383

sobre la compatibilidad o incompatibilidad de dichas subvenciones, modificando, en su caso, su acuerdo de concesión, en virtud de lo previsto en el artículo 33.2 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones.

La ausencia de comunicación por parte del Ayuntamiento de Vic podría ser susceptible de constituir una de las infracciones administrativas previstas en el artículo 57.a) de la Ley General de Subvenciones.

2. Las Memorias adaptadas aprobadas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, cuantificaban los costes previstos destinados a la realización de actividades atendiendo a la utilización de distintos recursos materiales y humanos. Así, los costes de los recursos humanos previstos recogían la contratación de 4 dinamizadores socioculturales (2 para cada uno de los programas) y de un auxiliar administrativo que aplicaría a cada uno de los dos programas subvencionados el importe del 50% de sus retribuciones, por lo que el porcentaje de los costes destinados a personal alcanzaba el 72%. El resto del coste estimado correspondía a la contratación de una asistencia técnica y a la realización concreta de diversas actividades.

Sin embargo, la justificación de costes presentada por la Entidad Local no guardó la necesaria correspondencia con los costes comprometidos y reflejados en las Memorias adaptadas. Así, el número de personas contratadas se redujo a tres, en lugar de las cuatro comprometidas, y los costes justificados en la partida de personal fueron inferiores en 23.722,61 euros, el 30%, al importe previsto en la Memoria adaptada, compensándose esta disminución, sin embargo, con un incremento significativo, el 63%, en los gastos de actividades.

Por todo ello, cabe concluir que los costes en los que incurrió el Ayuntamiento en la ejecución de las actividades subvencionadas no se ajustaron con exactitud a los autorizados por el órgano concedente de la subvención, circunstancia que cuestiona el cumplimiento de los principios de eficacia en el alcance de los objetivos fijados y de eficiencia en la asignación de los recursos públicos, principios exigibles a la gestión de las subvenciones públicas de acuerdo con las previsiones del artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones.

C) Incidencias en la justificación del coste de las actividades realizada

Las incidencias que se han puesto de manifiesto en la fiscalización de la documentación presentada por el Ayuntamiento de Vic como justificación de la subvención recibida, han sido las siguientes:

1. En primer lugar, hay que señalar que en el programa P-01 se ha producido un déficit de justificación, por parte del Ayuntamiento de Vic, de 2.688,27 euros, como consecuencia de que el importe justificado se elevó a 59.811,73 euros, mientras que el coste total del programa subvencionado se cifró en 62.500 euros.

Dado que el sistema de financiación de la actividad subvencionada utilizado por el órgano concedente fue, en la práctica, el previsto en el artículo 32.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones (subvención calculada como un porcentaje del coste final de la actividad), el déficit de justificación provoca un exceso de financiación pública en la proporción del 80%.

Por tanto, el importe de 2.150,62 euros —el 80% de 2.688,27 euros—, figura en concepto de fondos no aplicados por la Entidad, identificado como Clave (a) en el cuadro número 87 del presente Informe.

2. El Ayuntamiento de Vic imputó un importe de 18.865,53 euros, en concepto de costes de personal incurridos en la contratación del trabajador MVP, con cargo al programa P-01. Sin embargo, la cantidad que se desprende de la justificación documental aportada, retribuciones íntegras más cuotas de Seguridad Social a cargo de la empresa, alcanza un importe de 16.178,22 euros.

Por tanto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19.3 de la Ley General de Subvenciones cuando dispone que «el importe de las subvenciones en ningún caso podrá… superar el coste de la actividad subvencionada», existe un exceso de imputación de 2.687,31 euros —2.149,85 euros con cargo a la subvención recibida y 537,46 euros con cargo a los fondos propios del Ayuntamiento—, que ha sido incluido como Clave (b) en el cuadro número 87 del presente Informe.

3. El artículo 5.3.—«Programas objeto de financiación» de la Orden TAS/3141/2006, dispone que «las actuaciones de los programas objeto de subvención se desarrollarán desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2007».

Sin embargo, el Ayuntamiento de Vic imputó al programa P-02, el importe íntegro de 1.700 euros, correspondiente a la factura número 01/07, emitida por MPC, en concepto de honorarios abonados por la coordinación y dirección técnica del proyecto «Alló Comú». En primer lugar, hay que señalar que el Ayuntamiento incurrió en un déficit de justificación de gastos por importe de 300 euros, correspondiente a

cve: BOCG-10-CG-A-383

la retención del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que no se incluyó como coste elegible, por lo que el importe íntegro de la factura ascendía a 2.000 euros.

Por otro lado, el importe facturado correspondía a los servicios prestados durante el periodo comprendido entre septiembre de 2006 y mayo de 2007, ambos inclusive. El periodo temporal facturado excede al contemplado en la convocatoria de la subvención, por lo que solamente debió imputarse, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el importe correspondiente a los meses de enero a mayo de 2007.

Al quedar fuera del marco temporal subvencionado, el importe de 589 euros —471 euros y 118 euros, respectivamente, con cargo a la subvención y con cargo a fondos propios—, no resulta elegible y, por tanto, ha de ser ajustado en la revisión de la liquidación final de la subvención, por lo que ha sido incluido como Clave (c) en el cuadro número 87 del presente Informe.

4. En las imputaciones realizadas con cargo a los programas subvencionados, el Ayuntamiento de Vic incurrió en un error material, a juicio de este Tribunal de Cuentas, dado que determinadas facturas se justificaron por el importe líquido abonado al proveedor, sin considerar que las retenciones practicadas a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, formaban parte del coste del servicio.

En el siguiente cuadro se muestran los déficits de imputación que, por importe de 147 euros —117,60 euros y 29,40 euros, respectivamente— en el programa P-01 y de 579 euros —463,20 euros y 115,80 euros— en el programa P-02, debieron incrementar la justificación de los programas subvencionados:

CUADRO N.º 86

Déficits de imputación

Programa	Nº factura	Fecha	Proveedor	Base imponible	IVA	Retencion	Total factura	Justificado
P-01	366	22/05/2007	TT SCP	980,00	156,80	147,00	1.136,80	989,80
TOTAL P-01				980,00	156,80	147,00	1.136,80	989,80
P-02	7001	09/07/2007	GPE	260,00	0,00	39,00	260,00	221,00
P-02	11.07	15/06/2007	SCL	2.000,00	320,00	300,00	2.320,00	2.020,00
P-02	12.07	15/06/2007	SCL	1.600,00	256,00	240,00	1.856,00	1.616,00
TOTAL P-02				3.860,00	576,00	579,00	4.436,00	3.857,00
TOTAL				4.840,00	732,80	726,00	5.572,80	4.846,80

Por todo ello, el importe de 726 euros, a juicio de este Tribunal de Cuentas, ha de ser ajustado en la revisión de la liquidación final de la subvención, incrementándola, por lo que ha sido incluido debidamente desglosado como Clave (d) en el cuadro 88 del presente Informe.

3.4.4 Revisión de la liquidación de la subvención

De acuerdo con lo señalado en el epígrafe 3.4.3 anterior, en el cuadro siguiente se detalla, desglosado por programas y por fuentes de financiación, el coste de los programas subvencionados, la subvención justificada por el Ayuntamiento de Vic, los ajustes y reclasificaciones propuestos por este Tribunal de Cuentas, la liquidación ajustada por este Tribunal y, en su caso, los fondos no aplicados por el Ayuntamiento.

El importe total de los ajustes y reclasificaciones propuestos se ha repartido entre las dos fuentes de financiación existentes, subvención concedida y aportación propia, en base a los porcentajes del 80% y del 20%, respectivamente, fijados por el órgano concedente de la subvención.

Asimismo, hay que indicar que, en este caso, los excesos de imputación identificados como Claves (c) y (d), correspondientes al programa P-02, no han tenido repercusión en el importe de los fondos no aplicados por la Entidad, dado que en dicho programa existió un exceso de justificación aportada suficiente para compensar el ajuste realizado.

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 87

Liquidación ajustada de la subvención

PRG.	Origen Recursos Financieros	Coste de los programas subvencionados	Subvención justificada por la Entidad		Ajustes y Reclasificaciones propuestos TCU		Liquidación TCU	Fondos no aplicados por la Entidad
		(I)	(II)		(III)		(II) + (III) = (IV)	(I) — (IV) = (V)
PROGRAMA P-01	Subvención (80%)	50.000,00	47.849,38	(a)	–2.149,85	(b)	45.817,14	4.182,86
					117,60	(d)		
	Aportación Propia (20%)	12.500,00	11.962,35	(a)	–537,46	(b)	11.454,28	
					29,41	(d)		
	Total Recursos	62.500,00	59.811,73		–2.540,30		57.271,42	
PROGRAMA P-02	Subvención (80%)	60.000,00	62.324,27		–471,00	(c)	62.316,47	0,00
					463,20	(d)		
	Aportación Propia (20%)	15.000,00	15.581,07		–118,00	(c)	15.578,87	
					115,80	(d)		
	Total Recursos	75.000,00	77.905,34		–10,00		77.895,34	
TOTAL	Subvención (80%)	110.000	110.173,65		–2.040,05		108.133,61	4.182,86
	Aportación Propia (20%)	27.500	27543,42		–510,25		27.033,15	
	TOTAL RECURSOS	137.500,00	137.717,07		–2.550,30		135.166,76	

3.4.5 Conclusiones

Por todo ello, cabe finalizar el análisis de la subvención concedida por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes al Ayuntamiento de Vic, a aplicar en el ejercicio 2007, con las siguientes conclusiones:

1. De acuerdo con la liquidación ajustada realizada por este Tribunal de Cuentas, el importe de los fondos no aplicados en relación con la subvención concedida —4.182,86 euros—, más los intereses de demora a los que hacen referencia los artículos 37.1 y 38.2 de la Ley General de Subvenciones, debe ser requerido al Ayuntamiento de Vic, a juicio de este Tribunal de Cuentas, por la Dirección General de Integración de los inmigrantes, Centro directivo de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

2. Por otro lado, el Ayuntamiento de Vic podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por no haber comunicado a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes la concesión de una subvención concurrente procedente del Fondo de apoyo, supuesto detallado en el punto B.1, del epígrafe 3.4.3, Sección III, del presente Informe.

3.5 Ayuntamiento de Almendralejo

3.5.1 Consideraciones generales

3.5.1.1 Régimen jurídico específico aplicable a la subvención obtenida

El régimen jurídico específico aplicable a la subvención fiscalizada está constituido por la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, en

cve: BOCG-10-CG-A-383

régimen de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas, para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes.

De acuerdo con lo previsto en las bases reguladoras de esta convocatoria, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes resolvió, con fecha 26 de diciembre de 2006, conceder al Ayuntamiento de Almendralejo una subvención por importe de 90.000 euros, con cargo a la aplicación presupuestaria 07 231B 461, para la ejecución de un programa denominado «Integración Social de Inmigrantes y Multiculturalidad».

3.5.1.2 Subvención objeto de fiscalización

El Ayuntamiento de Almendralejo presentó, el 2 de noviembre de 2006, una solicitud de subvención ante la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, cuya finalidad era posibilitar la ejecución de un programa destinado a fomentar la integración de las personas inmigrantes en el municipio.

El coste total del programa se estimó en 220.869,79 euros. La cuantía aportada por la Entidad Local ascendería a 44.175,55 euros —el 20% del total, porcentaje mínimo exigido en la convocatoria—, por lo que la cantidad solicitada fue de 176.694,24 euros.

La Resolución de concesión, dictada con fecha 26 de diciembre de 2006, dentro del plazo máximo de tres meses desde la publicación de la convocatoria fijado en las bases reguladoras, redujo el importe de la subvención de 176.694,24 euros a 90.000 euros.

Con fecha 22 de febrero de 2007, el Ayuntamiento de Almendralejo remitió a la DGII la Memoria adaptada del programa a realizar conforme a la subvención concedida. La aceptación de la Memoria adaptada por parte de la DGII, tras un requerimiento de subsanación formal de fecha 5 de marzo de 2007, fue comunicada al Ayuntamiento el 7 de mayo de 2007.

3.5.1.3 Justificación del programa subvencionado y comprobación de la justificación

El Técnico de Administración General, en funciones de Interventor de fondos del Ayuntamiento de Almendralejo, con fecha 31 de enero de 2008, certificó que los gastos relativos al programa subvencionado se habían realizado de acuerdo con el desglose que aparece en el cuadro adjunto:

CUADRO N.º 88

Gastos justificados

Programa	Concepto		Total
	Personal	Actividades	
«Integración Social de Inmigrantes y Multiculturalidad»	96.458,90	16.948,31	113.407,21

La certificación emitida no desglosa los gastos incurridos en función de la fuente de financiación, por lo que el certificado expedido por el Interventor, en funciones, del Ayuntamiento de Almendralejo no cumple los requisitos exigidos, en cuanto al suministro de información, en el Anexo V de la Guía para la justificación del gasto de la subvención concedida.

Con independencia de lo anterior, el Ayuntamiento remitió, con fecha 2 de enero de 2008, la Memoria justificativa final correspondiente al programa subvencionado y, con fecha 31 de enero de 2008, los documentos justificativos de los gastos realizados con cargo a dicho programa, no coincidiendo en su cuantificación con la certificación anteriormente señalada, por cuanto los gastos justificados se elevaron a un importe de 109.265,44 euros, exclusivamente.

Mediante notificación de fecha 6 de febrero de 2009, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, tras examinar la documentación aportada por el Ayuntamiento como justificación de la subvención concedida al amparo de la Orden TAS/3141/2006, «entiende que la citada subvención queda suficientemente justificada, sin perjuicio de las actuaciones de comprobación, seguimiento e inspección que puedan llevar a cabo los órganos competentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la citada Orden».

cve: BOCG-10-CG-A-383

3.5.2 Objetivos y alcance

Respecto al Ayuntamiento de Almendralejo, en su calidad de beneficiario de subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, ha sido objeto de control:

— la adecuada y correcta obtención de la subvención;
— la aplicación de los fondos recibidos;
— la adecuada y correcta justificación de la subvención;
— la comprobación de la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones recibidas de otros órganos de la Administración General del Estado o de la Administración de la Junta de Extremadura;
— y el cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa aplicable.

Para ello, se han realizado pruebas de auditoría consistentes en el examen de los registros contables y extracontables de esta Entidad Local, así como de la documentación que los ha soportado; en el examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas con la aplicación de los fondos; y en el análisis de aquellas otras actuaciones que se han considerado necesarias con el fin de alcanzar los objetivos de la fiscalización.

3.5.3 Resultados del trabajo realizado

Se incluyen en este epígrafe todas aquellas incidencias relacionadas con los procedimientos de control interno existentes en la gestión de la subvención concedida; así como las relativas a la adecuada ejecución de las actividades subvencionadas, de conformidad con el contenido de las Memorias adaptadas; y, por último, las referidas a su adecuada justificación.

A) Incidencias en los procedimientos de control interno de la gestión de las subvenciones concedidas

1. Como ya se ha señalado, el Técnico de Administración General, en funciones de Interventor de Fondos del Ayuntamiento de Almendralejo, expidió un certificado que, además de no cumplir con los requisitos mínimos de información exigidos por la Guía de justificación del gasto de la subvención, cuantificaba incorrectamente los gastos relativos al programa subvencionado. Así, certificó un importe conjunto de 113.407,21 euros, correspondiendo 96.458,90 euros a gastos de personal y 16.948,31 euros a gastos de actividades, mientras que, en el expediente incluido en la Memoria justificativa final remitida a la DGII, se incluyeron justificantes por importe de 109.265,44 euros, relativos a gastos de personal un total de 96.458,90 euros —cifra coincidente con la certificada—, y correspondientes a gastos de actividades por un importe conjunto de 12.806,54 euros, es decir, inferior en 3.234,56 euros al importe certificado.

Por tanto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19.3 de la Ley General de Subvenciones cuando dispone que «el importe de las subvenciones en ningún caso podrá… superar el coste de la actividad subvencionada», existe un déficit de justificación de 3.234,56 euros.

Dado que el sistema de financiación de la actividad subvencionada utilizado por el órgano concedente fue, en la práctica, el previsto en el artículo 32.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones (subvención calculada como un porcentaje del coste final de la actividad), el déficit de justificación provoca un exceso de financiación pública en la proporción del 80%.

Por ello, el importe de 2.587,65 —el 80% de 3.234,56 euros— figura en concepto de fondos no aplicados por la entidad, que ha sido incluido como Clave (a) en el cuadro número 89 del presente Informe.

2. La deficiencia señalada en el punto anterior, se ve agravada por el hecho de que la Memoria justificativa final, presentada por el Ayuntamiento de Almendralejo, no incluyera los Anexos de relaciones de gastos que exige la Guía para la justificación del gasto de la subvención, donde se establece que «los gastos de personal se justificarán…, y se cumplimentará por cada uno de los programas el Anexo I «Relación de gastos de personal contratado» y/o el Anexo II «Relación de gastos del personal contratado en régimen de arrendamiento de servicios y colaboraciones esporádicas», así como que «los gastos de actividades se justificarán cumplimentando el Anexo III «Relación de gastos de actividades», por cada programa, y deberán venir numerados para facilitar su localización».

La ausencia de cumplimentación de los modelos previstos para la justificación de los gastos derivados de la ejecución de las actividades subvencionadas, exigidas por la Guía elaborada por el órgano concedente, podría constituir el incumplimiento de una de las obligaciones formales asumidas por el

cve: BOCG-10-CG-A-383

beneficiario, incumplimiento tipificado como infracción administrativa, en materia de subvenciones, en el artículo 56.c) de la Ley General de Subvenciones.

B) Incidencias en la ejecución de las actividades programadas

No se desprende, de los trabajos de fiscalización llevados a cabo, la existencia de incidencias en la ejecución de las actividades incluidas dentro del programa subvencionado y ejecutado por el Ayuntamiento de Almendralejo.

C) Incidencias en la justificación del coste de las actividades realizadas

Las incidencias que se han puesto de manifiesto en la fiscalización de la documentación presentada por el Ayuntamiento de Almendralejo como justificación de la subvención recibida, han sido las siguientes:

1. En la justificación del gasto presentada por el Ayuntamiento de Almendralejo se incluyen facturas correspondientes a colaboradores que participan como ponentes en las «II Jornadas sobre Inmigración y Multiculturalidad». En algunos casos, estas facturas incluyen, además del importe correspondiente a los honorarios por la participación en las ponencias, cantidades relativas a los gastos de traslado (coche propio, taxi, autobús,…), sin aportarse ninguna documentación adicional a la factura.

Según la Guía para la justificación del gasto de la subvención, «podrán justificarse a este concepto exclusivamente las dietas y gastos de viaje del personal adscrito al programa», y «si el desplazamiento se realiza con coche propio, se indicará matrícula del mismo… En cuanto a gastos de desplazamientos en taxi, documentados mediante recibo… Dichos recibos deberán estar cumplimentados en su totalidad indicando el servicio realizado, fecha, importe y nombre del usuario».

A juicio de este Tribunal de Cuentas, existe un déficit de justificación en los gastos de traslado de los ponentes, dado que deberían haber sido justificados como cualquier otro gasto de idéntica naturaleza en el que incurriera el personal que participara en el programa, debiendo haberse adjuntado a las facturas, la documentación complementaria que, en cada caso, hubiera resultado preceptiva.

No obstante, dado que la DGII, en el ejercicio de las competencias de comprobación de la adecuada justificación de la subvención que le atribuye el artículo 32.1 de la Ley General de Subvenciones, autorizó la justificación presentada por el Ayuntamiento, hay que entender que, implícitamente, el órgano concedente procedía a la subsanación del incumplimiento de la Entidad.

Con independencia de lo anterior, el déficit de justificación de los gastos de traslado, al suponer un incumplimiento de las obligaciones impuestas al beneficiario de la subvención, podría constituir una de las infracciones administrativas que, en materia de subvenciones, contempla la Ley General de Subvenciones, en sus artículos 52 y siguientes.

2. Dentro de la justificación del programa «Integración Social de Inmigrantes y Multiculturalidad», existe una factura de hotel, por importe de 3.552,64 euros, correspondiente a un catering, 4 habitaciones con media pensión y 91 menús.

Según la Guía para la justificación del gasto, aprobada al efecto por el órgano concedente de la subvención, «no serán imputables a la subvención los gastos de comidas y/o celebraciones, salvo autorización expresa previa» por parte de la DGII.

El Ayuntamiento no ha aportado ninguna autorización previa de la DGII en este sentido.

No obstante, al igual que en el inciso anterior, la DGII, en el ejercicio de las competencias de comprobación de la adecuada justificación de la subvención, autorizó la justificación presentada por el Ayuntamiento, por lo que habría que entender que, implícitamente, procedía a la subsanación del incumplimiento de la Entidad.

Sin perjuicio de lo anterior, la inexistencia de solicitud de autorización previa para la realización de determinadas actividades, para las que resultaba preceptiva, supone un incumplimiento de las obligaciones que incumbían al Ayuntamiento, en su calidad de perceptor de las subvenciones analizadas, por lo que esta conducta podría constituir una infracción administrativa de las previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

3.5.4 Revisión de la justificación de la subvención

De acuerdo con lo señalado en el epígrafe 3.5.3 anterior, en el cuadro siguiente se detalla, desglosado por programas y por fuentes de financiación, el coste del programa subvencionado, la subvención

cve: BOCG-10-CG-A-383

justificada por el Ayuntamiento de Almendralejo, la liquidación ajustada por este Tribunal y, en su caso, los fondos no aplicados por el Ayuntamiento.

El importe total de los déficits de financiación producidos se ha repartido entre las dos fuentes de financiación existentes, subvención concedida y aportación propia, en base a los porcentajes del 80% y del 20%, respectivamente, fijados por el órgano concedente de la subvención.

CUADRO N.º 89

Liquidación ajustada de la subvención

PRG.	Origen recursos financieros	Coste de los programas subvencionados	Subvención justificada por la Entidad		Ajustes y Reclasificaciones propuestos TCU	Liquidación TCU	Fondos no aplicados por la Entidad
		(I)	(II)		(III)	(II) + (III) = (IV)	(I) — (IV) = (V)
PROGRAMA P-01	Subvención (80%)	90.000,00	87.412,35	(a)	0,00	87.412,35	2.587,65
	Aportación Propia (20%)	22.500,00	21.853,09	(a)	0,00	21.853,09	
	TOTAL RECURSOS	112.500,00	109.265,44		0,00	109.265,44	

3.5.5 Conclusiones

Por todo ello, cabe finalizar el análisis de la subvención concedida por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes al Ayuntamiento de Almendralejo, a aplicar en el ejercicio 2007, con las siguientes conclusiones:

1. De acuerdo con la liquidación ajustada realizada por este Tribunal de Cuentas, el importe de los fondos no aplicados en relación con la subvención concedida —2.587,65 euros—, más los intereses de demora a los que hacen referencia los artículos 37.1 y 38.2 de la Ley General de Subvenciones, debe ser requerido al Ayuntamiento de Almendralejo, a juicio de este Tribunal de Cuentas, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, Centro directivo de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

2. El Ayuntamiento de Almendralejo podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por las siguientes causas:

— No cumplimentar adecuadamente los modelos previstos para la justificación de los gastos derivados de la ejecución de las actividades subvencionadas, supuesto detallado en el punto A.2, del epígrafe 3.5.3, Sección III, del presente Informe.

— No justificar adecuadamente los gastos de traslado de ponentes, supuesto detallado en el punto C.1.

— No solicitar la autorización previa preceptiva para la financiación de determinadas actividades, supuesto detallado en el punto C.2, del epígrafe 3.5.3 anterior.

3.6 Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz

3.6.1 Consideraciones generales

3.6.1.1 Régimen jurídico específico aplicable a la subvención obtenida

El régimen jurídico específico aplicable a la subvención fiscalizada está constituido por la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes.

De acuerdo con lo previsto en las bases reguladoras de esta convocatoria, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes dictó Resolución, con fecha 2 de enero de 2007, por la que se concedió al

cve: BOCG-10-CG-A-383

Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, con cargo a la aplicación presupuestaria 07 231B 461, una subvención por importe de 90.000 euros, para la ejecución de tres programas diferenciados.

3.6.1.2 Subvención objeto de fiscalización

El Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz presentó, el 2 de noviembre de 2006, una solicitud de subvención ante la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, cuya finalidad era posibilitar la ejecución de tres programas destinados a fomentar la integración de las personas inmigrantes en el municipio. El coste total de estos programas se estimó en 226.600 euros. La cuantía aportada por la Entidad solicitante ascendería a 61.480 euros —el 27,1% del total, porcentaje situado por encima del mínimo del 20% exigido en la convocatoria de subvenciones—, por lo que la cantidad solicitada fue de 165.120 euros.

La Resolución de concesión de la subvención, dictada con fecha 2 de enero de 2007, dentro del plazo máximo de tres meses desde la publicación de la convocatoria fijado en las bases reguladoras, rebajó el importe subvencionado de 165.120 euros a 90.000 euros.

Con fecha 14 de febrero de 2007, el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz remitió a la DGII las Memorias adaptadas de los programas a realizar conforme a la subvención concedida. La aceptación de las Memorias adaptadas por parte de la DGII fue comunicada al Ayuntamiento con fecha 6 de marzo de 2007. El importe máximo subvencionado definitivamente aprobado, diferenciando las fuentes de financiación para cada programa, se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 90

Coste de actividades subvencionadas

Programa	Fuente de financiación		Coste total actividad	Porcentaje financiación propia
	Subvención DGII	Ayuntamiento		
P-01 «Aquí hay sitio»	30.000,00	7.500,00	37.500,00	20,00%
P-02 «Desarrollo comunitario del Barrio de San José»	50.000,00	50.553,33	100.553,33	50,30%
P-03 «Grupos solidarios»	10.000,00	7.800,00	17.800,00	43,80%
TOTAL	90.000,00	65.853,33	155.853,33	44,20%

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, todos los programas cuentan con un porcentaje de financiación por parte del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz que iguala o supera el mínimo previsto, el 20%, en las bases reguladoras de la subvención objeto de análisis.

3.6.1.3 Subcontrataciones aprobadas en la ejecución del programa subvencionado

El Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, el 14 de febrero de 2007 y conjuntamente con la presentación de la Memoria adaptada, solicitó autorización para subcontratar, dentro del programa «Aquí hay sitio», el 50% (15.000 euros) de la subvención concedida, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de la Orden TAS/3141/2006.

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes, con fecha 5 de marzo de 2007, autorizó dicha subcontratación.

3.6.1.4 Justificación de los programas subvencionados y comprobación de la justificación

La Interventora General del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, con fecha 30 de enero de 2008, certificó que los programas subvencionados se habían realizado de conformidad con lo establecido en la Resolución de concesión y de acuerdo con el desglose, por fuentes de financiación, que aparece en el cuadro adjunto:

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 91

Gastos justificados

Programa	Justificación subvención	Justificación aportación del ayuntamiento	Coste total actividad	Porcentaje financiación propia
P-01 «Aquí hay sitio»	30.000,00	6.851,68	36.851,68	19%
P-02 «Desarrollo comunitario del Barrio de San José»	50.000,00	72.446,95	122.446,95	59%
P-03 «Grupos solidarios»	10.000,00	8.670,00	18.670,00	46%
TOTAL	90.000,00	87.968,63	177.968,63	49%

La entidad remitió, con fecha 31 de enero de 2008, la Memoria justificativa final de cada uno de los programas subvencionados.

Mediante notificaciones, de fechas 6 de febrero de 2009 —programa «Desarrollo comunitario del Barrio de San José»— y 14 de diciembre de 2009 —programas «Aquí hay sitio» y «Grupos solidarios»—, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, tras examinar la documentación aportada por el Ayuntamiento como justificación de la subvención concedida al amparo de la Orden TAS/3141/2006, «entiende que la citada subvención queda suficientemente justificada, sin perjuicio de las actuaciones de comprobación, seguimiento e inspección que puedan llevar a cabo los órganos competentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la citada Orden».

3.6.2 Objetivos y alcance

Respecto al Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, en su calidad de beneficiario de subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, ha sido objeto de control:

— la adecuada y correcta obtención de la subvención;
— la aplicación de los fondos recibidos;
— la adecuada y correcta justificación de la subvención;
— la comprobación de la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones recibidas de otros órganos de la Administración General del Estado o de la Administración de la de la Comunidad de Madrid;
— y el cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa aplicable.

Para ello, se han realizado pruebas de auditoría consistentes en el examen de los registros contables y extracontables de esta Entidad Local, así como de la documentación que los ha soportado; en el examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas con la aplicación de los fondos; y en el análisis de aquellas otras actuaciones que se han considerado necesarias con el fin de alcanzar los objetivos de la fiscalización.

3.6.3 Resultados del trabajo realizado

Se incluyen en este epígrafe todas aquellas incidencias relacionadas con los procedimientos de control interno existentes en la gestión de la subvención concedida; así como las relativas a la adecuada ejecución de las actividades subvencionadas, de conformidad con el contenido de las Memorias adaptadas; y, por último, las referidas a su adecuada justificación.

A) Incidencias en los procedimientos de control interno de la gestión de las subvenciones concedidas

No se desprende, de los trabajos de fiscalización llevados a cabo, la existencia de incidencias en los procedimientos de control interno de la gestión de las subvenciones recibidas utilizados por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz.

cve: BOCG-10-CG-A-383

B) Incidencias en la ejecución de las actividades programadas

De las actuaciones de fiscalización realizadas se deduce la existencia de la incidencia que se detalla a continuación, en la realización de las actividades a las que se hace referencia en la Memoria adaptada:

La Memoria justificativa final de la ejecución de los programas subvencionados por la DGII, contemplan el desarrollo de determinadas actividades concretas. Solicitada justificación documental de la efectiva realización de algunas de las actividades desarrolladas, el Ayuntamiento aportó diferentes soportes documentales acreditativos en los que no se había cumplido con la obligación de dar publicidad a la financiación recibida por parte de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, mediante la inclusión del correspondiente logotipo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.2 de las bases reguladoras que rigieron la concesión y justificación de la subvención concedida.

Así sucedía, por ejemplo, en la mayor parte de la documentación aportada correspondiente al proyecto del «Desarrollo comunitario del Barrio de San José», en la que salvo en la revista publicada «El Tendedero», no se incluía el logotipo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

A pesar del tiempo transcurrido desde que se desarrollaron las actividades subvencionadas, el órgano concedente debe analizar la posibilidad de establecer medidas alternativas de difusión, en aplicación de lo previsto en el artículo 31.3 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, medidas que «permitieran dar la difusión de la financiación pública recibida con el mismo alcance de las inicialmente acordadas».

C) Incidencias en la justificación del coste de las actividades realizadas

Las incidencias que se han puesto de manifiesto en la fiscalización de la documentación presentada por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz como justificación de la subvención recibida, han sido las siguientes:

1. En primer lugar, hay que señalar que, de acuerdo con lo previsto en la Memoria adaptada correspondiente al programa P-01 «Aquí hay sitio», el coste estimado de las actividades a desarrollar se elevaba a 37.500 euros, correspondiendo financiar, con cargo a la subvención de la DGII, el importe de 30.000 euros y el resto, 7.500 euros, mediante los recursos aportados por el propio Ayuntamiento —el 20% del coste total, es decir, la aportación mínima exigida en la convocatoria—.

Sin embargo, de acuerdo con la Memoria justificativa final del programa, el coste total al que ascendió la realización de las actividades subvencionadas se elevó a 36.851,68 euros, imputándose, en el certificado expedido por la Interventora General del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, a la subvención recibida de la DGII el importe de 30.000 euros, y siendo a cargo de los fondos propios del Ayuntamiento el resto de la cantidad gastada, es decir, 6.851,68 euros. Este último importe supone, en términos relativos, el 18,59% del total del coste del proyecto ejecutado, porcentaje inferior al exigible del 20%.

Dado que el sistema de financiación de la actividad subvencionada utilizado por el órgano concedente fue, en la práctica, el previsto en el artículo 32.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones (subvención calculada como un porcentaje del coste final de la actividad), el déficit de justificación provoca un exceso de financiación pública en la proporción del 80%, por lo que el importe de la justificación con cargo a la subvención concedida para el programa «Aquí hay sitio» se habría elevado a 29.481,34 euros (déficit de justificación de 518,66 euros) y el importe de la justificación financiado con fondos propios a 7.370,34 euros (déficit de justificación de 129,66 euros).

Por tanto, en el cuadro número 92 se ha incluido el porcentaje del 80% en lo que respecta a la justificación presentada con cargo a la subvención concedida, como Clave (a).

2. La Guía para la justificación del gasto, aprobada por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, fija las reglas a las que deberán atenerse las Entidades Locales beneficiarias de las subvenciones concedidas en cuanto a la justificación de los gastos en que hubieran incurrido en la ejecución de las actividades subvencionadas.

Por lo que respecta a los gastos de personal, la Guía contempla los gastos derivados del pago de las retribuciones al personal con contrato laboral vinculado al programa, así como las del personal ajeno a la Entidad Local con contrato de arrendamiento de servicios —supuestos excepcionales en los que no resulte adecuado el desarrollo de las actividades concretas por el personal sujeto a la normativa laboral vigente y cuya vinculación con el programa subvencionado no sea permanente— o que realice una colaboración esporádica —participaciones puntuales, como conferencias o charlas—.

cve: BOCG-10-CG-A-383

En el supuesto del personal sujeto a contrato de arrendamiento de servicios resultará preceptiva la justificación del gasto mediante la aportación de, entre otra, la siguiente documentación: «original o copia compulsada del contrato que contenga al menos la categoría profesional, el período de prestación de servicios y las horas de intervención en el programa, así como las funciones a realizar», y «copia del alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas».

Sin embargo, se ha detectado la existencia de 10 supuestos, por un importe conjunto de 16.005 euros, en donde el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz recurre a los servicios de profesionales que realizan actividades continuadas a lo largo de todo el ejercicio 2007, como, por ejemplo, clases de español o supervisiones de proyecto, sin que se haya formalizado el preceptivo contrato de arrendamiento de servicios, ni se haya exigido la acreditación de encontrarse de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas.

El incumplimiento de las obligaciones formales que incumbían al Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, en su calidad de beneficiario de subvenciones, podría constituir una de las infracciones administrativas previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

3. El artículo 29.1 de la Ley General de Subvenciones dispone que «a efectos de esta ley, se entiende que un beneficiario subcontrata cuando concierta con terceros la ejecución total o parcial de la actividad que constituye el objeto de la subvención».

El Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz subcontrató con la entidad TSCM, la realización de diversas actividades de desarrollo de los proyectos «Desarrollo comunitario del Barrio de San José» y «Grupos solidarios» durante el ejercicio 2007. El importe de los servicios subcontratados se elevó a 15.880 euros en el primero de los programas enumerados (2 facturas de 7.940 euros, cada una de ellas), importe que representa el 13% de la actividad subvencionada, y a 10.930,04 euros en el segundo (11 facturas de 993,64 euros), cantidad que se sitúa en el 59% de la actividad subvencionada.

Sin embargo, ninguna de las dos subcontrataciones señaladas fue objeto de solicitud de autorización dirigida a la DGII, tal y como resultaba preceptivo de acuerdo con las previsiones del artículo 9 de la Orden TAS/3141/2006.

Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el apartado 3.4 de la Guía para la justificación del gasto, aprobada por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, «para poder admitir la documentación justificativa en los casos de subcontratación será preciso que concurran todos los requisitos que a continuación se enumeran». Entre estos requisitos figuran la Resolución de autorización, el contrato suscrito por ambas entidades, el certificado de la entidad subcontratada que incluya la relación de los gastos (de personal y otros) correspondientes a la actividad realizada, y el certificado de estar al corriente de las obligaciones tributarias y para con la Seguridad Social.

Ninguno de los documentos señalados, figuran en la documentación justificativa aportada ni han sido facilitados a este Tribunal de Cuentas, a pesar de su solicitud formal, limitándose el Ayuntamiento a acreditar, en ambos supuestos, la existencia de un Decreto de Alcaldía de adjudicación de los servicios subcontratados y, en la primera de las subcontrataciones realizadas, tal y como resultaba preceptivo de acuerdo con lo previsto en el artículo 31.3 de la Ley General de Subvenciones, la existencia de tres ofertas de diferentes proveedores de servicios.

Con independencia de lo anterior, la circunstancia de que el importe subcontratado se sitúe por encima del 50%, como sucede en el programa P-03 «Grupos solidarios», en la Memoria justificativa final de la ejecución de las actividades, va en contra de la obligación personal que incumbe al beneficiario de realizar directamente la actividad subvencionada, de acuerdo con lo dispuesto en, entre otros, el artículo 68 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, con la única excepción de las subcontrataciones que se puedan solicitar, con el límite cuantitativo máximo del 50% del importe de la actividad subvencionada que contempla el artículo 29 de la propia Ley General de Subvenciones.

El incumplimiento de la obligación de solicitar la autorización del órgano concedente de la subvención con carácter previo a la subcontratación parcial de las actividades subvencionadas, así como la deficiente justificación del gasto incurrido y la superación del límite máximo legal previsto para las subcontrataciones, podrían constituir infracciones administrativas en materia de subvenciones de acuerdo con lo previsto en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

4. Como ha quedado apuntado en el apartado 3.6.1.4, Sección III, del presente Informe, el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz solicitó autorización a la DGII para subcontratar, dentro del programa «Aquí hay sitio», el 50% (15.000 euros) del importe de la actividad subvencionada, siendo autorizada dicha subcontratación.

cve: BOCG-10-CG-A-383

La actividad fue subcontratada con la entidad CIPIF, que facturó al Ayuntamiento los importes de 7.000 y 8.000 euros, por la actividad desarrollada por dos educadores dentro de las aulas de socialización previstas en el programa subvencionado, durante los períodos relativos a los meses de marzo a junio, y de septiembre a diciembre, respectivamente, ambos del año 2007.

El Ayuntamiento no aportó la solicitud de tres ofertas de diferentes proveedores de servicios, como hubiera resultado preceptivo de acuerdo con lo previsto en el artículo 31.3 de la Ley General de Subvenciones.

Asimismo, tampoco aportó contrato alguno formalizado con la sociedad señalada, documento exigible de acuerdo con lo previsto en el apartado 3.4 de la Guía para la justificación del gasto, «para poder admitir la documentación justificativa en los casos de subcontratación será preciso que concurran todos los requisitos que a continuación se enumeran: …fotocopia compulsada del contrato suscrito por ambas entidades».

Como ya sucediera en el supuesto anterior, relativo a la subcontratación de la entidad TSCM, la inexistencia de, al menos, tres ofertas y de contrato en las subcontrataciones realizadas, podrían constituir infracciones administrativas de las previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

5. Dentro de la justificación del programa P-01 «Aquí hay sitio», existen dos facturas, por importes de 342,40 y 642 euros, correspondientes a los gastos «*coffee-break*» y «*cocktail*» incurridos en reuniones con directores de los colegios y con las AMPAS, en el marco de la presentación del proyecto subvencionado.

Según la Guía para la justificación del gasto, aprobada al efecto por el órgano concedente de la subvención, «no serán imputables a la subvención los gastos de comidas y/o celebraciones, salvo autorización expresa previa» por parte de la DGII.

El Ayuntamiento no aportó ninguna autorización previa de la DGII en este sentido.

No obstante, dado que la DGII, en el ejercicio de las competencias de comprobación de la adecuada justificación de la subvención que le atribuye el artículo 32.1 de la Ley General de Subvenciones, autorizó la justificación presentada por el Ayuntamiento, hay que entender que, implícitamente, procedía a la subsanación del incumplimiento de la Entidad.

Sin perjuicio de lo anterior, la inexistencia de solicitud de autorización previa podría constituir una infracción administrativa de las previstas en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

3.6.4 Revisión de la liquidación de la subvención

De acuerdo con lo señalado en el epígrafe 3.6.3 anterior, en el cuadro siguiente se detalla, desglosado por programas y por fuentes de financiación, el coste de los programas subvencionados, la subvención justificada por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, la liquidación ajustada por este Tribunal y, en su caso, los fondos no aplicados por el Ayuntamiento.

El importe total de los déficits de financiación producidos se ha repartido entre las dos fuentes de financiación existentes, subvención concedida y aportación propia, en base a los porcentajes del 80% y del 20%, respectivamente, fijados por órgano concedente de la subvención.

cve: BOCG-10-CG-A-383

CUADRO N.º 92

Liquidación ajustada de la subvención

PRG.	Origen Recursos Financieros	Coste de los programas subvencionados	Subvención justificada por la Entidad		Ajustes y Reclasificaciones propuestos TCU	Liquidación TCU	Fondos no aplicados por la Entidad
		(I)	(II)		(III)	(II) + (III) = (IV)	(I) — (IV) = (V)
PROGRAMA P-01	Subvención (80%)	30.000,00	29.481,34	(a)	0,00	29.481,34	518,66
	Aportación Propia (20%)	7.500,00	7.370,34	(a)	0,00	7.370,34	
	Total Recursos	37.500,00	36.851,68		0,00	36.851,68	
PROGRAMA P-02	Subvención (80%)	50.000,00	97.636,47		0,00	97.636,47	0,00
	Aportación Propia (20%)	50.553,33	24.409,12		0,00	24.409,12	
	Total Recursos	100.553,33	122.045,59		0,00	122.045,59	
PROGRAMA P-03	Subvención (80%)	10.000,00	14.936,00		0,00	14.936,00	0,00
	Aportación Propia (20%)	7.800,00	3.734,00		0,00	3.734,00	
	Total Recursos	17.800,00	18.670,00		0,00	18.670,00	
TOTAL	Subvención (80%)	90.000	142.053,81		0,00	142.053,81	518,66
	Aportación Propia (20%)	65.583,33	35.513,46		0,00	35.513,46	
	TOTAL RECURSOS	155.853,33	177.567,27		0,00	177.567,27	

3.6.5 Conclusiones

Por todo ello, cabe finalizar el análisis de la subvención concedida por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes al Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, a aplicar en el ejercicio 2007, con las siguientes conclusiones:

1. De acuerdo con la liquidación ajustada realizada por este Tribunal de Cuentas, el importe de los fondos no aplicados en relación con la subvención concedida —518,66 euros—, más los intereses de demora a los que hacen referencia los artículos 37.1 y 38.2 de la Ley General de Subvenciones, debe ser requerido al Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, a juicio de este Tribunal de Cuentas, por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, Centro directivo de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración.
2. El Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en los artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por las siguientes causas:

— No formalizar los preceptivos contratos de arrendamiento de servicios con los profesionales que realizan las actividades subvencionadas, supuesto detallado en el punto C.2 del epígrafe 3.6.3, Sección III, del presente Informe.

cve: BOCG-10-CG-A-383

— Incurrir en diversos incumplimientos de las obligaciones que le incumbían, como perceptor de subvenciones públicas, en la subcontratación de actividades, supuestos detallados en los puntos C.3 y C.4.

— No solicitar la autorización previa preceptiva para la financiación de determinadas actividades, supuesto detallado en el punto C.5, del epígrafe 3.6.3 anterior.

3.7 Ayuntamiento de Almería

3.7.1 Consideraciones generales

3.7.1.1 Régimen jurídico específico aplicable a la subvención obtenida

El régimen jurídico específico aplicable a la subvención fiscalizada está constituido por la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes.

De acuerdo con lo previsto en las bases reguladoras de esta convocatoria, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes dictó Resolución, con fecha 6 de marzo de 2007, por la que se concedió al Ayuntamiento de Almería, con cargo a la aplicación presupuestaria 07 231B 461, una subvención por importe de 80.000 euros, para la ejecución de un programa denominado «Acogida y promoción intercultural como factores de desarrollo en el ámbito local».

3.7.1.2 Subvención objeto de fiscalización

El Ayuntamiento de Almería presentó, el 2 de noviembre de 2006, una solicitud de subvención ante la Dirección General de Integración de los Inmigrantes cuya finalidad era posibilitar la ejecución de un programa destinado a la promoción de la convivencia entre distintas culturas y la integración social de los inmigrantes.

El importe total del coste del programa se estimó en 114.273,20 euros. La cuantía aportada por la Entidad ascendería a 22.854,64 euros —el 20% del total, porcentaje mínimo exigido en la convocatoria—, por lo que la cantidad solicitada fue de 91.418,56 euros.

A pesar de que la solicitud por parte del Ayuntamiento fue remitida en plazo a la DGII, los requerimientos de subsanación de errores y de complementación de la documentación aportada, provocaron que la tramitación del expediente de concesión de la subvención solicitada se dilatara en el tiempo y que la Resolución de concesión de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes no se dictara hasta el 6 de marzo de 2007, excediendo del plazo máximo de tres meses desde la publicación de la convocatoria fijado en las bases reguladoras. En ella se concedió al Ayuntamiento de Almería una subvención por un importe de 80.000 euros, cantidad inferior al importe de 91.418,56 euros solicitado. El coste total, por tanto, del programa a ejecutar se situó en 100.000 euros.

Con fecha 12 de abril de 2007, el Ayuntamiento de Almería remitió a la DGII la Memoria adaptada de los programas a realizar conforme a la subvención concedida. La aceptación de la Memoria adaptada por parte de la DGII fue comunicada al Ayuntamiento con fecha 9 de mayo de 2007.

3.7.1.3 Justificación de los programas subvencionados y comprobación de la justificación

El titular de la Oficina Técnica de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Almería remitió, con fechas 23 y 25 de enero de 2008, respectivamente, sendas certificaciones en las que informaba de que el programa subvencionado se había realizado de conformidad con lo establecido en la Resolución de concesión, por un importe de 27.931,20 euros, correspondientes a las retribuciones a favor del personal —importe incluido en la primera certificación remitida—, y por un importe de 44.196 euros, correspondientes a los gastos de actividades y mantenimiento del programa —cantidad incluida en la segunda certificación—.

Igualmente, con fecha 31 de enero de 2008, la Concejala Delegada del Área de Atención Social, Cooperación y Políticas de Igualdad del Ayuntamiento de Almería, remitió a la DGII la Memoria justificativa final del programa «Acogida y promoción intercultural como factores de desarrollo en el ámbito local», incluyendo unos gastos totales por importe de 72.127,20 euros, coincidente con las certificaciones anteriormente señaladas.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Con fecha 31 de julio de 2008, el Ayuntamiento de Almería procedió al ingreso en el Tesoro Público del importe de 22.298,24 euros, cantidad correspondiente al 80% de los fondos no aplicados en la ejecución del programa, cuyo coste total inicialmente previsto se elevó a 100.000 euros.

Mediante notificaciones, de fechas 6 de febrero de 2009 y 14 de diciembre de 2009, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, tras examinar la documentación aportada por el Ayuntamiento como justificación de la subvención concedida al amparo de la Orden TAS/3141/2006, «entiende que la citada subvención queda suficientemente justificada, sin perjuicio de las actuaciones de comprobación, seguimiento e inspección que puedan llevar a cabo los órganos competentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la citada Orden».

3.7.2 Objetivos y alcance

Respecto al Ayuntamiento de Almería, en su calidad de beneficiario de subvenciones concedidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, ha sido objeto de control:

— la adecuada y correcta obtención de la subvención;
— la aplicación de los fondos recibidos;
— la adecuada y correcta justificación de la subvención;
— la comprobación de la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones recibidas de otros órganos de la Administración General del Estado o de la Administración de la Junta de Andalucía;
— y el cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa aplicable.

Para ello, se han realizado pruebas de auditoría consistentes en el examen de los registros contables y extracontables de esta Entidad Local, así como de la documentación que los ha soportado; en el examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas con la aplicación de los fondos; y en el análisis de aquellas otras actuaciones que se han considerado necesarias con el fin de alcanzar los objetivos de la fiscalización.

3.7.3 Resultados del trabajo realizado

Se incluyen en este epígrafe todas aquellas incidencias relacionadas con los procedimientos de control interno existentes en la gestión de la subvención concedida; así como las relativas a la adecuada ejecución de las actividades subvencionadas, de conformidad con el contenido de la Memoria adaptada; y, por último, las referidas a su adecuada justificación.

A) Incidencias en los procedimientos de control interno de la gestión de las subvenciones concedidas

Este Tribunal ha observado, con respecto a este apartado, las siguientes incidencias:

1. De acuerdo con lo previsto en la regla 46.1 de la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local, aprobada por Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, «un gasto con financiación afectada es cualquier proyecto de gasto que se financie, en todo o en parte, con recursos concretos que en caso de no realizarse el gasto no podrán percibirse o si se hubieran percibido deberían reintegrarse a los agentes que los aportan».

El principio de desafectación, recogido en el artículo 165.2 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que rige la gestión de los ingresos presupuestarios cuenta entre sus excepciones con las correspondientes a las subvenciones recibidas por las Entidades Locales. Así, el artículo 40 del TRLRHL establece que «las subvenciones de toda índole que obtengan las entidades locales, con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión».

El Ayuntamiento de Almería, sin embargo, no creó un proyecto de gasto con financiación afectada para registrar el ingreso de la subvención recibida y los gastos derivados de la ejecución de las actividades financiadas, incumpliendo así las previsiones tanto del TRLRHL como de la IMNCL antedichas e impidiendo un correcto seguimiento y control contable de los ingresos y gastos derivados de la ejecución del proyecto.

cve: BOCG-10-CG-A-383

2. El procedimiento administrativo de contratación laboral utilizado por el Ayuntamiento de Almería provocó la existencia de retrasos en la incorporación del personal necesario para la ejecución de las actividades subvencionadas por la DGII.

Así, el Ayuntamiento procedió a la contratación de cinco trabajadores sociales para la implantación del servicio de asesoramiento jurídico-social, previsto como una de las actividades incluidas en el programa subvencionado. Por dilaciones en el procedimiento administrativo interno, la contratación no se llevó a cabo hasta los meses de octubre y noviembre de 2007. Esta tardía incorporación al servicio provocó la necesidad de reintegrar una parte significativa de la subvención recibida.

Asimismo, se pudo constatar que las retribuciones correspondientes a las nóminas del mes de diciembre de 2007 de estos cinco trabajadores contratados, no fueron incluidas en el modelo 190.—«Resumen anual de retenciones e ingresos a cuenta del IRPF» del ejercicio 2007, como resultaba preceptivo, sino que fueron declaradas en el ejercicio siguiente. Este desfase temporal pone de manifiesto una debilidad en los procedimientos de control interno existentes en el Ayuntamiento de Almería para garantizar un correcto cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Con independencia de las contrataciones laborales señaladas, el Ayuntamiento recurrió, para la puesta en marcha del referido servicio de asesoramiento jurídico-laboral, a la contratación de dos licenciadas en Derecho, mediante el recurso a sendos contratos de arrendamientos de servicios. En este supuesto también hubo de reducirse el tiempo previsto de prestación de servicios de seis a cuatro meses, por la dilación en los trámites administrativos para proceder a la contratación de estas dos personas. Igualmente, parte de las retribuciones abonadas a estas dos personas se incluyeron en el modelo 190.—«Resumen anual de retenciones e ingresos a cuenta del IRPF» del ejercicio 2008.

B) Incidencias en la ejecución de las actividades programadas

De las actuaciones de fiscalización realizadas no se desprende la existencia de incidencias en la realización de las actividades a las que se hace referencia en la Memoria adaptada.

C) Incidencias en la justificación del coste de las actividades realizadas

Las incidencias que se han puesto de manifiesto en la fiscalización de la documentación presentada por el Ayuntamiento de Almería como justificación de la subvención recibida, han sido las siguientes:

1. En primer lugar, hay que señalar que en el programa subvencionado se ha producido un déficit de justificación, por parte del Ayuntamiento de Almería, de 27.872,80 euros, como consecuencia de que el importe justificado se elevó a 72.127,20 euros, mientras que el coste total del programa se cifró en 100.000 euros.

Dado que el sistema de financiación de la actividad subvencionada utilizado por el órgano concedente fue, en la práctica, el previsto en el artículo 32.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones (subvención calculada como un porcentaje del coste final de la actividad), el déficit de justificación provoca un exceso de financiación pública en la proporción del 80%.

Por tanto, el importe de 22.298,24 euros —el 80% de 27.872,80 euros—, figura en concepto de fondos no aplicados por la Entidad, identificado como Clave (a) en el cuadro número 93 del presente Informe.

No obstante lo anterior, como ha quedado señalado en el epígrafe 3.7.1.3 anterior, el Ayuntamiento de Almería procedió, con fecha 31 de julio de 2008, a reintegrar el importe de 22.298,24 euros, en concepto de fondos no aplicados.

2. El artículo 29.1 de la Ley General de Subvenciones dispone que «a efectos de esta ley, se entiende que un beneficiario subcontrata cuando concierta con terceros la ejecución total o parcial de la actividad que constituye el objeto de la subvención».

El Ayuntamiento de Almería subcontrató con la sociedad H, S.L., la realización de las actividades que constituían el objeto del Aula Intercultural «Convivimos», dirigida a menores con edades comprendidas entre 6 y 14 años. El importe de los servicios subcontratados se elevó a 10.611,70 euros. Sin embargo esta subcontratación no fue objeto de solicitud de autorización dirigida a la DGII, tal y como resultaba preceptivo de acuerdo con las previsiones del artículo 9 de la Orden TAS/3141/2006.

Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el apartado 3.4 de la Guía para la justificación del gasto, aprobada por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, «para poder admitir la documentación justificativa en los casos de subcontratación será preciso que concurran todos los requisitos que a continuación se enumeran…». Entre estos requisitos figuran la Resolución de autorización, el contrato suscrito por ambas entidades, el certificado de la entidad subcontratada que incluya la relación de los

cve: BOCG-10-CG-A-383

gastos (de personal y otros) correspondientes a la actividad realizada, y el certificado de estar al corriente de las obligaciones tributarias y para con la Seguridad Social.

Ninguno de los documentos señalados figura en la documentación justificativa aportada en cuanto a la subcontratación de la sociedad H, S.L.

El incumplimiento de la obligación de solicitar la autorización del órgano concedente de la subvención con carácter previo a la subcontratación parcial de las actividades subvencionadas, así como la deficiente justificación del gasto incurrido, al carecer el expediente de todos los documentos exigidos en la Guía para la justificación del gasto, podrían constituir infracciones administrativas en materia de subvenciones de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.

3. El artículo 31.2 de la Ley General de Subvenciones establece que «salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras de las subvenciones, se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del período de justificación determinado por la normativa reguladora de la subvención». Las bases reguladoras de las subvenciones analizadas, aprobadas por Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, no contienen disposición alguna en este sentido.

A pesar de ello, se ha verificado que, de los costes imputados por el Ayuntamiento a la justificación del programa subvencionado por la DGII, un total de 20.608,24 euros fueron pagados con fecha 4 de marzo de 2008, es decir, fuera del plazo máximo previsto en las bases reguladoras que finalizaba el 31 de enero de 2008. Este importe representa que el 29% de los costes totales del programa subvencionado fueron pagados fuera de plazo.

El incumplimiento de las obligaciones que le incumben al Ayuntamiento de Almería, como perceptor de las subvenciones concedidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la realización de pagos fuera del plazo establecido en la convocatoria y en la propia Ley General de Subvenciones —artículo 31.2—, podría constituir una infracción de las previstas en el artículo 56.c) de la Ley General de Subvenciones.

3.7.4 Revisión de la liquidación de la subvención

De acuerdo con lo señalado en el epígrafe 3.7.3 anterior, en el cuadro siguiente se detalla, desglosado por programas y por fuentes de financiación, el coste del programa subvencionado, la subvención justificada por el Ayuntamiento de Almería, la liquidación ajustada por este Tribunal y, en su caso, los fondos no aplicados por el Ayuntamiento.

El importe total de los déficits de financiación producidos se ha repartido entre las dos fuentes de financiación existentes, subvención concedida y aportación propia, en base a los porcentajes del 80% y del 20%, respectivamente, fijados por el órgano concedente de la subvención.

CUADRO N.º 93

Liquidación ajustada de la subvención

PRG.	Origen Recursos Financieros	Coste de los programas subvencionados	Subvención justificada por la Entidad		Ajustes y Reclasificaciones propuestos TCU	Liquidación TCU	Fondos no aplicados por la Entidad
		(I)	(II)		(III)	(II) + (III) = (IV)	(I) — (IV) = (V)
PROGRAMA P-01	Subvención (80%)	80.000,00	57.701,76	(a)	0,00	57.701,76	22.298,24
	Aportación Propia (20%)	20.000,00	14.425,44	(a)	0,00	14.425,44	
	TOTAL RECURSOS	100.000,00	72.127,20		0,00	72.127,20	

cve: BOCG-10-CG-A-383

3.7.5 Conclusiones

Por todo ello, cabe finalizar el análisis de la subvención concedida por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes al Ayuntamiento de Almería, a aplicar en el ejercicio 2007, con las siguientes conclusiones:

1. De acuerdo con la liquidación ajustada realizada por este Tribunal de Cuentas, a la vista de la documentación aportada por el Ayuntamiento de Almería y teniendo en cuenta que el importe de 22.298,24 euros fue ingresado en el Tesoro Público con fecha 31 de julio de 2008, no procede reintegro complementario alguno de las cantidades percibidas con motivo de la subvención analizada, salvo en lo que afecta a la exigencia de los intereses de demora correspondientes a los que hacen referencia los artículos 37.1 y 38.2 de la Ley General de Subvenciones.

2. El Ayuntamiento de Almería podría haber incurrido en algún tipo de infracción administrativa en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones, por las siguientes causas:

— Incurrir en diversos incumplimientos de las obligaciones que le incumbían, como perceptor de subvenciones públicas, en la subcontratación de actividades, supuesto detallado en el punto C.2 del epígrafe 3.7.3, Sección III, del presente Informe.

— Realizar pagos fuera del plazo máximo previsto en las bases reguladoras, supuesto detallado en el punto C.3. del epígrafe 3.7.3 anterior.

Madrid, 22 de diciembre de 2011.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

cve: BOCG-10-CG-A-383

251/000053 (CD)
771/000051 (S)

Se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de las Ayudas y Subvenciones otorgadas con cargo a créditos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a favor de emigrantes españoles no residentes en España o retornados, así como del Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 26 de enero de 2015.—P.D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Carlos Gutiérrez Vicén.**

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS AYUDAS Y SUBVENCIONES OTORGADAS CON CARGO A CRÉDITOS DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES A FAVOR DE EMIGRANTES ESPAÑOLES NO RESIDENTES EN ESPAÑA O RETORNADOS EN SU SESIÓN DEL DÍA 9 DE DICIEMBRE DE 2014

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 9 de diciembre de 2014, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las Ayudas y Subvenciones otorgadas con cargo a créditos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a favor de emigrantes españoles no residentes en España o retornados:

ACUERDA

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 ayudas y subvenciones otorgadas a ciudadanos españoles residentes en el exterior o retornados, al objeto de asegurar la eficacia y eficiencia de las mismas.
3. Instar al Ministerio de Trabajo (actual Ministerio de Empleo y Seguridad Social) a que en las próximas convocatorias que en su caso se realicen relacionadas con ayudas y subvenciones otorgadas a favor de emigrantes españoles no residentes en España o retornados, y en la medida en que no se haya procedido a su implantación, se incluyan las previsiones relativas a dichas ayudas en el plan estratégico del que habría de dotarse para todo su ámbito competencial.
4. Instar a la Dirección General que sea competente en la materia, y en la medida en que no se haya procedido a su realización, a elaborar manuales de procedimiento sobre los aspectos de la gestión, a implantar un sistema de información integrado y a incluir en las instrucciones la distinción entre la propuesta de resolución y la resolución. Asimismo a incluir los criterios para la determinación del importe de las ayudas cuando no esté fijado en las bases reguladoras, a generalizar la baremación de los criterios para la valoración de las solicitudes, a que se publiquen en el «BOE» todas las ayudas concedidas cuando tal medio de publicidad sea obligado, a que la valoración de las solicitudes de una determinada modalidad de ayudas se procure realizar por la misma Comisión de Evaluación, salvo en el caso de que la gestión esté desconcentrada, y a acomodar la composición de las Comisiones de Evaluación a la estructura de las distintas Consejerías y a las normas que las regulan.

Instar al Gobierno a:

5. Concretar el objetivo al cual se orienta la gestión en las memorias presupuestarias, generando un sistema de indicadores para su valoración.
6. En el procedimiento de concesión de subvenciones, establecer criterios perfectamente determinados, objetivables y ponderables.

Palacio del Congreso de los Diputados, 20 de enero de 2015.—El Presidente de la Comisión, **Ricardo Tarno Blanco**.—La Secretaria Primera de la Comisión, **Teresa García Sena.**

cve: BOCG-10-CG-A-383

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS AYUDAS Y SUBVENCIONES OTORGADAS CON CARGO A CRÉDITOS DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES A FAVOR DE EMIGRANTES ESPAÑOLES NO RESIDENTES EN ESPAÑA O RETORNADOS

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 22 de diciembre de 2011, el Informe de Fiscalización De Las Ayudas y Subvenciones otorgadas con cargo a créditos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a favor de Emigrantes Españoles no Residentes en España o Retornados, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

cve: BOCG-10-CG-A-383

ÍNDICE

Página

I. INTRODUCCIÓN 231

I.1 Iniciativa de la fiscalización 231
I.2 Ámbito de la fiscalización 231
I.3 Objetivos y alcance 231
I.4 Trámite de alegaciones 232

II. MARCO JURÍDICO 232

III. PLANIFICACIÓN 233

III.1 Plan estratégico de subvenciones 233
III.2 Planificación presupuestaria 235

IV. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN 237

IV.1 Estructura organizativa 237
IV.2 Procedimientos de gestión 238

V. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN 241

V.1 Iniciación 241

A) Expediente de gasto 241
B) Convocatorias. Adecuación a la LGS y a las bases reguladoras 242
C) Solicitudes y documentación 245

V.2 Instrucción: Evaluación de las solicitudes 247
V.3 Resolución 252
V.4 Recursos 253
V.5 Publicación de las ayudas concedidas 253

VI. PAGO Y JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS 256

VI.1 Pago de las ayudas 257
VI.2 Justificación y control de las ayudas 258

A) Justificación de los pagos en el exterior 259
B) Justificación de los pagos realizados en España 261

VII. CONCLUSIONES 262

VII.1 Sobre la planificación 262
VII.2 Sobre los procedimientos de gestión 263
VII.3 Sobre el procedimiento de concesión 263
VII.4 Sobre el pago y la justificación de las ayudas 265

VIII. RECOMENDACIONES 266

IX. ANEXOS 268

cve: BOCG-10-CG-A-383

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADPTAS	Áreas o Dependencias Provinciales de Trabajo y Asuntos Sociales de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.
AGE	Administración General del Estado.
artículo	Artículo.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CCOO	Comisiones Obreras.
CTAS	Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales.
CTIN	Consejería de Trabajo e Inmigración.
DGCEE	Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior.
DGE	Dirección General de Emigración.
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado.
IMSERSO	Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LRJ-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
MTIN	Ministerio de Trabajo e Inmigración.
PGE	Presupuestos Generales del Estado.
RLGS	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.
SEIE	Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.
SGPAPAE	Subdirección General de Pensiones Asistenciales y Programas Atención a favor de los Emigrantes.
SGPS	Subdirección General de Prestaciones Sociales.
STAS	Secciones de Trabajo y Asuntos Sociales.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
TCu	Tribunal de Cuentas.
UGT	Unión General de Trabajadores.
USH	Unidad de Servicios Horizontales.
v. gr.	Verbigracia.

cve: BOCG-10-CG-A-383

I. INTRODUCCIÓN

I.1 Iniciativa de la fiscalización

El presente informe, incluido en el programa de fiscalizaciones del ejercicio 2011, ha sido realizado a iniciativa del Tribunal de Cuentas (TCu), en ejercicio de la función de fiscalización que le confiere la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su funcionamiento (LFTCu), acomodándose su elaboración a las directrices técnicas aprobadas al efecto por el Pleno de dicho Tribunal.

I.2 Ámbito de la fiscalización

Conforme a las directrices técnicas, el informe de fiscalización se refiere a las ayudas concedidas en los ejercicios 2005 y 2006, con cargo a sus créditos presupuestarios, por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) —actualmente, Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN)— a favor de emigrantes españoles y retornados.

Las citadas ayudas se estructuran en 13 programas en el ejercicio 2005 y en 14 programas en el ejercicio 2006, como consecuencia del desdoblamiento de uno de ellos. En los anexos 1 y 2 se relacionan los programas de ayudas de ambos ejercicios. En años posteriores, la estructura de estas ayudas sufre importantes modificaciones, quedando reducidos los programas a un total de nueve, que figuran en el anexo 3.

El ámbito temporal de la fiscalización abarca, en lo que se refiere a la concesión de las ayudas, a los ejercicios 2005 y 2006, extendiéndose, sin embargo, en cuanto a su justificación y a los procedimientos de gestión, a los años posteriores.

I.3 Objetivos y alcance

A tenor de las directrices técnicas los objetivos de la fiscalización son:

a) Comprobar que la liquidación de los créditos presupuestarios de los ejercicios económicos 2005 y 2006 correspondiente a las ayudas y subvenciones comprendidas en el ámbito de la fiscalización es representativa de las operaciones efectuadas en dichos ejercicios, de acuerdo con las normas y principios contables que les son de aplicación.

b) Comprobar si las convocatorias se adecuan a las bases reguladoras y, en general, al marco jurídico sobre subvenciones.

c) Comprobar si los procedimientos de concesión, cuantía, condición de beneficiarios, publicidad y aprobación del gasto de las ayudas y subvenciones se ajustan a sus bases reguladoras.

d) Comprobar si el pago de las ayudas y subvenciones, así como la justificación por los perceptores, se han acomodado a lo señalado en las correspondientes convocatorias y a lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).

e) Evaluar los sistemas y procedimientos de control interno y comprobar el cumplimiento de la normativa vigente en la gestión de los fondos públicos aplicados.

En consonancia con los objetivos citados, la presente fiscalización se ciñe a las ayudas que, integradas en los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados, están sometidas a la legislación reguladora de las subvenciones públicas y se financian con cargo a créditos presupuestarios del MTAS. Consecuentemente, han quedado fuera de la fiscalización los programas relativos a las ayudas asistenciales, ordinarias y extraordinarias, así como a las ayudas para la cobertura de asistencia sanitaria a emigrantes españoles residentes en el exterior, los cuales están excluidos del ámbito de dicha legislación, conforme a lo que determina el artículo 2.4 de la LGS. Tampoco se han incluido en la fiscalización las ayudas que, aun estando insertas en los programas de actuación a favor de la ciudadanía española en el exterior y los retornados, son concedidas por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), de acuerdo con lo previsto en las órdenes por las que se han ido estableciendo las bases reguladoras de la concesión de tales ayudas[1].

[1] Además de las bases reguladoras, deben tenerse en cuenta las órdenes comunicadas de 15 de octubre de 1997 y de 21 de julio de 2005, que articularon sucesivamente la colaboración entre la Dirección General de Emigración y el IMSERSO para el reforzamiento de los programas de actuación a favor de los emigrantes mayores españoles. En la actualidad, la Orden Comunicada de 23 de marzo de 2009 articula la colaboración entre la Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior y el IMSERSO para desarrollar los programas de actuación dirigidos a los mayores y dependientes españoles residentes en el exterior.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Para llevar a cabo las tareas de fiscalización, se ha analizado, en primer término, el marco jurídico de las ayudas y subvenciones objeto de aquélla.

Tras delimitar este marco, se han examinado los aspectos relativos a la planificación de las ayudas y a la organización del extinto MTAS, analizando tanto su estructura como los procedimientos de gestión existentes.

El siguiente aspecto que ha abarcado la fiscalización es el relativo al procedimiento de concesión de las ayudas, en sus distintas fases. En consecuencia, se han analizado, en primer lugar, las actuaciones relativas a su iniciación, examinándose el expediente de gasto, la convocatoria, para comprobar si se acomoda a la LGS y a las bases reguladoras, y las solicitudes, al objeto de realizar las comprobaciones necesarias sobre el cumplimiento de las previsiones relativas al lugar y plazo de la presentación, así como a la documentación que ha de acompañarse. En cuanto a la fase de instrucción, se ha comprobado si se cumple lo establecido en las bases reguladoras sobre la evaluación de las solicitudes. Y respecto de la fase de resolución, se han realizado actuaciones dirigidas a comprobar si la actuación administrativa se acomoda a la normativa sobre el contenido de las resoluciones y el plazo para dictarlas y notificarlas, examinándose, por último, los recursos contra dichas resoluciones, así como la publicidad de las ayudas concedidas.

Las tareas de fiscalización han recaído finalmente en el procedimiento de pago, analizándose la gestión del abono de las ayudas concedidas, así como en la justificación y el control.

La ejecución de los trabajos de fiscalización se ha efectuado de acuerdo con los criterios contenidos en las Normas internas de fiscalización del TCu en los términos señalados por el Pleno de este Tribunal en su reunión de 23 de enero de 1997.

Para la realización de los trabajos se ha examinado una muestra representativa de los expedientes de ayudas de los ejercicios 2005 y 2006.

I.4 Trámite de alegaciones

De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la LFTCu, los resultados provisionales de las actuaciones practicadas fueron trasladados al titular del MTIN, departamento al que corresponden en la actualidad las competencias en la materia fiscalizada, quien formuló las correspondientes alegaciones. Dichos resultados fueron asimismo enviados a quienes fueron titulares del Departamento Ministerial durante el periodo fiscalizado, debiendo significarse que no han presentado alegaciones.

Las alegaciones remitidas por el titular del MTIN han sido analizadas y valoradas con detenimiento, suprimiéndose o modificándose, a la vista de ellas, el texto original cuando se ha estimado necesario, mientras que en otras ocasiones no se ha modificado el citado texto por entender que las alegaciones no tienen más alcance que ser meras explicaciones que confirman la situación descrita en el informe, o porque no se comparten la exposición o los juicios en ellas contenidos, o no se justifican documentalmente las aseveraciones realizadas.

Según lo dispuesto en el referido artículo 44 de la LFTCu, el texto de las alegaciones formuladas se ha incorporado a este informe.

II. MARCO JURÍDICO

Las ayudas a favor de emigrantes españoles y retornados deben someterse a las normas establecidas en la LGS, así como a las normas generales de régimen jurídico, procedimiento administrativo y presupuestos de la Administración General del Estado (AGE), establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

Habrán de tenerse asimismo en cuenta, en lo que pudieran resultar aplicables, el Reglamento del Procedimiento para la Concesión de Subvenciones Públicas, aprobado por Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, así como, el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RLGS), aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

Las bases reguladoras de la concesión de las ayudas correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados están recogidas, en los ejercicios 2005 y 2006, en las órdenes TAS/358/2005, de 14 de febrero (BOE 22/2/2005), y TAS/562/2006, de 24 de febrero (BOE 2/3/2006).

cve: BOCG-10-CG-A-383

La citada Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, establece las bases reguladoras de los 13 programas de subvenciones correspondientes al año 2005 y tiene el carácter de acto de convocatoria, excepto para los programas 7/05 y 11/05. Las ayudas incluidas en estos dos programas se convocaron mediante sendas Resoluciones de la Dirección General de Emigración (DGE) de 10 de marzo de 2005 (BOE 31/03/2005) y de 21 de abril de 2005 (BOE 12/05/2005).

Además, la entonces DGE realiza una convocatoria de las ayudas del programa 10/05 mediante Resolución de 28 de noviembre de 2005 (BOE 08/12/2005), así como una convocatoria complementaria para las del programa 13/05 mediante Resolución de 28 de julio de 2005 (BOE 18/10/2005).

Por otra parte, la DGE amplía el plazo de presentación de las ayudas comprendidas en el programa 6/05, mediante la Resolución de 10 de marzo de 2005 (BOE 31/03/2005), en Argentina, Uruguay y Paraguay, y por Resolución de 8 de abril de 2005 (BOE 28/04/2005), en Venezuela, Colombia y República Dominicana. Asimismo, se determina la ampliación del plazo para las incluidas en el programa 12/05, mediante la Resolución de 10 de marzo de 2005 (BOE 31/03/2005).

Por último, la DGE dicta en 2005 instrucciones, recogidas en las correspondientes circulares, sobre la gestión administrativa de siete de los trece programas (1/05, 2/05, 6.2/05, 7/05, 8/05, 9/05 y 10/05).

En el ejercicio 2006, la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, establece las bases para cada uno de los programas e introduce algunas variaciones. En concreto, como se ha señalado anteriormente, se desdobla el programa 6 en dos, relativos respectivamente a las «Ayudas para la promoción educativa en el exterior» y a las «Becas Reina Sofía para la realización de estudios universitarios y de postgrado en España», de modo que los programas pasan a ser 14, y se cambia la denominación del programa 5, que se convierte en «Ayudas para facilitar la ocupación, la calificación profesional y la experiencia laboral de trabajadores en el ámbito de los países del Espacio Económico Europeo (EEE) y Suiza».

Dado que, frente a lo acaecido en el ejercicio precedente, la orden por la que se aprueban las bases reguladoras no tiene el carácter de acto de convocatoria, la DGE, a través de las resoluciones correspondientes, aprueba las convocatorias de los 14 programas de ayudas. Entre ellas, llaman la atención las convocatorias complementarias para los programas 6/06, 11/06 y 14/06, motivadas por el gran número de solicitudes que quedan sin atender en las convocatorias previas. Estas convocatorias han supuesto el aumento de 2.300.500 euros en los créditos inicialmente presupuestados para los 14 programas.

Como en el año anterior, la DGE dicta en el ejercicio 2006 instrucciones para la gestión de siete de los 14 programas (1/06, 2/06, 6/06, 9/06, 10/06, 11/06 y 12/06), que se recogen en las correspondientes circulares.

En los anexos 4 y 5 se relacionan las resoluciones de la DGE referentes, respectivamente, a las convocatorias de 2005 y de 2006, junto con las circulares de dicho órgano directivo en las que se recogen las instrucciones para la aplicación de los programas de subvenciones.

Por último, debe citarse la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior (BOE 15/12/2006), que se dicta al amparo del artículo 149.1.2ª de la Constitución Española, el cual atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de emigración. El Estatuto se configura como el marco jurídico que garantiza a la ciudadanía española residente en el exterior el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales en términos de igualdad con los españoles residentes en España. Además, el Estatuto tiene como finalidad delimitar las líneas básicas de la acción protectora del Estado dirigida a los españoles residentes en el exterior y fijar el marco de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA). La aprobación de esta norma ha ocasionado que en el ejercicio de 2007 se defina un nuevo marco de ayudas y subvenciones, cuyas bases reguladoras fueron establecidas mediante la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo (BOE 5/4/2007)[2].

III. PLANIFICACIÓN

III.1 Plan estratégico de subvenciones

El análisis de la planificación de la actividad subvencionadora del MTAS en el ámbito de la emigración debe iniciarse por la comprobación del cumplimiento de la LGS, cuyo artículo 8.1 dispone literalmente que «los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de

[2] Modificada posteriormente por las órdenes TIN/2004/2008, de 26 de junio (BOE 10/7/2008), TIN/58/2009, de 21 de enero (BOE 27/1/2009) y TIN/2378/2009, de 28 de agosto (BOE 9/9/2009). Además, el Real Decreto 1463/2007, de 12 de noviembre, derogó los articulos 63, 64 y 65 de la Orden TIN/874/2007, de 28 de marzo, relativos a las ayudas para atender a necesidades extraordinarias de los retornados (programa de retorno), que pasaron a ser de concesión directa.

cve: BOCG-10-CG-A-383

subvenciones, con carácter previo, deberán 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, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria».

Aunque el RLGS aborda la regulación de este aspecto de una forma más concreta, el citado desarrollo reglamentario no es de aplicación a las ayudas de los ejercicios 2005 y 2006, ya que su entrada en vigor se produjo con posterioridad a la convocatoria de aquéllas, pero sí a las de los ejercicios siguientes.

Debe considerarse, por tanto, al citado plan estratégico como el principal instrumento de planificación en el ámbito subvencional, y aun cuando no tiene carácter normativo, su existencia es obligada, con independencia de que su eficacia como instrumento de gestión quede supeditada al rigor con el que se haya elaborado su contenido.

La Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, se refiere en su preámbulo a la existencia de un Plan Estratégico de Subvenciones, elaborado por la DGE[3], circunstancia que parece quedar desmentida por el preámbulo de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, del que se desprendería que no se disponía del citado Plan[4]. A la vista de ello, se solicitó a la Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior (DGCEE) que aclarase esta contradicción entre los respectivos preámbulos de ambas órdenes, informándose por este órgano directivo que no se ha encontrado referencia alguna a la existencia de dicho Plan.

Este documento debería contemplar, además de los aspectos señalados por la LGS, la singularidad de los programas de ayudas y subvenciones a los ciudadanos españoles residentes en el exterior y retornados, ya que están condicionados por las obvias diferencias que presentan los potenciales beneficiarios de aquéllas, cuyas necesidades dependen, en gran medida, de la situación económica y social del país en que residen. No se ha aportado, sin embargo, ningún documento en el que conste el análisis de estas especificidades y los efectos que las mismas pudieran tener en la configuración del régimen de ayudas.

Con independencia de la ausencia formal de un plan estratégico, esta carencia, desde una perspectiva material, no puede considerarse suficientemente solventada mediante la incorporación, en las bases reguladoras y en las convocatorias, de aspectos tales como los objetivos de las distintas ayudas o su coste. En tal sentido, además de que tal incorporación pueda venir obligada por los articulos 17 y 23.2 de la LGS, con ello no puede darse por cumplida la exigencia relativa al plan estratégico, en especial respecto de las ayudas de los ejercicios 2005 y 2006, entre otras razones por la falta de concordancia entre el ámbito temporal de las previsiones contempladas en las órdenes TAS/358/2005 y TAS/562/2006 y el del plan estratégico. Así, mientras las primeras se limitan a establecer exclusivamente los parámetros específicos de las convocatorias anuales, el plan estratégico debería contener una visión de la política de ayudas y subvenciones orientada al medio y al largo plazo, máxime cuando los programas que se vienen gestionando por el ministerio se repiten, en lo sustancial, a lo largo de los años. Además, del análisis de las bases reguladoras puede concluirse que los objetivos que allí se definen son idénticos para ambos ejercicios, resultan excesivamente genéricos, y no consta ni su cuantificación ni su priorización.

La situación descrita experimenta una variación significativa a partir del ejercicio 2007, por cuanto las bases reguladoras recogidas en la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, tienen una vocación de permanencia, pero, aun así, no puede estimarse, atendido su contenido, que puedan sustituir a un instrumento planificador, que, por lo demás, continúa sin ser elaborado.

En conclusión, puede afirmarse que la planificación es insuficiente, al no existir un plan estratégico de subvenciones, cuya elaboración viene exigida por el artículo 8.1 LGS y los articulos 10 y siguientes del RLGS, sin que esta carencia pueda considerarse solventada por la incorporación, en las bases reguladoras y en las convocatorias, de aspectos tales como los objetivos de las distintas ayudas o su coste, y sin que exista una previsión de estas ayudas a medio o largo plazo de acuerdo a las necesidades reales de los españoles residentes en el exterior y de los retornados.

[3] «…de acuerdo con lo dispuesto en la citada Ley General de Subvenciones, la Dirección General de Emigración ha elaborado un Plan Estratégico de Subvenciones a fin de conseguir, de una parte, la mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos que se pretenden alcanzar con los distintos programas de ayudas y, de otra, una mayor eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos para el logro de dichos objetivos…».

[4] «…los contenidos de las ayudas contempladas en la presente Orden se deben enmarcar en un Plan Estratégico de Subvenciones…», «…el Gobierno está impulsando una nueva política de atención y protección a los ciudadanos residentes en el exterior…», «…esta Orden, si bien es un paso más en la protección dispensada a los emigrantes y retornados, deberá, en un futuro, adecuarse a los nuevos planteamientos y formulaciones…».

cve: BOCG-10-CG-A-383

III.2 Planificación presupuestaria

Además de la planificación exigida por la LGS, la actividad subvencionadora debe tener su reflejo en la programación presupuestaria anual, que incluirá, junto a los créditos de las distintas partidas de gasto destinados a su financiación, las correspondientes memorias de objetivos de los programas de gasto afectados.

Las ayudas y subvenciones a emigrantes españoles y retornados están recogidas en el programa 231B de los presupuestos del MTAS, denominado sucesivamente «Acción a favor de los migrantes» hasta 2007, «Acciones a favor de los emigrantes» en los presupuestos de 2008 y 2009, y «Acciones en favor de la Ciudadanía Española en el Exterior» a partir de 2010, donde figuran los créditos previstos para su financiación y una descripción detallada de las actividades a realizar, de los objetivos establecidos y de los indicadores fijados para su seguimiento.

En cuanto a la previsión de los recursos financieros necesarios para aplicar cada uno de los programas de ayudas, resulta imposible su deducción de la información presupuestaria disponible. Esto es así porque en el estado de gastos del presupuesto, los recursos previstos para cada uno de dichos programas de ayudas —expresión que parece equivalente a las líneas de subvención del artículo 12.1.c de la LGS— no se corresponden ni con las dotaciones de ningún programa presupuestario, ni con partidas de la clasificación económica de los créditos, ni con servicios presupuestarios. Un mismo crédito, entendido como partida presupuestaria vinculante, puede dar cobertura a diversos programas de ayudas, algunos de ellos ajenos al ámbito de esta fiscalización, como son los destinados a facilitar la integración de inmigrantes, lo que dificulta aún más la posibilidad de identificar los recursos destinados a financiar cada uno de los programas de ayudas a emigrantes. Esta falta de correspondencia, con la repercusión consiguiente en la transparencia de los créditos, podría solventarse con la información de la memoria de objetivos de cada uno de los programas de gasto, pero en ellas tampoco se hace referencia a la financiación específica de las distintas líneas de ayudas, lo que impide determinar, a partir de la información presupuestaria, los recursos que se pretenden dedicar a su financiación.

Es en las órdenes por las que se establecen las bases reguladoras de cada uno de los ejercicios donde se fijan los recursos económicos para su aplicación, si bien presentan diferencias significativas en los distintos ejercicios fiscalizados. En relación con las ayudas correspondientes a 2005, la Orden TAS/358/2005 señala en su artículo 2 que la financiación se realizará con cargo a las aplicaciones 19.07.231B.483, 492 y 790 del presupuesto de gastos del MTAS, y establece un importe total estimado de 11.593.540 euros, sin que se regule la distribución de esta cantidad entre los distintos programas de ayudas. La ausencia de una asignación específica a cada uno de éstos cobra especial significado en el caso de los programas 1/05 y 2/05, para los cuales las bases reguladoras prevén un fraccionamiento mensual de los créditos destinados a ellos[5], así como en el supuesto del programa 13/05, donde el fraccionamiento previsto es semestral, y en los que la ausencia de una asignación específica inicial a cada programa impide lógicamente el fraccionamiento previsto.

Por el contrario, la Orden TAS/562/2006 no establece un crédito total para el conjunto de los programas de ayudas, siendo en cada una de las convocatorias donde se fijan los créditos previstos para su financiación. El importe inicial de las convocatorias asciende a 11.797.910 euros, cantidad que se amplía en sucesivas convocatorias complementarias, hasta alcanzar la cifra de 14.098.410 euros, lo que representa un incremento del 19,50% respecto de los créditos iniciales, y del 21,61% en relación al presupuesto de 2005. Este incremento se debe fundamentalmente a la convocatoria complementaria de las ayudas del programa 6/06, que amplía la dotación inicial en 15.500 euros; a las dos convocatorias complementarias del programa 11/06, que ascienden 540.000 y 770.000 euros, respectivamente; y a la convocatoria complementaria del programa 14/06, por importe de 975.000 euros.

Por otra parte, en la información aportada por la DGCEE a requerimiento del equipo fiscalizador no se especifican los criterios empleados para distribuir los créditos destinados a financiar las ayudas entre los distintos programas, desconociéndose si aquéllos se establecen a partir de estudios específicos sobre las necesidades futuras de cada uno de los colectivos afectados o a partir de cualquier otra variable.

Pero la importancia de la planificación presupuestaria excede el ámbito estrictamente financiero, como se desprende de lo establecido en el capítulo II del título II de la LGP, referido a la programación

[5] En el ejercicio 2007 las bases reguladoras previeron también este fraccionamiento mensual para las ayudas dirigidas a atender a las necesidades extraordinarias de los retornados (programa de retorno), que en ese mismo año pasaron a ser de concesión directa.

cve: BOCG-10-CG-A-383

presupuestaria y al objetivo de estabilidad. Así, en el artículo 29 se señala que cada ministerio debe elaborar anualmente los programas plurianuales de sus centros gestores que contendrán:

— Los objetivos plurianuales expresados de forma objetiva, clara y mensurable a alcanzar en el periodo.
— La actividad a realizar para la consecución de los objetivos.
— Los medios económicos, materiales y personales necesarios con especificación de los créditos que, para el logro de los objetivos anuales que dichos programas establezcan, se propone poner a disposición de los centros gestores del gasto responsables de su ejecución.
— Las inversiones reales y financieras a realizar.
— Los indicadores de ejecución asociados a cada uno de los objetivos que permitan la medición, seguimiento y evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia y economía.

Por su parte, el artículo 31 de la LGP indica que los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se adecuarán a los escenarios presupuestarios plurianuales y atenderán a los objetivos que se hayan establecido en los programas plurianuales, determinándose las asignaciones presupuestarias a los centros gestores de gasto mediante la toma en consideración, entre otras circunstancias, del nivel de cumplimiento de los objetivos en los ejercicios anteriores; y el artículo 37 señala, en su apartado 2.a), que al proyecto de Ley de PGE se acompañarán las memorias descriptivas de los programas de gasto y sus objetivos anuales.

En relación con todo ello, la DGCEE ha informado que no existe constancia de que el MTIN haya elaborado algún programa plurianual.

La gestión de las ayudas y subvenciones a emigrantes y retornados está recogida en el programa 231B de los presupuestos del MTAS. Se trata, según se recoge en las sucesivas órdenes de elaboración de los presupuestos, de un programa finalista al que se puede asignar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables, lo que debe permitir efectuar un seguimiento de su grado de realización durante el ejercicio presupuestario. En los citados programas figuran los créditos presupuestarios previstos para su financiación y una descripción detallada de las actividades a realizar, de los objetivos establecidos y de los indicadores fijados para su seguimiento.

Las memorias de objetivos, correspondientes a los años 2005, 2006 y 2007 presentan un contenido prácticamente idéntico y justifican estas ayudas en la necesidad de hacer frente a las situaciones que puedan presentarse a los españoles, tanto con carácter individual como colectivo, mientras residen fuera de nuestro país o en el momento del retorno, en el que deben llevar a cabo su integración laboral y social, así como a fomentar los lazos culturales y afectivos con España mientras permanezcan en la emigración.

También se describen en las citadas memorias una serie de actividades a realizar y se fija un único objetivo, idéntico en ambos casos, y que, dado lo genérico de su enunciado, resulta escasamente operativo: «garantizar un nivel mínimo de protección de emigrantes y sus familias, asegurando sus derechos económicos y sociales, apoyando su promoción laboral e integración social y facilitando la libre circulación, el empleo en el exterior, o el retorno a España de los españoles que lo demanden».

A partir del presupuesto de 2008, las memorias presentan algunos cambios, más formales que de fondo, para acomodarse al nuevo escenario diseñado en el Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, modificándose la estructura de los programas de ayudas, pero manteniéndose, con las limitaciones ya descritas, tanto el objetivo a alcanzar como las actividades a realizar para su consecución.

El modelo se completa con las previsiones contempladas en el artículo 70.2 de la LGP, en el que se dispone que los sistemas de gestión y control de los gastos públicos deben orientarse a asegurar la realización de los objetivos finales de los programas presupuestarios y a proporcionar información sobre su cumplimiento, las desviaciones que pudieran haberse producido y sus causas. Por último, en el artículo 71 de la misma ley se establece que los titulares de los centros gestores del gasto formularán un balance de resultados y un informe de gestión relativos al cumplimiento de los objetivos fijados para el ejercicio en el programa plurianual, documentos cuya elaboración viene exigida con más precisión por el artículo 128.4, inciso segundo, que dice: «Asimismo se incluirá (en el estado de liquidación del presupuesto) el balance de resultados y el informe de gestión a los que se refiere el artículo 71 de esta ley, en los que se informará del grado de realización de los objetivos, los costes en los que se ha incurrido y las desviaciones físicas y financieras que, en su caso, se hubieran producido».

La inexistencia de programas plurianuales antes citada imposibilita lógicamente que se hayan elaborado los balances de resultados y los informes de gestión sobre la ejecución de tales programas,

cve: BOCG-10-CG-A-383

circunstancia que este Tribunal viene señalando reiteradamente respecto del conjunto de la AGE en las sucesivas Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado[6]. No obstante, se ha venido elaborando un informe de gestión de cada ejercicio, en el que se incluye información relativa a las ayudas concedidas.

De las comprobaciones realizadas sobre el seguimiento del grado de realización del único objetivo establecido en el programa 231 B de los sucesivos presupuestos, a partir de los indicadores que figuran en sus respectivas memorias, se han obtenido los siguientes resultados:

— Los indicadores resultan claramente insuficientes, ya que se limitan, en la mayoría de los casos, a hacer un mero seguimiento del número de beneficiarios de las distintas ayudas, lo que impide una correcta valoración del cumplimiento del objetivo establecido.

— Hasta el presupuesto para el año 2008, con la definición de los nuevos programas, los indicadores no se acomodan a la estructura de los programas de ayudas, de tal forma que se define un mismo indicador para varios de ellos, lo que supone una importante limitación a la hora de valorar su eficacia. Sirva de ejemplo el indicador 04/05 («Integración laboral a retornados, información y orientación socio-laboral y formación profesional de emigrantes retornados y libre circulación de trabajadores»), que incluye los programas de ayudas 2, 3, 4 y 5, este último sólo en 2006.

— El cambio en la estructura de programas, realizado por la Orden TAS/874/2007 supone una ruptura en el modelo de seguimiento, al variar también los indicadores existentes hasta el ejercicio 2007, lo que impide que su cumplimiento quede reflejado cuando se analiza su resultado en el ejercicio siguiente.

— Los informes de gestión de la DGE tampoco sirven para valorar la gestión realizada, limitándose su contenido a una breve exposición de los programas de ayudas y a la cuantificación de los beneficiarios y de los importes de aquéllas, y añadiéndose en algún caso información sobre las solicitudes presentadas, denegadas y concedidas, sin que esta información pueda relacionarse de forma inequívoca con los indicadores que figuran en las memorias de objetivos del programa presupuestario.

En suma, desde la perspectiva de los presupuestos, la planificación no puede considerarse adecuada, ya que de la información que figura en los documentos presupuestarios resulta imposible deducir los créditos destinados a los diferentes programas de ayuda; el único objetivo de gestión resulta muy genérico y, por ello, escasamente operativo; y el sistema de seguimiento a través de los indicadores definidos presenta importantes limitaciones que impiden realizar una correcta valoración de su efectivo cumplimiento.

IV. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN

IV.1 Estructura organizativa

La estructura organizativa del MTAS durante los ejercicios 2005 y 2006 correspondía a la establecida en el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio (BOE 3/7/2004), que desarrollaba la estructura orgánica básica del citado ministerio. Este Real Decreto atribuía las competencias en la materia objeto de esta fiscalización a la entonces DGE, dependiente de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (SEIE), llevándose a cabo las funciones correspondientes a través de la Subdirección General de Pensiones Asistenciales y Programas de Atención a favor de los Emigrantes (SGPAPAE), según establecía el artículo 8.2.b.

La SGPAPAE disponía de cuatro servicios para gestionar las solicitudes de ayuda, realizar su evaluación administrativa y técnica, y elaborar las propuestas de resolución y de pago, así como para llevar a cabo el seguimiento y desarrollar funciones relativas al control de la justificación de las ayudas.

En los ejercicios posteriores se produjeron modificaciones sustanciales en la estructura organizativa del extinto MTAS, que afectaron a la denominación de los servicios y a las funciones asignadas a cada uno de ellos. Esta circunstancia, unida a las modificaciones relativas al número de programas, a su denominación y a su contenido, así como a las variaciones referentes al personal que forma parte de los citados servicios, ha provocado que el conocimiento y el análisis de la gestión de las ayudas a emigrantes y retornados durante los ejercicios fiscalizados haya resultado bastante complejo.

Por otra parte, la gestión económica de los programas de ayudas y subvenciones a españoles emigrantes y retornados era responsabilidad de la Unidad de Servicios Horizontales (USH), unidad de carácter funcional adscrita al Gabinete de la SEIE, aunque no estaba incluida en la estructura orgánica

[6] Véanse las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado correspondientes a los ejercicios 2005 a 2008 y, en concreto, el apartado relativo al análisis de la liquidación de los presupuestos, donde se dedica un epígrafe específico al balance de resultados y al informe de gestión.

cve: BOCG-10-CG-A-383

básica del entonces MTAS, establecida en el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio. La USH tenía asignada, entre otras, la función de caja pagadora de la DGE, comprobaba las propuestas de pago, tanto en firme como a justificar, y las remitía a la intervención delegada para su fiscalización previa. Enviaba asimismo a dicha intervención las cuentas justificativas de los pagos librados a justificar a favor de las Consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales (CTAS) rendidas por éstas. Además, se encargaba del sistema de información económica de las subvenciones.

En relación con el control y el seguimiento de las ayudas, y con independencia de las competencias que, en materia de control interno de las subvenciones concedidas por los sujetos del sector público estatal, se atribuyen a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en los articulos 141 de la LGP y 44 de la LGS, las bases reguladoras correspondientes a los programas de ayudas de 2005 y de 2006 establecían que la DGE, directamente o a través de las CTAS y de las Áreas o Dependencias Provinciales de Trabajo y Asuntos Sociales de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno, o las Direcciones Insulares (ADPTAS), debía realizar las comprobaciones sobre la veracidad de las declaraciones efectuadas por los solicitantes, así como llevar a cabo las labores de control y seguimiento de las ayudas concedidas. Esta previsión se reitera con posterioridad en las bases reguladoras aplicables desde 2007.

De las comprobaciones realizadas, se ha podido concluir que el seguimiento de las subvenciones por la DGE se ha limitado a la agregación estadística, en los informes de gestión, del número de ayudas concedidas y de su importe, clasificadas por CCAA, cuando se trata de ayudas a españoles retornados, y por CTAS, cuando se trata de ayudas a los residentes en el exterior.

Por otra parte, la Orden de 21 de mayo de 1996 (BOE 27/5/1996) regulaba la delegación del ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos del MTAS, y su artículo 10.bis.dos, que fue incluido en dicha Orden por la de 12 de marzo de 1997 (BOE 14/3/1997), delegaba en el Director General de Ordenación de las Migraciones «la resolución de las ayudas individuales y colectivas, que se establezcan en los programas de actuación en favor de los emigrantes o retornados y sus familias, así como la resolución de las solicitudes de ayudas individuales y para el desarrollo de programas de promoción socio-laboral destinadas a los trabajadores migrantes del interior y sus familiares, salvo lo dispuesto en el artículo 23, apartados 8 y 9», salvedad que fue derogada por la Orden de 18 de febrero de 1999 (BOE 24/2/1999).

Este marco permaneció en vigor hasta la aprobación de la Orden TAS/2268/2006, de 11 de julio (BOE 13/7/2006), por la que se delega y se aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en los órganos administrativos del entonces MTAS y sus organismos públicos dependientes. Esta Orden, en su artículo 20.2, establece la delegación de la titular de la SEIE en el Director General de Emigración de la concesión de ayudas, subvenciones y prestaciones que se establezcan en materias propias de su ámbito funcional de actuación y demás facultades inherentes al órgano administrativo concedente y, en su caso, la aprobación y el compromiso de gasto, el reconocimiento de las obligaciones y la propuesta de ordenación de los pagos correspondientes, excepto las competencias delegadas en esta materia en los Consejeros de Trabajo y Asuntos Sociales y en el Jefe de la Sección de Trabajo y Asuntos Sociales en Andorra.

Esta misma Orden, en su artículo 21, aprueba la delegación de la titular de la SEIE en los Consejeros de Trabajo y Asuntos Sociales y en el Jefe de la Sección de Trabajo y Asuntos Sociales en Andorra de la concesión de ayudas para la promoción educativa en el exterior (programa 6/06), de las ayudas y subvenciones a instituciones para actividades asistenciales y culturales (programa 9/06) y de las ayudas y subvenciones a instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamiento (programa 11/06), establecidas en los correspondientes programas de actuación a favor de españoles emigrantes y retornados, en la cuantía que se determine en las órdenes por las que se establecen las bases reguladoras para su concesión y, en su caso, la aprobación, el compromiso de gasto, el reconocimiento de las obligaciones y los pagos correspondientes, con cargo a los libramientos a justificar aprobados por la autoridad competente. En este sentido, hay que señalar que la citada cuantía para el programa 11/06 se fija en 6.000 euros en la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, desapareciendo este límite cuantitativo en las bases reguladoras aplicables desde 2007.

IV.2 Procedimientos de gestión

La gestión de estas ayudas se realiza en un marco procedimental definido por la normativa de carácter general que regula las subvenciones, tanto en su vertiente administrativa, como en la del gasto público. En el primer caso, la LGS y su Reglamento regulan buena parte de las actuaciones que deben llevar a cabo los gestores de las ayudas, mientras que en materia de gasto público tanto la LGP como las normas que la desarrollan definen los procedimientos que deben seguirse para la tramitación de los expedientes.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Por otro lado, las órdenes TAS/358/2005 y TAS/562/2006, así como más tarde la Orden TAS/874/2007, establecen las normas básicas para la gestión de los programas de ayudas a emigrantes y retornados, complementando lo previsto en la normativa que acaba de citarse, ya que en ellas, además de definirse el objeto, la naturaleza y la cuantía de las ayudas de cada programa, se regulan, entre otros, los aspectos procedimentales básicos de su gestión.

Lógicamente, estas órdenes, por su naturaleza, no abordan los problemas específicos de gestión que pudieran derivarse de las singularidades de los distintos órganos responsables de aquélla, particularidades que pueden aconsejar, como es el caso, la elaboración y aprobación de instrucciones internas o manuales de procedimiento, donde se definan las actuaciones a realizar por las distintas unidades, los aspectos relacionados con su coordinación y las responsabilidades en la toma de decisiones. La organización del MTAS en el ámbito fiscalizado se caracteriza tanto por la intensidad de su desconcentración, al tener atribuidas las CTAS funciones y competencias en todas las fases del procedimiento (instrucción, resolución, pago y justificación de las ayudas), como por la heterogeneidad de las Consejerías, cuya dimensión y características dependen de factores tales como el volumen de la emigración española en el país o países de acreditación y las circunstancias socio-económicas de estos.

Conforme se ha indicado en el apartado II, en los dos ejercicios sobre los que se ha centrado la presente fiscalización la DGE dictó instrucciones, recogidas en las correspondientes circulares, para la aplicación de siete programas de 2005, así como para la de otros siete de 2006.

Estas circulares van dirigidas a las distintas unidades que intervienen en la gestión de cada uno de los programas y recogen instrucciones sobre diversos aspectos de la gestión, como son la recepción y tratamiento de las solicitudes, los criterios de valoración y su aplicación, la resolución y su notificación, la acreditación de los requisitos exigidos a los solicitantes y a los beneficiarios, el pago de las ayudas y su justificación. Por el contrario, no se tratan en estas circulares, o se hace de manera muy superficial, los aspectos relacionados con la coordinación entre las distintas unidades que intervienen en la gestión de las ayudas.

Tampoco consta que en el período fiscalizado existieran manuales que, al margen de estas circulares, definieran las funciones de las distintas unidades que intervenían en la tramitación de los expedientes, indefinición que contribuyó a que se produjeran problemas de falta de coordinación entre ellas. Según información facilitada por la DGCEE, desde el año 2007 se han elaborado manuales de procedimiento, en concreto los dedicados a la tramitación de las ayudas de viajes de mayores (temporada 2009-2010) del programa de mayores y dependientes, a la tramitación de las subvenciones del programa de centros y a la gestión y justificación de las ayudas cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, así como instrucciones sobre cuentas justificativas.

Con independencia de las deficiencias descritas, se desconocen los motivos por los que la DGE no dictó circulares para la totalidad de los programas de ayudas, ya que de su generalización cabría esperar, al menos teóricamente, una mejora en la gestión, facilitando el análisis de las solicitudes y homogeneizando la tramitación de los expedientes.

Por otra parte, se ha comprobado que no existía una clara distribución de tareas entre el personal de cada una de las unidades, de tal forma que todos participaban en la fase de evaluación de las solicitudes, en la preparación de las propuestas de resolución y pago, y en los trabajos de seguimiento y control de la justificación de las ayudas, no constando que estas actuaciones estuvieran suficientemente coordinadas y supervisadas.

En este escenario parece aconsejable disponer de un sistema de información orientado a una gestión integrada de las ayudas, propiciando así la unificación de criterios en el tratamiento de los expedientes por parte de las unidades que participan en el procedimiento y permitiendo un correcto tratamiento de la información generada, además de hacer posible un adecuado control de la gestión realizada y de facilitar la toma de decisiones respecto del mantenimiento de las ayudas o la modificación de aquéllas que no alcancen los objetivos que se hubieran fijado.

Pues bien, el MTAS no disponía en el periodo fiscalizado de una herramienta informática de carácter integral, que facilitara la gestión de las solicitudes, los procedimientos de evaluación y de concesión, el pago de las ayudas y la posterior justificación, aportando, además, la información necesaria para realizar los trabajos de seguimiento y control. Los efectos de esta carencia, cuya repercusión resulta especialmente significativa en el caso de los programas gestionados por las CTAS, se han intentado minimizar mediante el empleo de diferentes programas informáticos de tratamiento de texto, hojas de cálculo o bases de

cve: BOCG-10-CG-A-383

datos, los cuales han supuesto, sin duda, un importante apoyo a la gestión, pero, dadas sus limitaciones, no han podido ofrecer, en ningún caso, las soluciones que cabría esperar de un sistema integrado.

Se han identificado hasta 41 archivos informáticos diferentes para la gestión de los 14 programas de ayudas del ejercicio 2006, habiéndose detectado, entre otras, las siguientes deficiencias en los ámbitos de la gestión, el seguimiento y el control de estas ayudas:

— Los archivos informáticos no están normalizados y son insuficientes, ya que la mayoría no incluyen registros de los procedimientos de evaluación, pago y seguimiento, presentan duplicidades y no incluyen ninguna variable que permita la conexión de la información técnica y administrativa con la información de la gestión económica.

— Tampoco en la base de operaciones de la liquidación presupuestaria aparece un campo que relacione claramente a los beneficiarios de las ayudas. La identificación del beneficiario se incluye literalmente en un solo campo de la base de datos sin orden ni codificación y, por tanto, los datos que contienen son muy heterogéneos y resulta muy difícil su gestión. Además, los registros son de texto libre, lo que hace que en la introducción de datos en un mismo registro se pueda realizar de forma muy diferente.

— Generalmente, para cada programa de ayuda existen dos tipos de registros, uno que incluye datos de las solicitudes (identificación y objeto de la solicitud) y otro de la resolución, excepto para el programa 5/06 del que sólo se realiza un resumen anual (en tratamiento de texto).

— Tampoco se lleva un registro de las solicitudes del programa 9/06, registrándose sólo las ayudas concedidas. Esta situación se explica porque las solicitudes se presentan en las CTAS y, aunque éstas envían la información sobre el total de solicitudes, el servicio correspondiente no analiza ni agrega la información de las solicitudes denegadas.

— Ningún registro incluye información sobre la evaluación de las solicitudes, limitándose a su resultado (favorable/desfavorable).

— Respecto de las resoluciones, los servicios registran el beneficiario y la cantidad concedida y, en algunos casos, la fecha de la resolución.

— Sólo en algunos programas se incluyen en los registros el número del libramiento de pago (programas 1/06) o el número del expediente económico que la USH asigna a cada subvención (programas 3/06 y 4/06).

— La USH registraba en base de datos todas las propuestas de pago de las ayudas que se aprobaban por la DGE. Esta base incluye campos idénticos a los registrados por los servicios como son los de filiación de los beneficiarios, de las resoluciones y de las propuestas de pago, que se enviaban a la intervención delegada en el MTAS. Esta base también incluye campos de la justificación de los anticipos, pero sólo de las subvenciones que se conceden a personas físicas o entidades radicadas en el exterior. También incluye datos del servicio que gestiona la subvención y un número de registro del expediente económico.

— Respecto del tratamiento estadístico de la información disponible, la SGPAPAE se limitaba a la elaboración de los informes de gestión con carácter anual, mediante la agregación del número de beneficiarios y el importe concedido de las subvenciones por Comunidad Autónoma y, en su caso, por país de origen. Sin embargo, no incluía indicadores que permitieran conocer la eficacia y la eficiencia de estas ayudas.

La gestión presupuestaria presentaba también alguna limitación importante, al menos en el ámbito del control de las ayudas. Así, en las operaciones de liquidación resulta imposible distinguir si se trata o no de anotaciones correspondientes a las subvenciones objeto de esta fiscalización, ya que a los conceptos presupuestarios afectados se imputan también los gastos de otras ayudas y no existe ningún código que permita diferenciar unas operaciones de otras.

En conclusión, puede afirmarse que en el período 2005-2006 la DGE carecía de un sistema de información integrado para la gestión de las ayudas a emigrantes residentes en el exterior y retornados, disponiendo únicamente, como herramientas de apoyo, de una serie de archivos informáticos que presentaban insuficiencias significativas, tanto en su diseño, como en su contenido, con las consecuencias ya señaladas sobre la información disponible. Con posterioridad, se ha implantado alguna aplicación para la gestión de ayudas concretas y en la actualidad se está trabajando, según la información facilitada por la DGCEE, en una aplicación informática para la gestión de los programas de subvenciones, lo que podría resolver los problemas existentes.

cve: BOCG-10-CG-A-383

V. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN

V.1 Iniciación

A) Expediente de gasto

Las actuaciones en la vertiente financiera constituyen un elemento esencial en esta fase del procedimiento, ya que debe garantizarse la existencia de crédito presupuestario para atender a las obligaciones de contenido económico que se deriven de la concesión de las ayudas. En este sentido, el artículo 9 de la LGS establece como requisitos para el otorgamiento de la subvención la existencia de crédito adecuado y suficiente (apartado 4.b), la fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico (apartado 4.d) y la aprobación del gasto por el órgano competente (apartado 4.e), condiciones que también recoge el artículo 34.1 de la misma ley, al señalar que, con carácter previo a la aprobación de la convocatoria, deberá efectuarse la aprobación del gasto en los términos previstos en la LGP o en las normas presupuestarias de las demás Administraciones públicas.

Analizados los expedientes de gasto de las convocatorias de ayudas de los años 2005 y 2006 se han obtenido las siguientes conclusiones:

— En las ayudas de 2005 las retenciones de crédito se tramitaron con posterioridad a las convocatorias.

— Respecto de estas mismas ayudas, tampoco consta que se tramitaran, con carácter previo a la aprobación de la convocatoria, tal y como exige la LGS, ni las propuestas de gasto, ni su fiscalización, ni su aprobación.

— Respecto de las ayudas de 2006, están contabilizadas las retenciones de crédito con anterioridad a las convocatorias, pero no hay constancia de que se tramitaran las autorizaciones de gasto en los términos exigidos en la LGS.

Ha podido, no obstante, comprobarse que estas deficiencias fueron corregidas en ejercicios posteriores.

Por las circunstancias concurrentes y su defectuosa coordinación con el expediente administrativo de concesión de las subvenciones, puede hacerse una especial referencia al expediente de gasto de la tercera convocatoria de las ayudas del programa 11/06, cuyos actos de propuesta de gasto (12-12-2006), retención de crédito (contabilizada el 13-12-2006 en la aplicación 19.07.231B.790 de los PGE de 2006), fiscalización (14-12-1006) y aprobación del gasto, no fechada, ni contabilizada, se realizaron por importe de 770.000 euros. Sin embargo, en la convocatoria, efectuada mediante Resolución de la DGE de 15 de diciembre de 2006, en lugar de figurar dicha cantidad, el importe total se limitaba a 540.000 euros. En esta convocatoria se establecía un plazo de tres días hábiles para la presentación de las solicitudes, contados a partir del siguiente al de publicación de la citada Resolución en el BOE, que se produjo el día 16 de diciembre de 2006, dándose la circunstancia de que el día 17 de diciembre de 2006 era domingo y, por consiguiente, inhábil. Pues bien, según se desprende del acta correspondiente, la Comisión de Evaluación se reunió el día 19 del mismo mes y año para valorar las solicitudes recibidas, cuando no había transcurrido el plazo previsto para la citada presentación, proponiendo, además, la concesión de sendas ayudas, una por importe de 770.000 euros y otra por la cantidad de 9.800 euros, de modo que la cuantía total excedía no solo de la que aparecía en la Resolución, sino también de la que figuraba en el expediente de gasto. Al final del ejercicio 2006 se anula la retención de crédito antes señalada.

Posteriormente, por diligencia de 17 de enero de 2007 de la SGPAPAE, se hace constar la discrepancia entre los importes que figuraban respectivamente en la convocatoria publicada en el BOE y en el expediente de gasto, además de señalarse que se habían adjuntado erróneamente al expediente documentos que no debían tenerse en consideración y, en concreto, «un borrador de informe de la comisión de evaluación, sin fecha y sin referencia a convocatoria» y una resolución del Director General de Emigración con propuesta de 770.000 euros para el Hogar Español de Montevideo, mención la primera de ellas que no parece acomodarse al contenido del acta de la Comisión de Evaluación que figura en el expediente fiscalizado, que está fechada y firmada por sus componentes. De otra parte, se indica en la diligencia que se había producido otro error en cuanto al plazo de presentación de las solicitudes que figuraba en la convocatoria, ya que en lugar de tres días hábiles era realmente de tres días naturales, circunstancia que, sin embargo, no modificaba el hecho de que la Comisión de Evaluación se hubiera reunido y realizado su propuesta antes de que finalizara el citado plazo. Se señala asimismo que se iba a proceder de inmediato a enviar al BOE la correspondiente corrección de errores de la Resolución de 15 de diciembre de 2006.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Finalmente, mediante Resolución de 24 de enero de 2007 (BOE de 30-1-2007), se procede a la corrección de errores de la de 15 de diciembre de 2006, rectificándose el importe máximo que figuraba en ésta, que queda establecido en 770.000 euros, pero, en contra de lo señalado en la diligencia de 17 de enero de 2007, en lugar de corregirse el plazo de presentación de solicitudes, se va más allá de tal corrección y se abre un nuevo plazo de tres días, en esta ocasión hábiles, de lo que parece colegirse que los trámites llevados a cabo en el expediente iniciado en el año 2006 se daban por no realizados. La Comisión de Evaluación se reúne y realiza su propuesta el 6 de febrero de 2007, tras lo cual se llevan a efecto los actos de retención de crédito (8-2-2007), propuesta de gasto (15-2-2007), fiscalización (14-3-2007) y aprobación de gasto (19-3-2007), resolviéndose el expediente en fecha 19 de marzo de 2007 (ver apartado 5.1.B).

B) Convocatorias. Adecuación a la LGS y a las bases reguladoras

Los programas de subvenciones que han sido objeto de fiscalización están sometidos al régimen de concurrencia competitiva. No obstante, antes de analizar las convocatorias correspondientes puede señalarse que la aplicación del mencionado régimen presenta dificultades en aquellos casos en los que se trata de conceder ayudas destinadas a atender a situaciones de extraordinaria necesidad de personas carentes de recursos suficientes, por cuanto la finalidad de la subvención puede no resultar compatible con el procedimiento de concesión en concurrencia competitiva, al ser perentorio que el beneficiario disponga de la ayuda para poder subvenir a necesidades urgentes e inaplazables. Por ello, el Real Decreto 1493/2007, de 12 de noviembre, en virtud de lo previsto en el artículo 22.2.c de la LGS y en el artículo 67 del RLGS, modificó el régimen de concesión de estas ayudas, incluidas anteriormente en los programas 1/05 y 1/06, así como en el programa de retorno contemplado en la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, regulando la concesión directa de las ayudas destinadas a atender a las situaciones de extraordinaria necesidad de los españoles retornados, por los gastos extraordinarios derivados del hecho del retorno, cuando se acredite insuficiencia de recursos en el momento de la solicitud de la ayuda[7].

En cuanto a las ayudas de los 13 programas de 2005 y de los 14 de 2006, se ha seguido un sistema dispar respecto de las convocatorias. En efecto, como se ha señalado en el apartado II, en el año 2005, la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, además de establecer las bases reguladoras, tenía, según declaraba su artículo 1.2, el carácter de acto de convocatoria, con las excepciones de los programas 7/05 y 11/05, cuya convocatoria se realizaría mediante resolución de la DGE. Esta consideración de la norma aprobatoria de las bases reguladoras como acto de convocatoria desaparece, en cambio, en las subvenciones correspondientes al ejercicio 2006, en el que todos los programas fueron objeto de convocatorias específicas para cada uno de ellos. Este criterio es el seguido en los ejercicios posteriores, debiéndose añadir que, a partir de 2010, se aplica, con alguna excepción (Becas «Reina Sofía» del programa de educación), la tramitación anticipada prevista en el artículo 56 del RLGS, de modo que las convocatorias son aprobadas en el ejercicio presupuestario anterior.

Así las cosas, el análisis realizado lleva a constatar, en primer término, que la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, en cuanto acto de convocatoria, se acomoda al contenido mínimo previsto en el artículo 23.2 de la LGS. Por el contrario, en la convocatoria del programa 7/05 (Resolución de la DGE de 10-3-2005), se han omitido una serie de extremos contemplados entre el contenido necesario del acto por el artículo 23.2 de la LGS y, más concreto, los siguientes: cuantía total máxima de las subvenciones convocadas dentro de los créditos disponibles o, en su defecto, cuantía estimada; plazo de resolución y notificación; indicación de si la resolución pone fin a la vía administrativa o, en caso contrario, órgano ante el que ha de interponerse el recurso de alzada; y medio de notificación o publicación. Estos mismos extremos se han omitido asimismo en la convocatoria del programa 10/05 (Resolución de la DGE de 28-11-2005), así como en la convocatoria complementaria del programa 13/05 (Resolución de la DGE de 28-7-2005). Por su parte, en la convocatoria del programa 11/05 (Resolución de la DGE de 21-4-2005) no se han incluido tampoco las especificaciones señaladas, a excepción del plazo para la resolución y

[7] Otra modalidad de subvención directa es la prevista en el Real Decreto 1596/2010, de 26 de noviembre, que reguló su concesión a entidades españolas en el exterior, para la atención de necesidades derivadas de daños sufridos en sus sedes como consecuencia de hechos catastróficos. En el preámbulo de esta disposición se justifica la concesión directa en la excepcionalidad derivada del origen natural de los sucesos (terremoto y tsunami en Chile en febrero de 2010; lluvias torrenciales y deslizamientos de tierras en Río de Janeiro, en el mes de abril de 2010; y huracán Karl en Veracruz, en septiembre de 2010) y de la magnitud de los daños sufridos en los centros afectados, cuya reparación exigía una respuesta inmediata, de modo que resultaba difícil su valoración en el marco de la convocatoria que se realiza con periodicidad anual.

cve: BOCG-10-CG-A-383

notificación, que sí figura, omitiéndose, en cambio, la referencia a los órganos competentes para la instrucción y la resolución de las solicitudes, extremo al que, por el contrario, sí se hace referencia en las convocatorias antes reseñadas.

De otro lado, la Resolución de la DGE de 28 de noviembre de 2005, por la que se realiza una convocatoria de ayudas del programa 10/05, se aprueba, según se declara en su preámbulo, en virtud de lo establecido en la disposición final primera de la citada Orden TAS/358/2005, que autoriza al Director General de Emigración a dictar las normas reglamentarias necesarias para complementar y ejecutar dicha Orden, cita que no resulta procedente, puesto que las convocatorias de subvenciones no tienen carácter de normas reglamentarias, sino de actos administrativos.

Se ha podido observar, además, la existencia de ciertas discordancias entre algún acto de convocatoria y las bases reguladoras. Así, en la convocatoria de las ayudas del programa 11/05 (Resolución de la DGE de 21-4-2005) se señala que las solicitudes se presentarán en las CTAS y, en su defecto, en las Secciones de Trabajo y Asuntos Sociales (STAS), así como en los Consulados y Secciones Consulares de las Embajadas de España acreditadas en el país de residencia del solicitante[8], lo que no se acomoda a lo establecido en el artículo 4 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, del que se desprende que también resulta posible presentar las solicitudes en las ADPTAS y, en general, en cualquiera de los registros y oficinas contemplados en el artículo 38 de la LRJ-PAC.

Por su parte, las convocatorias correspondientes a los programas incluidos en la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, se acomodan al contenido mínimo regulado en el artículo 23.2 de la LGS, lo que también sucede respecto de las convocatorias realizadas a partir de 2007.

El artículo 48 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, que, como se ha señalado, tiene carácter de acto de convocatoria para las ayudas de dicho año, a excepción de las de los programas 7/05 y 11/05, regula los criterios de valoración de las solicitudes. Por su parte, las convocatorias de estos dos programas se remiten al citado precepto. En cuanto a las ayudas de 2006, las convocatorias reproducen, por regla general, los criterios recogidos en las bases reguladoras, aprobadas por la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero[9]. En relación con ello, debe significarse que entre los extremos que, como mínimo, deben concretar las bases reguladoras, se incluyen, a tenor del artículo 17.3.e de la LGS, los criterios objetivos de otorgamiento y, en su caso, la ponderación de los mismos. Pues bien, tanto la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, como la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, mencionan los citados criterios, pero omiten la referencia a su ponderación[10]. Esta tan sólo se incluirá en las convocatorias a partir del ejercicio 2009 en cinco de los nueve programas de ayudas existentes desde 2007.

La Orden TAS/358/2005, en cuanto acto de convocatoria, y, por remisión a esta Orden, las convocatorias de los programas 7/05 y 11/05, así como las de los programas de 2006, que reiteran lo señalado al respecto en la Orden TAS/562/2006, siguen criterios diversos a la hora de determinar la cuantía de las ayudas. En algún caso, se establece un importe fijo (programas 6.2/05 y 7/06); en otros, se prevé que la ayuda tendrá una cuantía variable, pero con un límite máximo (programas 1/05, 2/05, 6.1/05 7/05, 1/06, 2/06, 6/06 y 8/06). Los posibles problemas surgen cuando se sigue el criterio de establecer una cuantía variable, sin prever un límite máximo. Esta cuestión, sin embargo, no atañe propiamente a las convocatorias, sino que tiene su origen en las bases reguladoras.

A este respecto, es menester recordar que el artículo 17.3.f. de la LGS no obliga a incluir en las bases la cuantía individualizada de la subvención, sino que, alternativamente, admite la posibilidad de que se limiten a contemplar los criterios para la determinación de la cuantía de la ayuda. Pues bien, respecto de algunos programas en los que se señala que esta será de cuantía variable, puede considerarse que los criterios contemplados satisfacen la exigencia derivada del citado artículo 17.3.f de la LGS. Así sucede, en efecto, cuando se recogen como tales los referentes al coste, duración y número de participantes (programas 4/05 y 4/06), al coste, duración e interés del proyecto (programas 5/05 y 5/06), al interés y a las aportaciones de los asociados (programas 8/05 y 9/06), a la entidad, utilidad social y duración del

[8] El apartado octavo de la Resolución habla literalmente del «beneficiario» de la ayuda, pero tal referencia ha de entenderse hecha al solicitante, pues a la adquisición de la condición de beneficiario debe preceder el otorgamiento de la subvención, según se desprende del artículo 11.1 de la LGS.

[9] Como excepciones deben citarse la convocatoria del programa 3/06, que omite dos de los criterios contemplados en el artículo 34 de la Orden TAS/562/2006 e incluye uno no previsto allí, así como la del programa 4/06, que omite uno de los criterios recogidos en el artículo 38 de la citada Orden y añade cuatro no mencionados en este precepto.

[10] Más tarde, el artículo 60.2 del RLGS admitió que, si por razones justificadas, no fuera posible precisar la ponderación atribuible a cada uno de los criterios, se considerará que todos ellos tienen el mismo peso relativo para realizar la valoración de las solicitudes.

cve: BOCG-10-CG-A-383

proyecto (programas 10/05 y 11/06), o al interés del proyecto y al número de personas que se beneficiarán del mismo o de los españoles acogidos en el centro o institución solicitante de la ayuda (programas 12/05 y 13/06). Difícilmente puede estimarse, en cambio, que tal exigencia se satisfaga en casos en los que los criterios son excesivamente indeterminados, como acaece cuando se contemplan circunstancias tales como el interés y características del proyecto (programas 3/05 y 13/05, 3/06 y 14/06 y, a partir de 2007, programa de proyectos e investigación y ayudas para iniciativas de comunicación exterior del programa de comunicación), de modo que en estos supuestos existe un riesgo significativo de que los conceptos jurídicos indeterminados que se contemplan en ambas normas acaben derivando en supuestos de discrecionalidad[11]. Y, desde luego, tampoco es posible considerar que tal satisfacción se produce cuando se omite todo tipo de criterio para determinar el importe de las ayudas (programas 11/05 y 12/06 y, desde 2007 hasta 2010, ayudas para viajes de mayores a España del programa de mayores y dependientes)[12], o cuando las bases se limitan a indicar que la DGE «abonará directamente a las empresas editoras el importe correspondiente» (programas 9/05 y 10/06 y, a partir del 2007, ayudas para suscripción a publicaciones del programa de comunicación)[13].

La Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero (artículo 58.2), regula el reintegro, señalando que «cuando el cumplimiento por los beneficiarios, se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por éstas (sic) una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, la cantidad total a reintegrar vendrá determinada, respondiendo al criterio de la proporcionalidad, por el número y/o grado de incumplimiento de las actividades objeto de subvención». Por su parte, las convocatorias de los programas de 2006 se remiten a lo dispuesto sobre esta materia en el artículo 18 de la Orden TAS/562/2006, cuyo apartado 2 está redactado en términos idénticos al artículo 58.2 de la Orden TAS/358/2005. Lo dispuesto en estos artículos se corresponde con lo previsto en el artículo 37.2 de la LGS, si bien este precepto remite, para la determinación de la cantidad a reintegrar, a la aplicación de los criterios enunciados en el artículo 17.3.n de la misma ley. A su vez, este precepto obliga a incluir en las bases reguladoras los «criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones». De todo ello puede colegirse que las bases reguladoras de las ayudas objeto de esta fiscalización no se acomodan a la exigencia derivada del artículo 17.3.n de la LGS, ya que, lejos de establecer los citados criterios de graduación, se limitan a reiterar que la cantidad a reintegrar vendrá determinada por el grado de incumplimiento de las actividades subvencionadas, incurriendo así en una tautología. En tal sentido, tan sólo el número de incumplimientos podría considerarse comprendido entre los criterios a que hace referencia el artículo 17.3.n de la LGS, pero debe repararse en que este criterio numérico no se contempla únicamente de forma acumulativa con el grado de los incumplimientos, sino también de forma alternativa, con lo que de optarse por esta última, se incurriría en la tautología mencionada, deviniendo esta base reguladora en una formulación vacía de contenido. Con posterioridad, la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo (artículo 18.1), contempla los criterios relativos al volumen y al grado de incumplimiento de las condiciones impuestas sólo de forma acumulativa.

En otro orden de cosas, ha de observarse que en los ejercicios 2005 y 2006 se realizan convocatorias complementarias de alguno de los programas[14], como es el relativo a las ayudas para instituciones

[11] En fase de alegaciones, el MTIN señala que en estos programas «el interés y las características de los proyectos que se presentan en cada convocatoria son fundamentales en la decisión de concesión y en la determinación de (la) cuantía subvencionada para lo que se tiene en cuenta, asimismo, los presupuestos y memorias que se presentan junto a las solicitudes». Este Tribunal comparte el juicio sobre la importancia de las circunstancias reseñadas, pero debe puntualizar que ello no es óbice para que, además de éstas, se tomen en consideración otros elementos, como podría ser, a título de ejemplo, el número de personas que se beneficiarán del proyecto, tal y como, por lo demás, se prevé para otros programas.

[12] El MTIN, en las alegaciones formuladas, informa que las cuantías de las ayudas de este programa «vienen definidas en cada una de las convocatorias por los importes de las tarifas de los viajes que presenta la entidad que resulte adjudicataria del contrato que se tramita simultáneamente a la subvención», de modo que la DGCEE conoce los importes concretos a subvencionar a los beneficiarios en el momento de adjudicarse el citado contrato. Este Tribunal considera que es precisamente esta circunstancia la que debería quedar reflejada en las bases reguladoras, al objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 17.3.f de la LGS, así como a los principios de publicidad y transparencia.

[13] El MTIN alega que «la DGCEE abona los importes de esas suscripciones directamente a las empresas editoras teniendo en cuenta el presupuesto de la convocatoria, en función de las peticiones que realizan los centros y asociaciones de españoles en el exterior y de los importes fijados para su distribución». Es obvio, que ello no impide que pueda cumplirse lo previsto en el artículo 17.1.f de la LGS, de modo que los criterios para la determinación del importe de las ayudas queden reflejados en las bases reguladoras.

[14] Convocatoria complementaria que en algún caso es obligada. En tal sentido, el artículo 3 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, establece que a efectos del programa 13/05, se efectúe «una distribución semestral del crédito para la adjudicación en régimen de concurrencia competitiva de las ayudas solicitadas a través de esta convocatoria y las que se adjudiquen en virtud de una convocatoria complementaria que se realizará en el segundo semestre del año». La nota de complementariedad desaparece,

cve: BOCG-10-CG-A-383

radicadas en el exterior para obras y equipamiento (Resoluciones de la DGE de 28-11-2005, de 8-11-2006 y de 15-12-2006). Esto mismo ocurre en algunos programas de los ejercicios 2007, 2008 y 2011. Entre estas convocatorias, merece una atención específica la realizada por Resolución de la DGE de 15 de diciembre de 2006, a la que se ha hecho referencia en el apartado V.1.A.

Se trata de la tercera convocatoria de las ayudas del programa 11/06, que, al estar abierta a cualquier solicitante que reúna los requisitos exigidos, respeta formalmente el principio de concurrencia competitiva. Sin embargo, desde una perspectiva material, este principio queda seriamente menoscabado, como consecuencia del plazo extremadamente breve que, siguiendo un criterio usual en las convocatorias complementarias que se realizan al final de cada ejercicio, se establece para la presentación de las solicitudes, el cual en este caso se fija en tres días hábiles contados a partir del siguiente al de publicación del acto de convocatoria en el BOE, mientras que dicho plazo era de un mes en la primera convocatoria (apartado séptimo, número 4, de la Resolución de la DGE de 24-5-2006) y de 10 días naturales en la segunda (apartado séptimo, número 4, de la Resolución de la DGE de 8-11-2006). Resulta, en efecto, muy difícil que en este perentorio plazo puedan aportarse algunos de los documentos que deberán acompañarse a la solicitud, señaladamente una memoria de la obra o equipamiento y un presupuesto del proyecto.

En relación con ello, debe significarse que ni siquiera este posible menoscabo del principio de concurrencia competitiva derivado del breve plazo establecido para la presentación de las solicitudes podría estar justificado por las razones de eficacia en la utilización de los créditos destinados a estas ayudas que se invocan en el acto de convocatoria[15]. En efecto, en el apartado primero de la Resolución de 15 de diciembre de 2006, esta tercera convocatoria pretende justificarse, en términos literalmente idénticos a la segunda[16], por «la existencia de un gran número de solicitudes que cumplen los requisitos para ser beneficiarios de las subvenciones y que han sido evaluadas por el órgano colegiado competente para ello entre todas las presentadas, pero que no han podido concederse por haberse cubierto el límite de crédito fijado en la primera convocatoria con otras solicitudes», lo que «determina la necesidad de realizar una segunda convocatoria». Con independencia del error en que se incurre, desde el momento en que no se trata de la segunda, sino de la tercera convocatoria, esta justificación no se ajusta, sin embargo, a la realidad, como lo demuestra incontrovertiblemente el hecho de que fueran únicamente dos las solicitudes presentadas. No puede considerarse, en consecuencia, que la realización de la convocatoria venga explicada por las razones de eficacia en la utilización de los créditos que se invocan en la Resolución correspondiente.

C) Solicitudes y documentación

En relación con las solicitudes de las ayudas, ha sido objeto de análisis el cumplimiento de cuanto se establece en las bases reguladoras y en los actos de convocatoria sobre el lugar y el plazo de su presentación. Se ha examinado asimismo si se realizan comprobaciones respecto de la documentación que ha de acompañarse a la solicitud.

De conformidad con lo que establecen, respectivamente, los artículos 4 y 6 de las órdenes TAS/358/2005, de 14 de febrero, y TAS/562/2006, de 24 de febrero, y que, con posterioridad, reitera el artículo 6.1 de la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, las solicitudes de las ayudas pueden presentarse en cualquiera de los registros y oficinas contemplados en el artículo 38 de la LRJ-PAC y, en todo caso:

a) En el exterior, en las CTAS, en las STAS o en los Consulados o Secciones Consulares de las Embajadas correspondientes al domicilio o residencia del peticionario de la ayuda.

b) En España, en las ADPTAS de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno, respectivamente, correspondientes al domicilio del solicitante o, en su caso, en las Direcciones Insulares, y en la DGE.

Ambas órdenes regulan el lugar de presentación de forma alternativa, de modo que no resultaría obligado que las solicitudes para programas destinados a emigrantes retornados se presentaran en

sin embargo, en el artículo 3.3 de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, donde se habla de «una distribución semestral del crédito para la adjudicación en régimen de concurrencia competitiva de las ayudas solicitadas en dos convocatorias semestrales», lo que no es óbice para que el acto de convocatoria (Resolución de la DGE de 8-11-2006) vuelva a referirse a aquélla como «complementaria».

[15] De la extrema brevedad del plazo da cabal idea el hecho que el plazo de subsanación de las solicitudes, establecido en 10 días, por imperativo de lo previsto en el artículo 8.3 de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, sea superior al plazo de presentación de aquéllas.

[16] Apartado primero de la Resolución de la DGE de 8 de noviembre de 2006.

cve: BOCG-10-CG-A-383

España y las referidas a españoles residentes en el exterior lo fueran en las Consejerías, Secciones, Consulados y Oficinas Consulares antes citadas. Sin embargo, no todos los actos de convocatoria siguen este criterio. En efecto, en algunos programas, aunque se respeta dicha alternativa, se contempla la presentación preferente bien en las ADPTAS (programas 1/06 y 2/06), bien en las CTAS (programas 10/05 6/06, 9/06, 10/06, 11/06 y 12/06), bien en las CTAS y en la DGE (programas 7/05 y 13/05). Y, como se ha señalado en el apartado V.1.B, en un caso el acto de convocatoria no se ajusta a lo establecido en las bases reguladoras (programa 11/05).

Por su parte, algunas de las circulares dictadas por la DGE en los ejercicios 2005 y 2006 no se acomodan ni a lo establecido en las respectivas bases reguladoras, ni a lo previsto en las convocatorias. Así, respecto de las ayudas del ejercicio 2005, las circulares 4/2005 y 5/2005, ambas de 14 de abril, por las que la DGE da instrucciones para la aplicación de los programas 1/05 y 2/05, contemplan solamente a las ADPTAS como órganos competentes para la recepción de las solicitudes y de la documentación, citando al efecto el artículo 46.3.b de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, cuando la regulación recogida en este precepto sobre la competencia orgánica se ciñe a la subsanación de la solicitud, en consonancia con la posibilidad de presentar las solicitudes y la documentación en cualquiera de los registros mencionados en el artículo 4 de dicha Orden, que antes se han citado. Y una circunstancia similar se produce respecto de las ayudas del ejercicio 2006, ya que las circulares 3/2006 y 4/2006, ambas de 28 de abril, por las que se dictan, respectivamente, instrucciones para la aplicación de los programas 2/06 y 1/06, únicamente mencionan como órganos competentes para la recepción de las solicitudes y de la documentación a las referidas ADPTAS, citando al efecto el artículo 8.3.b de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, y el apartado séptimo de las resoluciones de 23 de marzo de 2006, por la que se convocaron las ayudas de ambos programas, cuando, como sucedía en el ejercicio anterior, la regulación contenida en el citado precepto de las bases reguladoras se circunscribe a la competencia para requerir al interesado que subsane la solicitud y el mencionado apartado de los actos de convocatoria reitera que las solicitudes podrán presentarse en cualquiera de los registros a que hace alusión el artículo 6 de la Orden TAS/562/2006, añadiendo una referencia a la presentación preferente —que no exclusiva— en las ADPTAS y en la DGE. Lo mismo cabe señalar, mutatis mutandis, de la Circular 8/2006, de 12 de mayo, por las que se dictan instrucciones sobre la aplicación del programa 6/06, sólo que en esta ocasión lo que se ha señalado respecto de las ADPTAS es aplicable a las CTAS y a las STAS.

Por lo que se refiere al plazo de presentación de las solicitudes, pueden hacerse las siguientes observaciones, que se derivan de las comprobaciones llevadas a cabo sobre expedientes de los programas de ayudas del ejercicio 2006 cuya instrucción correspondía a la SGPAPAE:

— Existe un reducido número de expedientes en los que no se ha podido comprobar la fecha de presentación de las solicitudes, ya que no figura el registro de entrada correspondiente. Se trata, en concreto, de cuatro solicitudes del programa 1/06, dos del programa 7/06 y una del programa 10/06.

— En dos programas, existen solicitudes (12 del programa 1/06 y cuatro del programa 2/06) presentadas antes del inicio del plazo establecido en la convocatoria. En relación con ello, el equipo fiscalizador pudo comprobar que estas solicitudes correspondían a expedientes de la convocatorias de 2005 y su instrucción se realizó en el marco de las convocatorias de 2006, sin que en los expedientes exista constancia de las causas que motivaron esta decisión.

Con independencia de ello, debe reiterarse lo ya señalado en el apartado V.1.B respecto del plazo excesivamente breve previsto en las convocatorias complementarias de diversos programas y el posible menoscabo que de tal circunstancia podría derivarse para la operatividad del principio de concurrencia competitiva.

A tenor de lo establecido en los articulos 17.3.b y 23.2.b de la LGS, las órdenes TAS/358/2005, de 14 de febrero, y TAS/562/2006, de 24 de febrero, recogen los requisitos de carácter general que se exigen para poder solicitar las ayudas y adquirir la condición de beneficiario y contemplan asimismo los requisitos específicos para poder optar a cada tipo de ayuda incluida en cada uno de los programas, así como la forma de acreditar unos y otros. Ambas órdenes, así como los actos de convocatoria, determinan también la documentación que ha de acompañarse a las solicitudes.

En consonancia con lo anterior, se ha comprobado si en los expedientes queda constancia documental de la actuación administrativa dirigida a examinar si se han presentado de forma correcta las solicitudes y se adjuntan los documentos exigidos en las bases reguladoras y en las convocatorias para acreditar la condición de beneficiario y cualquier otro documento previsto en ellas. Según se ha podido constatar, en

cve: BOCG-10-CG-A-383

la mayoría de los expedientes queda constancia documental de que se comprueba la documentación exigida, por la presencia de escritos relativos a la comunicación que los servicios administrativos mantienen con los solicitantes, pero son escasos los expedientes en que se encuentran documentos normalizados para su revisión. Sólo en los expedientes del programa 5/06 se han encontrado documentos normalizados en tres de los ocho expedientes revisados. En otros casos, se archivan o se anotan en la carpeta del expediente los escritos enviados al solicitante. No obstante, algunos servicios archivan estos escritos de forma separada, sin que en el expediente quede constancia de su localización.

Por último, es preciso señalar que la DGE carecía de un sistema con información sobre el número real de solicitudes presentadas para cada uno de los programas de ayuda, fundamentalmente por el hecho de no disponerse de datos suficientes sobre las solicitudes presentadas en las CTAS y en las STAS[17].

V.2 Instrucción: Evaluación de las solicitudes

Dentro de la instrucción del procedimiento, la evaluación de las solicitudes constituye el acto con mayor trascendencia a efectos de su concesión o de su denegación. En atención a ello, se han realizado comprobaciones sobre el cumplimiento de lo establecido respecto de dicha evaluación en los artículos 3, 47 y 48 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, y en los artículos 7, 26, 30, 34, 38, 42, 46, 51, 55, 60, 64, 68, 72, 76 y 80 de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero (BOE 2/3/2006). Los resultados obtenidos se resumen en este apartado.

En consonancia con los articulos 22.1 y 24, apartados 3 y 4, de la LGS, las órdenes TAS/358/2005 y TAS/562/2006 establecen que las solicitudes sean valoradas por unas Comisiones de Evaluación, que tendrán la consideración de órgano colegiado, y cuya composición varía según el órgano competente para la resolución:

a) En aquellas solicitudes cuya resolución competía al Director General de Emigración, la Comisión estaba constituida en el ejercicio 2005 por el titular de la DGE o persona en quien delegara, el Jefe de Servicio correspondiente a los programas a evaluar y un funcionario designado por el Director General, que actuaría como Secretario. Esta composición experimenta una variación en el ejercicio 2006, ya que en lugar del Director General de Emigración pasa a formar parte del órgano evaluador el titular de la SGPAPAE o persona en quien delegue.

b) Cuando el órgano competente para resolver eran los Consejeros de Trabajo y Asuntos Sociales, la Comisión de Evaluación estaba compuesta en el ejercicio 2005 por la persona en quien delegara el Consejero y dos funcionarios designados también por el Consejero. Las bases reguladoras aplicables en el año 2006 cambian esta composición, ya que en lugar de la persona en quien delegue el Consejero, será miembro de la Comisión el Secretario General de la Consejería o persona en quien éste delegue[18]. Al realizarse esta modificación, no se tuvo en cuenta que la figura del Secretario General no se contempla en las normas reguladoras de la estructura de las CTAS con carácter general, sino tan sólo para el caso de que «las especiales circunstancias de alguna Consejería lo hagan necesario» (artículo 7 del Real Decreto 904/2003, de 11 de julio, por el que se regula la Administración del MTAS en el exterior), de modo que, al existir CTAS sin Secretario General, la previsión recogida en la base reguladora correspondiente (artículo 7.3 de la Orden TAS/562/2006) era, en diversos casos, de imposible aplicación[19], pese a lo cual tal previsión se reitera en las bases reguladoras aplicables desde el ejercicio 2007 (artículo 5 de la Orden TAS/874/2007).

---

[17] Se señala en las alegaciones remitidas por el MTIN que la DGCEE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la LRJ-PAC, lleva un registro general, en el que se realizan los asientos de todos los escritos que se presentan, constando en cada asiento los datos contemplados en el apartado 3 del citado precepto. Se añade que las solicitudes presentadas en las CTAS y STAS son remitidas a la DGCEE, son registradas y son entregadas al servicio correspondiente para su trámite. En relación con ello, debe significarse que, con independencia de que existan solicitudes cuya instrucción y resolución corresponda a las CTAS, no se hace referencia en este informe a la carencia de un registro, sino a la inexistencia de un sistema de información.

[18] En el acta de la Comisión de Evaluación de la CTAS en Chile, relativa a la solicitudes de ayudas del programa 11/06, se señala que el Presidente actúa por delegación del Consejero de Trabajo y Asuntos Sociales, lo que se corresponde con lo establecido para la valoración de las solicitudes de los programas de ayudas del ejercicio 2005, pero no para las del año 2006.

[19] Por el contrario, ha podido comprobarse que en alguna CTAS que cuenta con Secretario General, éste no formaba parte de la Comisión de Evaluación. Así, del informe sobre las solicitudes de ayudas del programa 9/06, emitido por la Comisión de Evaluación constituida en la CTAS en Méjico, se desprende que aquélla estaba compuesta por un trabajador social, el responsable financiero y una auxiliar administrativa, sin que, de otra parte, se indique en el documento si alguno de los integrantes del órgano de evaluación actuaba por delegación del Secretario General.

cve: BOCG-10-CG-A-383

La composición de las Comisiones de Evaluación de las CTAS presenta, además, otros problemas. Tanto la Orden TAS/358/2005, como la Orden TAS/562/2006, prevén que formen parte de aquéllas «dos funcionarios designados por el Consejero». Pues bien si el término «funcionario» se toma en su estricto sentido literal haría imposible en algunos casos la constitución de las Comisiones con personal propio de la CTAS, por la inexistencia del número suficiente de éste. En tal sentido, se da incluso algún caso en que en la Consejería correspondiente únicamente tenía, en los ejercicios 2005 y 2006, la condición de funcionario el titular de la Consejería, siendo el resto de la plantilla personal laboral, contratado conforme a la legislación local. Es, pues, necesaria una interpretación extensiva y teleológica para considerar que en el término «funcionario» ha de entenderse también comprendido el personal laboral. La Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, solucionó expresamente el problema, al sustituir el término «funcionarios» por el de «empleados públicos».

De otra parte, en alguna CTAS prestaban servicios menos de tres personas, de modo que tampoco era posible, en estos casos, la constitución de la Comisión con personal propio de la Consejería. Sin embargo, la Comisión de Evaluación de la CTAS en Portugal se constituyó en el ejercicio 2006 tan sólo con dos miembros, debido a que, según consta en el acta de la valoración de las solicitudes de las ayudas presentadas en la convocatoria complementaria del programa 11/06, la citada Consejería cuenta únicamente con dos trabajadores, además del Consejero, todo ello con independencia de no tener tampoco Secretario General. La solución, sin embargo, no puede considerarse correcta, ya que, establecido por el artículo 7.2 de la Orden de TAS/562/2006 el carácter de órgano colegiado de la Comisión de Evaluación, por derivarse tal naturaleza del artículo 22 de la LGS, ha de ser tres el número mínimo de miembros de tal órgano, en virtud de lo dispuesto por el artículo 38.1 de la LOFAGE (regla tres faciunt collegium)[20].

Pese a ello, esta fue la solución que se aplicó con posterioridad, como se desprende de las convocatorias de las ayudas de los programas de asociaciones y de centros para el ejercicio 2008[21], donde se establece que «excepcionalmente, en aquellos casos en que las Consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales no cuenten con suficiente personal para que la Comisión conste de los tres miembros citados, y así se justifique, será suficiente para su constitución con el Presidente y un Vocal»; esta previsión se omite, en cambio, en la convocatoria de las ayudas del programa de educación, pese a que la Resolución de la DGE es de la misma fecha y su publicación se produjo en el mismo BOE en que fueron publicadas las relativas a las ayudas de los programas de asociaciones y de centros. Por su parte, las convocatorias de las ayudas de estos mismos programas y la del de educación para los ejercicios 2009 y 2010[22] añadieron que tal previsión se realizaba de conformidad con «la normativa reguladora de los órganos colegiados», sin especificar la norma concreta en que se apoyaba.

Según se desprende de la contestación dada por la DGCEE a la información solicitada por este TCu en torno al hipotético fundamento jurídico de esta previsión, se habría pretendido encontrar aquél en el artículo 26.2 de la LRJ-PAC. Este precepto señala que «los órganos colegiados podrán establecer el régimen propio de convocatorias, si éste no está previsto por sus normas de funcionamiento. Tal régimen podrá prever una segunda convocatoria y especificar para ésta el número de miembros necesarios para constituir válidamente el órgano». Pues bien, indica al respecto la DGCEE que «esa facultad del artículo 26.2 de la Ley 30/1992, que prevé la posibilidad de especificar el número de miembros necesarios para constituir válidamente el órgano en segunda convocatoria, se extendió a la propia composición inicial del órgano». Añade la citada Dirección General que en las convocatorias para el año 2011 se ha subsanado la deficiencia y se expresa que la Comisión de Evaluación estará constituida por tres miembros.

En relación con ello, debe señalarse que si bien en las Resoluciones de la DGCEE de 11 de noviembre de 2010, por las que se convocaron ayudas de los programas de asociaciones y de centros para 2011, se suprime la referencia a la posibilidad de constituir las Comisiones de Evaluación únicamente con dos miembros, no se contempla fórmula alternativa alguna para aquellos casos en los que las actualmente denominadas Consejerías de Trabajo e Inmigración (CTIN) no cuenten con personal suficiente para constituir un órgano evaluador, como sigue siendo el caso de la CTIN[23] en Portugal, ya que, según los datos de la web de esta Consejería, actualizados a 27 de junio de 2011, en ella prestan servicios tres

[20] Con posterioridad, la naturaleza colegial de estas comisiones de evaluación se reitera en el artículo 5.4 de la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, que aprobó las nuevas bases reguladoras.
[21] Resoluciones de la DGE de 19-2 —2008 y de 13-10-2008.
[22] Resoluciones de la DGCEE de 5-3-2009, 24-3-2009 y 10-11-2009.
[23] www.mtin.es/es/mundo/consejerias/portugal.

cve: BOCG-10-CG-A-383

personas, incluido su titular, debiéndose tener en cuenta que éste, por imperativo de lo dispuesto en el artículo 5 de la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, no puede formar parte del órgano de evaluación, al corresponderle la competencia para resolver, todo ello con independencia de los casos en los que por razón de vacante, enfermedad u otras incidencias no pueda contarse con suficiente personal para constituir dicho órgano. En tal sentido, si bien es cierto que el problema ha sido resuelto en ocasiones mediante la avocación, no lo es menos que del artículo 14 de la LRJ-PAC se desprende que esta técnica está prevista para ser aplicada en supuestos concretos[24]. Consecuentemente, puede servir para resolver el problema de la imposibilidad de constituir el órgano de evaluación por insuficiencia de personal derivada de causas coyunturales (vacante, enfermedad)[25], tal y como, por lo demás, prevén las bases reguladoras de la concesión de estas subvenciones (artículo 5.2 de la Orden TAS/874/2007), pero no cuando la falta de suficientes efectivos es debida a una circunstancia permanente, lo que lleva a la necesidad de contemplar expresamente en las bases reguladoras la solución que debe aplicarse en este último caso. Esta solución podría venir dada, entre otras posibilidades, por la atribución, en estos casos, de las funciones de valoración de las solicitudes a la DGCEE, por el desplazamiento de un empleado que preste servicios en la citada Dirección General a fin de completar la composición de la Comisión de Evaluación, o, incluso, por la integración de algún empleado de otras unidades de la Representación Diplomática correspondiente como miembro de dicha Comisión, si ello fuera posible.

En cuanto a la actividad evaluadora, pueden realizarse algunas observaciones, atinentes unas a los programas que son competencia de la DGE, y referentes otras a los programas cuya competencia corresponde a las CTAS, además de otra, de carácter general, relativa a la baremación de las solicitudes.

Respecto de las tareas evaluadoras de las solicitudes presentadas en los primeros de estos programas en el año 2006, puede señalarse lo siguiente:

— En todos los expedientes figuran los documentos de las Comisiones de Evaluación en los que se expresa el resultado de la valoración realizada. Además, en el 72% de los expedientes del programa 1/06, en el 47% de los del programa 2/06 y en la totalidad de los del programa 7/06 se encuentran archivados los documentos que los evaluadores han elaborado para facilitar la valoración por parte de la Comisión.

— En los informes emitidos por las Comisiones de Evaluación sólo se expresa que se han tenido en cuenta los criterios de valoración establecidos, pero no se desglosa ésta por cada uno de dichos criterios. Este desglose tampoco aparece en los documentos elaborados, en su caso, por los evaluadores, salvo en dos programas (1/06 y 2/06), en los que, como se indica más adelante, figura la baremación de cada criterio. Además, en las ayudas del programa 7/06, aunque no existe propiamente una valoración desglosada por los criterios tomados en consideración, existe una hoja con las observaciones realizadas por el evaluador.

— La valoración de las solicitudes del programa 5/06 no se realizó por la misma comisión, sino por dos órganos evaluadores, de distinta composición: uno de ellos realizó la valoración de dos expedientes de subvenciones, que históricamente se conceden a las federaciones agroalimentarias de Unión General de Trabajadores (UGT) y de Comisiones Obreras (CCOO), para información, asesoramiento y atención personal a los trabajadores temporales españoles que se desplazan a la vendimia francesa, mientras que el otro valoró las demás solicitudes. En relación con ello, debe indicarse que esta valoración por diferentes comisiones puede afectar al principio de concurrencia competitiva. Con independencia de lo anterior, analizadas estas dos solicitudes por el equipo fiscalizador, pudo comprobarse que cumplen los requisitos formales exigidos, pero sus respectivas memorias explicativas presentan diferencias significativas en cuanto al número de beneficiarios potenciales, pese a lo cual se les concedió una cantidad idéntica (45.000 euros). Todas estas circunstancias relativas a la realización de la valoración por dos comisiones de evaluación y a la igualdad de la cantidad concedida, pese a la disparidad del

[24] La valoración de las solicitudes de ayudas del programa 6/06 presentadas en la CTAS en Canadá fue realizada por una Comisión de Evaluación constituida en la DGE, en virtud de avocación realizada, en fecha 18 de septiembre de 2006, por la titular de la SEIE, que también afectaba a la CTAS en Dinamarca. Esta avocación se derivaba, según se expresa en el acto administrativo correspondiente, del hecho de que tanto la plaza de Consejero, como la de Secretario General de ambas CTAS, se encontraban vacantes, de modo que era preciso realizarla para poder dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 7 de la Orden TAS/562/2006 en cuanto a la composición de las Comisiones de Evaluación y al órgano competente para resolver el procedimiento. La avocación también se refería a la STAS en Andorra.

[25] Si bien la avocación se refiere específicamente al aspecto decisorio, las bases reguladoras (artículo 5, apartados 2 y 3 de la Orden TAS/874/2007) permiten interpretar que aquélla pueden conllevar la realización de la evaluación de las solicitudes por una Comisión constituida en la DGE, tal y como sucedió en el caso al que se hace referencia en la nota anterior.

cve: BOCG-10-CG-A-383

número de beneficiarios potenciales, resultan de aplicación asimismo a estos mismos expedientes del ejercicio 2005[26].

— Como se ha señalado en el apartado V.1.A, de la documentación que obra en el expediente se desprende que la Comisión de Evaluación que realizó la primera valoración de las solicitudes presentadas en la tercera convocatoria del programa 11/06 se reunió y realizó la correspondiente propuesta antes de que finalizara el plazo establecido para la presentación de las solicitudes.

Respecto de los programas del ejercicio 2006 cuya instrucción es competencia de las CTAS, las comprobaciones sobre la evaluación de las solicitudes se han limitado a la revisión del contenido de los documentos de las Comisiones de Evaluación que figuran en los expedientes. Los resultados obtenidos se resumen a continuación:

— De la consulta de estos documentos se desprende que ninguna Comisión de Evaluación ha tenido en cuenta, a la hora de valorar las solicitudes del programa 6/06, la posibilidad de realizar en el país de residencia los estudios para los que se solicita la ayuda. Esta omisión tiene su origen en la discordancia existente entre, por una parte, las bases reguladoras (artículo 46 de la Orden TAS/562/2006) y las resoluciones de la DGE de 23 de marzo y de 20 de noviembre de 2006, por las que respectivamente se convocaron ayudas para la promoción educativa en el exterior y se realizó una convocatoria complementaria, donde se incluye entre los criterios de valoración «las posibilidades de acceso con carácter gratuito o subvencionado a los estudios para los que se solicita la ayuda en el país de residencia», y, por otra, la Circular de la DGE 8/2006, de 12 de mayo, en cuyo apartado tercero no figura este criterio entre los que se contemplan con carácter orientativo

— Sólo el 50% de las Comisiones de Evaluación constituidas en las CTAS indican los criterios seguidos para la evaluación de las solicitudes del programa 9/06

— Una referencia específica puede, además, hacerse a varias circunstancias relativas al informe emitido por la Comisión de Evaluación de la CTAS en Alemania, que afectan a cuatro solicitudes del programa 9/06 y que, según se señala expresamente en dicho informe, fueron recibidas fuera de plazo.

Respecto de la primera de estas solicitudes, formulada por Asociación de Familias Españolas de Heilbronn, se entra a valorar positivamente el contenido del programa de actividades, pese a que tuvo entrada fuera de plazo, dejándose «la concesión de subvención a discreción del órgano instructor»), y siendo otorgada finalmente la ayuda, por importe de 937 euros. En el informe se justifica la admisión de una solicitud presentada fuera de plazo en el hecho de que la CTAS había enviado la información de la convocatoria a una dirección postal equivocada, ya que la entidad había cambiado varias veces de domicilio en los últimos años. Esta justificación, sin embargo, no puede considerarse correcta, aun cuando pretenda adoptarse un criterio flexible, entre otras razones porque, aun tratándose de una entidad radicada en el extranjero, los actos de convocatoria se publican en el BOE, que resulta de fácil e inmediato acceso por vía telemática, sin que, de otro lado, ni las bases reguladoras, ni el acto de convocatoria prevean la comunicación a cada posible solicitante, aun cuando ésta constituya un práctica que merezca una calificación positiva. Ha de interpretarse, en consecuencia, que no procedía la valoración de la solicitud presentada fuera de plazo, no pudiendo olvidarse, en tal sentido, que la concesión de las ayudas se realiza en régimen de concurrencia competitiva, de modo que la admisión y valoración de la solicitud podría afectar a los intereses legítimos de los demás solicitantes.

De una segunda solicitud, presentada por la Organización Social Regional Centro de Estudios de la Cultura Española de Moscú, se indica que, pese a haber tenido su entrada fuera de plazo, «teniendo en cuenta las características geográficas e históricas de este colectivo, podría considerarse la adjudicación de la subvención», que finalmente fue concedida por importe de 2.200 euros. En relación con ello, debe significarse que no puede compartirse el criterio aplicado, puesto que es de todo punto obvio que la circunstancia indicada no autoriza a exonerar a una determinada entidad del cumplimiento del plazo establecido para solicitar una subvención, debiéndose además insistir en el perjuicio que puede ocasionarse a los demás solicitantes, dado el régimen de competencia competitiva al que está sometida la concesión de estas ayudas. Por añadidura, en el presente supuesto la entidad solicitante tiene su sede en la ciudad de Moscú, de modo que no se advierte la existencia de dificultad alguna para que dicha entidad hubiera

[26] En las alegaciones formuladas, el MTIN explica que el hecho de que la valoración fuera realizada por dos comisiones de evaluación fue debido a que las ayudas concedidas a las dos organizaciones sindicales citadas se referían a proyectos cofinanciados por el Fondo Social Europeo, por ser las únicas solicitudes que reunían los requisitos para ello. Esta circunstancia, sin embargo, no justificaría la disociación orgánica de la valoración de las solicitudes de un mismo programa.

cve: BOCG-10-CG-A-383

presentado su solicitud dentro del plazo establecido en la representación diplomática o en el consulado de España en la mencionada capital.

Respecto de estas dos solicitudes, debe señalarse que su admisión no se encuentra amparada por lo previsto en el artículo 22 de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, que autoriza a la DGE a establecer, de forma motivada y siempre que existan causas que lo justifiquen, excepciones en cuanto al cumplimiento de algunos requisitos formales o del plazo de presentación de las solicitudes de ayudas. En efecto, ello es así porque, en primer lugar, una cosa es establecer excepciones respecto del cumplimiento de dicho plazo y otra muy distinta es, sin haberse determinado excepción alguna, admitir a posteriori solicitudes presentadas de forma extemporánea, con vulneración del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. Además, la autorización recogida en el precepto debe respetar el principio de concurrencia competitiva, tal y como se preocupan de señalar las Resoluciones de la DGE de 10 de marzo y de 8 de abril de 2005, que, en virtud del precepto análogo recogido en las bases reguladoras del ejercicio 2005 (disposición adicional de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero), ampliaron, a petición de las correspondientes CTAS, los plazos de presentación de las solicitudes del programa 6/2005, donde se indica que «la ampliación solicitada no va a afectar en ningún caso a la resolución final de las ayudas de este Programa 6, dado que se ha efectuado una distribución previa por países del crédito existente, en función del volumen de solicitudes de años precedentes». Por último, incluso en el caso hipotético de que se realizara una interpretación del precepto en cuestión que permitiera admitir solicitudes presentadas de forma extemporánea, resultaría que, como se ha razonado, en ninguno de dos supuestos concretos en los que se aplicó la excepción concurrían causas que justificaran suficientemente la exoneración del cumplimiento del plazo establecido.

La tercera y la cuarta solicitudes, formuladas respectivamente por las Asociaciones de Padres de Familia de Obertshausen y de Duisburgo, fueron presentadas en oficinas de los correos alemanes. Respecto de aquella se señala en el informe que fue depositada en la oficina correspondiente «dos días antes de finalizar el plazo de presentación, según consta en el matasellos del sobre recibido», añadiéndose que si «tenemos en cuenta que en Alemania Correos necesita generalmente un día desde que recibe la correspondencia hasta que la entrega a los destinatarios, consideramos que el retraso no es imputable a la entidad solicitante sino a Correos y se informa su solicitud favorablemente». En relación con la cuarta solicitud, se indica en el referido informe que «tiene entrada fuera de plazo pero con un matasellos de correos muy próximo a la fecha tope de presentación de solicitud, por lo que se le puede aplicar la misma consideración que a la entidad anterior», señalándose acto seguido que «es tenida en cuenta como posible beneficiaria de subvención sin que esta Comisión tenga la misma seguridad que en el caso anterior». En ambos casos, las ayudas fueron concedidas por importe de 1.500 euros y de 500 euros, respectivamente.

El criterio aplicado en estos dos expedientes no puede ser compartido, ya que ni el artículo 38.4 de la LRJ-PAC, ni las normas sobre servicios postales vigentes a la sazón (Ley 24/1998, de 13 de julio, y artículo 31 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre), ni las bases reguladoras, ni las convocatorias contemplan las oficinas de correos extranjeras como lugares de presentación de solicitudes, de modo que no es posible, ni siquiera con una interpretación espiritualista, considerar que el depósito de un sobre conteniendo la petición correspondiente en tales oficinas cause efectos para el cómputo de los plazos establecidos para formular la solicitud. Así se pronuncian las SSTSJ de Madrid 1220/2004, de 30 de septiembre (fundamento de derecho 3º) y 540/2005, de 18 de mayo (fundamento de derecho 4º), conforme a las cuales el artículo 38.4 de la LRJ-PAC, al aludir a las oficinas de correos, sólo se está refiriendo a las españolas, ya que son las únicas sobre las que el poder ejecutivo español puede ejercer la potestad reglamentaria, siendo el cumplimiento de las normas reglamentarias subsiguientes las que permiten atribuir eficacia jurídica a la presentación de escritos en dichas oficinas. La primera de estas sentencias añade que, a tenor del citado precepto, los escritos dirigidos a las Administraciones Públicas españolas desde el extranjero deben presentarse en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España, lo que excluye que la presentación de escritos en oficinas de correos de otros países equivalga a su presentación en la Administración Pública española destinataria del envío. A mayor abundamiento, el criterio jurisprudencial más reciente niega eficacia a efectos del cumplimiento de los plazos a la presentación de documentación en las oficinas de correos en sobre cerrado certificado cuando no está en juego el acceso a recursos o reclamaciones, sino la adquisición de una posición jurídica ventajosa para el particular (SSTS de 5-6-2003, 5-4-2006 y 24-9-2008).

cve: BOCG-10-CG-A-383

En cuanto a la baremación de los criterios de valoración, debe señalarse que hasta el ejercicio 2009 las convocatorias no recogen la ponderación de cada criterio que ha de tenerse en cuenta para la evaluación de las solicitudes, por lo que en los expedientes del año 2006 fiscalizados son excepción aquellos en los que figura dicha baremación, quedando reflejada en concreto ésta en los documentos de evaluación de los programas 1/06 y 2/06, así como en los del programa 6/06[27]. Debe señalarse, no obstante, que a partir del citado año 2009 los criterios de valoración aparecen baremados sólo en las convocatorias de cuatro programas y de una modalidad de ayudas de otro (centros, educación, jóvenes, mujeres y actividades asistenciales y de atención del programa de mayores y dependientes), no estándolo en los demás (asociaciones, proyectos e investigación, comunicación, retorno y ayudas para viajes del programa de mayores y dependientes), sin que se conozca la causa de tal disparidad.

Otro aspecto analizado en los documentos de evaluación de los expedientes revisados del ejercicio 2006 ha sido si consta la causa por la que se propone la denegación, habiéndose comprobado que ésta se incluye en los documentos emitidos por las Comisiones de Evaluación, salvo en tres programas (1/06, 10/06 y 11/06), en los que no se motiva la denegación en el 84%, el 52% y el 92%, respectivamente, de las solicitudes cuya desestimación se propone.

V.3 Resolución

En este apartado se analiza el cumplimiento de lo establecido sobre la resolución de los procedimientos de concesión de ayudas en el artículo 49 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, en el artículo 9 de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, y en los actos de convocatoria, así como con carácter general en la LGS y en la LRJ-PAC.

En primer lugar, hay que señalar que la resolución adopta formas variadas. En unos casos, el expediente finaliza con tantas resoluciones como beneficiarios; en otros, la resolución es única; y, finalmente, en otros, coexisten resoluciones individuales con una resolución global.

Respecto de ello, ha de señalarse que, tanto por economía procesal, como porque así se infiere del artículo 25 de la LGS y del artículo 63 del RLGS, en relación con el artículo 55.3 de la LRJ-PAC, la resolución de concesión debería ser única, si bien habría de incluir la relación de beneficiarios, así como la desestimación de las demás solicitudes.

El contenido de las resoluciones varía según el programa de ayudas, aunque todas incluyen la correspondiente motivación, conforme a lo que establecen el artículo 25 de la LGS, las bases reguladoras y los actos de convocatoria.

De la revisión de la muestra de expedientes de 2006 escogida, se derivan, además, las siguientes circunstancias:

— En un porcentaje muy significativo (el 61%) las resoluciones no están fechadas. En tal sentido, de las pruebas de fiscalización realizadas se desprende que tan sólo lo están en su totalidad las resoluciones del programa 4/06, así como las de las ayudas concedidas del programa 13/06 y las de las subvenciones denegadas del programa 5/06. Asimismo, está fechada la mayoría de las resoluciones de las ayudas concedidas de cuatro programas (1/06, 10/06, 11/06 y 14/06) y de las denegadas de tres programas (1/06, 11/06 y 14/06).

— Por el contrario, en la totalidad de las resoluciones de las ayudas de los programas 2/06, 3/06, 7/06, 8/06 y 12/06, así como de las denegadas del programa 9/06 no figura la fecha. Esta tampoco está reflejada en la mayoría de los expedientes de ayudas del programa 6/06 (el 89% de las resoluciones de las ayudas concedidas y el 96% de las denegadas), así como en un porcentaje significativo (el 30%) de las resoluciones de las ayudas concedidas del programa 9/06. Este hecho es debido, según información de la Subdirección General de Prestaciones Sociales (SGPS), a instrucciones de la entonces DGE y así queda expresamente establecido, según se ha comprobado, en la Circular 8/2006, de 12 de mayo para el programa 6/06 y en la Circular 7/2006, de 10 de mayo para el programa 9/06, donde se señala expresamente que «en las resoluciones no deberá constar fecha ni tampoco deberá estamparse la firma del Consejero de Trabajo y Asuntos Sociales», circunstancia que, según se desprende de ambas Circulares, está en relación con la necesidad de cumplir los trámites de fiscalización y de contabilidad.

[27] La Circular de la DGE 8/2006, de 12 de mayo, incluye una baremación de las solicitudes, si bien de carácter meramente orientativo, recogiendo, según las comprobaciones realizadas, el 50% de las CTAS la puntuación total y el otro 50% la puntuación desglosada por criterios de valoración. Debe añadirse que este último modo de proceder es el que se acomoda más exactamente a lo establecido en dicha Circular.

cve: BOCG-10-CG-A-383

— Además, en ambas Circulares no parece distinguirse adecuadamente la propuesta de resolución y la resolución. En efecto, los apartados quinto y tercero, respectivamente, de las dos Circulares establecen que «las resoluciones de concesión de ayuda estarán sujetas a fiscalización previa. Una vez reunida la Comisión de Evaluación, las Consejerías remitirán a la Dirección General de Emigración, el acta, firmada y fechada, de la reunión celebrada por dicha Comisión y la propuesta de resolución de concesión conjunta. En las resoluciones no deberá constar fecha ni tampoco estamparse la firma del Consejero de Trabajo y Asuntos Sociales. La propuesta de resolución, junto con el informe y el Acta de la Comisión de Evaluación correspondiente, servirán de base para la confección del correspondiente documento contable ADOK y situar en cada Consejería el importe necesario para abonar las ayudas… Una vez fiscalizado el expediente y enviado a las Consejerías, ésta remitirán la correspondiente Resolución de Notificación (sic) a cada beneficiario». Parece que, en lugar de señalarse que en las resoluciones no debería constar fecha y firma, se debió indicar que, una vez fiscalizado el expediente y devuelto a las Consejerías, los titulares de éstas firmarían y fecharían las resoluciones y las notificarían seguidamente a los interesados.

— En cuanto al cumplimiento del plazo máximo dentro del cual debe dictarse y notificarse la resolución, ha de indicarse que la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero (artículo 9.2), en consonancia con el artículo 25.4 de la LGS, lo establece en seis meses a contar desde la fecha de publicación de la convocatoria, si bien prevé que las convocatorias puedan posponer sus efectos a una fecha posterior. Pues bien, en los actos de convocatoria de la mayoría de los programas el citado dies a quo se fija en la fecha de publicación de la convocatoria (programas 3/06, 4/06, 5/06, 6/06, 7/06, 8/06, 9/06, 11/06, 12/06 y 14/06) o en el día siguiente al de dicha publicación (programa 10/06), si bien, como excepción, en algunos casos el inicio del cómputo del plazo se establece en la fecha de presentación de las solicitudes (programas 1/06, 2/06 y 13/06). En las comprobaciones realizadas se han encontrado retrasos en el 0,43% de las ayudas concedidas del programa 1/06 y en el 36,36% de las del programa 2/06.

— Se ha encontrado evidencia de la notificación a los beneficiarios de las ayudas en la mayoría de los expedientes revisados, con excepción de algunos programas. Dejando aparte los expedientes de los programas 6/06 y 9/06, así como las ayudas hasta 6.000 euros del programa 11/06, cuya resolución corresponde las CTAS, y que no han sido objeto de comprobación a estos efectos, las citadas excepciones corresponden a la totalidad de los expedientes revisados del programa 8/06, así como a la totalidad de los expedientes denegados del programa 7/06.

V.4 Recursos

En este apartado del informe se analiza la interposición de recursos administrativos contra las resoluciones de las solicitudes de las ayudas objeto de fiscalización en la forma y plazos previstos. De las pruebas de fiscalización realizadas respecto de los expedientes del ejercicio 2006 se desprende lo siguiente:

— La SGPS no dispone de información agregada, desglosada por programas, de los recursos interpuestos contra las resoluciones de las solicitudes de ayudas, a excepción de las relativas a dos programas (1/06 y 2/06). En otros dos programas (3/06 y 4/06), el registro contempla la variable, pero no hay ningún dato cumplimentado. En los demás programas, los recursos se archivan en carpetas, junto con los documentos del procedimiento cuya resolución se recurre[28].

— Todas las resoluciones dictadas por la DGE o por las CTAS hacen referencia a los recursos que proceden, ya sea en vía administrativa ya en vía judicial, además del órgano ante el que han de interponerse.

— En los expedientes revisados en la muestra se han analizado trece recursos de reposición (cinco del programa 1/06, tres del 2/06, dos del 3/06, dos del 4/06 y uno del 9/06). De las comprobaciones realizadas se desprende que, a excepción de un recurso, cuya resolución fue estimatoria, todos fueron resueltos en el plazo establecido en el artículo 117.2 de la LRJ-PAC. Todas las resoluciones fueron notificadas a los recurrentes.

V.5 Publicación de las ayudas concedidas

El artículo 18 de la LGS ordena la publicación de las subvenciones concedidas en el diario oficial correspondiente, en los términos que se fijen reglamentariamente, si bien contempla algunas excepciones,

[28] Señala el MTIN en sus alegaciones que el hecho de no disponerse de información agregada, desglosada por programas, de los recursos interpuestos, se debe a su escaso número. Esta circunstancia, sin embargo, facilitaría precisamente disponer de esa información.

cve: BOCG-10-CG-A-383

entre las que figura el supuesto de aquéllas cuyo importe, individualmente consideradas, sea inferior a 3.000 euros, en cuyo caso las bases reguladoras deberán prever la utilización de otros procedimientos que aseguren la publicidad de los beneficiarios. Por su parte, el artículo 30 del RLGS determina que la publicación de las subvenciones deberá realizarse durante el mes siguiente a cada trimestre natural y que se incluirán todas las concedidas durante dicho período, salvo aquéllas cuya publicación estuviera excluida por la Ley.

Las comprobaciones realizadas sobre la publicación de las ayudas concedidas ofrecen el resultado que se describe seguidamente.

Para los programas de 2005, ni la Orden TAS/358/2005, de 14, de febrero, ni las convocatorias de las ayudas de los programas 7/05 y 11/05 contemplan previsión alguna acerca de la publicación de las ayudas concedidas. Ante el silencio de las bases reguladoras, cuando menos las ayudas de cuantía igual o superior a 3.000 euros debían ser publicadas en el BOE, por aplicación directa del artículo18 de la LGS.

En cumplimiento de lo establecido en este precepto de la LGS, en el BOE de 7 de noviembre de 2006 se publicaron las ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros concedidas durante el año 2005 en el marco de los programas regulados por la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero[29], a excepción de las relativas a los programas 9/05 y 11/05, lo que estaría justificado por no llegar el importe de cada una de ellas a 3.000 euros. De otra parte, de los datos obtenidos por el equipo fiscalizador se desprende que la publicación no ha incluido la totalidad de las ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros, ya que se ha omitido respecto de un total de 26: dos ayudas del programa 7/05, por importe de 4.961 y de 3.020 euros; y cinco del programa 8/05, 14 del programa 10/05 y cinco del programa 13/05, todas ellas de 3.000 euros cada una (ver anexo 6).

Respecto de las ayudas de importe inferior a esta cantidad, la DGCEE, a requerimiento de este TCu, tras señalar que las bases reguladoras vigentes en 2005 no contemplaban ningún procedimiento de publicidad, ha informado que «los Consejeros de Trabajo e Inmigración disponían de los tablones de anuncios de la propia Consejería, así como de las asociaciones y centros españoles, como medio para informar sobre la concesión de estas subvenciones».

Por su parte, la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, en su artículo 9.3, estableció tres modalidades de publicidad de las ayudas concedidas:

— En el BOE y, en todo caso, en los tablones de anuncios de las ADPTAS (programas 1/06 y 2/06).
— En el BOE y, en todo caso, en el tablón de anuncios de las CTAS (programas 3/06, 4/06, 5/06, 6/06, 7/06, 8/06, 9/06, 10/06, 11/06, 13/06 y 14/06)
— Únicamente en el tablón de anuncios de las CTAS (programa 12/06).

Por tanto, si se pone en relación lo dispuesto en esta Orden con el artículo 18 de la LGS, es posible interpretar que no resultaba exigible que las ayudas de importe inferior a 3.000 euros fueran publicadas en el BOE, siendo suficiente que fueran hechas públicas, según los programas, bien en los tablones de anuncios de las Adptas, bien en los de las CTAS. En el caso específico del programa 12/06, ha de entenderse que, pese a lo establecido en las bases reguladoras, las ayudas de cuantía igual o superior a 3.000 euros, si las hubiere, deberían haber sido objeto de publicación en el BOE, ya que la excepción recogida en el artículo 18.3.c de la LGS atañe únicamente a las de importe inferior a la citada cantidad.

Dada la práctica imposibilidad de comprobar la exhibición de las subvenciones concedidas en los tablones de anuncios, las comprobaciones se han ceñido a la publicación en el diario oficial, resultando que en los Boletines Oficiales del Estado de 4 de noviembre de 2006, de 23 de febrero de 2007 y 24 de mayo de 2007 fueron publicadas, respectivamente, las ayudas concedidas durante los dos primeros y los dos últimos trimestres de 2006, así como durante el primer trimestre de 2007, en el marco de diez programas (1/06, 2/06, 3/06, 4/06, 5/06, 7/06, 8/06, 9/06, 11/06 y 14/06)[30]. De los datos obtenidos por el equipo fiscalizador se desprende, sin embargo, que esta publicación no ha incluido todas las ayudas concedidas en el marco de dichos programas, habiéndose podido observar la omisión de 128. No consta, además, que fueran publicadas en el BOE las ayudas relativas a los programas 6/06, 10/06, 12/06 y 13/06, lo que estaría justificado, en razón de su cuantía, en el caso de los tres primeros, pero no en el del programa 13/06, al ascender la única ayuda concedida por la DGE a 284.271 euros, con lo que el total de ayudas concedidas cuya preceptiva publicación se ha omitido asciende a 129: una ayuda del programa 2/06,

[29] Resolución de la SEIE de 4-10-2006.
[30] Resoluciones de la SEIE de 4-10-2006, de 23-2-2007 y de 9-5-2007. En tres de los programas (3/06, 4/06 y 5/06), la publicación incluye ayudas de importe inferior a 3.000 euros, lo que, como se ha expresado, no era obligado.

cve: BOCG-10-CG-A-383

por importe de 3.800 euros; dos del programa 5/06, por importe de 45.000 euros cada una; dos del programa 8/06, por importe de 4.510 y de 7.000 euros; siete del programa 9/06, por importe de 3.000 euros cada una; 97 del programa 11/06; una del programa 13/06; y 19 del programa 14/06 (ver anexo 7).

En los ejercicios posteriores, si bien no consta la publicación de las ayudas concedidas en 2007 y 2008 en las modalidades de promoción educativa en el exterior y para prácticas universitarias (programa de educación), de viajes para mayores (programa de mayores y dependientes) y de suscripción a publicaciones (programa de comunicación), ello estaría justificado, al ser inferiores a 3.000 euros. Por el contrario, no todas las ayudas de cuantía igual o superior a esta cantidad habrían sido objeto de la preceptiva publicación en el BOE, ya que, cuando menos, no consta la de algunas ayudas de los programas de centros, mujeres y jóvenes, concedidas en el ejercicio 2007 (ver anexo 8)[31]. Tampoco consta que se publicaran en el BOE las ayudas de formación para el empleo (programa de jóvenes) de importe inferior a 3.000 euros, concedidas en el marco de la segunda convocatoria de 2008 (Resolución de la DGCEE de 23-10-2008), cuya publicación en el BOE resultaba, como excepción, obligada, por así desprenderse de lo dispuesto en el apartado noveno, número 3, de la convocatoria.

A partir del año 2009, junto a ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros, figuran también incluidas en las correspondientes resoluciones publicadas en el BOE ayudas de importe inferior a la citada cantidad, por así exigirlo las respectivas convocatorias, en las que no se realiza ninguna distinción por razón de cuantía. Se trata, en concreto, de ayudas del programa de centros (Resoluciones de la SEIE de 18-5-2009, de 20-10-2009 y de 3-4-2010), concedidas en el primer, segundo y tercer trimestres de 2009 (Boletines Oficiales del Estado de 2-6-2009, de 6-11-2009 y de 3-4-2010), así como de ayudas del programa de asociaciones (Resolución de la DGCEE de 26-5-2010), concedidas durante el primer trimestre de 2010 (BOE de 14-6-2010). No consta, sin embargo, que fueran objeto de publicación en el BOE las ayudas concedidas en las modalidades de promoción educativa en el exterior y para prácticas universitarias (programa de educación) y de suscripción a publicaciones (programa de comunicación). Tampoco consta la publicación de las ayudas de viajes para mayores (programa de mayores y dependientes), pero en este caso tal omisión estaría justificada, al ser de importe inferior a 3.000 euros, cuya publicación en el BOE, como única excepción a la regla general, no viene exigida por las correspondientes convocatorias.

Todo ello permite llegar a las siguientes conclusiones:

— En las bases reguladoras aplicables a los programas del ejercicio 2005 no se prevé un procedimiento de publicidad alternativo a la publicación en el BOE para las subvenciones de importe inferior a 3.000 euros.

— No se ha publicado en el BOE la totalidad de las ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros concedidas en el marco de las convocatorias de 2005 y 2006.

— Tampoco consta la preceptiva publicación en el BOE de algunas ayudas a partir del ejercicio 2007.

Con independencia de ello, ha podido observarse la existencia de una práctica divergente entre los gestores de los programas, lo que indica la inexistencia, en ocasiones, de una interpretación unívoca de las previsiones relativas a la publicidad de las ayudas. En concreto, mientras que la DGE no hizo públicas en el BOE las subvenciones del ejercicio 2008 de importe inferior a 3.000 euros, el IMSERSO sí las incluyó en la Resolución de 20 de febrero de 2009 (BOE de 23-3-2009), por la que publicó las ayudas para cuya concesión era competente, aun cuando su publicación en el BOE no parece que fuera obligada.

Por último, ha podido comprobarse la existencia de divergencias no justificadas entre la información proporcionada al equipo fiscalizador por la DGCEE y la publicada en el BOE respecto del importe y número de beneficiarios de las ayudas. En concreto, en relación con las concedidas en 2005, estas divergencias son las siguientes:

— Según la DGCEE el importe total de las ayudas del programa 4/05 ascendió a 2.124.100 euros, que fueron concedidas a 31 beneficiarios, mientras que según la información publicada en el BOE la cuantía total de estas ayudas fue de 2.123.700 euros para un total de 34 beneficiarios.

[31] Según las bases reguladoras aplicables desde 2007 (artículo 8.5 de la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo), las ayudas concedidas se harán públicas en el BOE, así como, en todo caso, en el tablón de anuncios de las CTAS correspondientes, en los términos previstos en el artículo 18 de la LGS. Por su parte, las convocatorias de los ejercicios 2007 y 2008 prevén la publicación se lleve a cabo en el BOE, así como en el tablón de anuncios de las CTAS. Por consiguiente, las ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros deberían haber sido publicadas en el BOE y en los tablones de anuncios de las CTAS, mientras que para las de importe inferior a dicha cantidad bastaba que fueran hechas públicas en los citados tablones de anuncios.

cve: BOCG-10-CG-A-383

— A tenor de los datos proporcionados por la DGCEE, el importe total de las ayudas concedidas en el programa 6.2/05 (Becas «Reina Sofía») ascendió a 477.000 euros, mientras que, de acuerdo con la información publicada en el BOE, tal cuantía fue de 477.600 euros.

— Conforme a la información proporcionada por la DGCEE, en el programa 7/05 se concedieron ayudas por un total de 69.120 euros, mientras que según los datos publicados en el BOE, el importe total de las ayudas fue de 70.791 euros.

— De acuerdo con los datos proporcionados por la DGCEE el importe total de las ayudas del programa 13/05 fue de 1.809.000 euros, lo que no se corresponde con la cifra de 1.856.500 euros reflejada en la información publicada en el BOE.

Como puede observarse en tres de estos programas (4/05, 7/05 y 13/05), el importe total de las ayudas concedidas que aparece publicado en el BOE es superior al proporcionado por la DGCEE, cuando, al no aparecer publicadas las ayudas de menos de 3.000 euros, debería ser necesariamente igual o inferior. En cuanto a las ayudas del programa 6.2 no es explicable que a mayor número de beneficiarios corresponda un menor importe total.

VI. PAGO Y JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS

La gestión del pago de las ayudas y su justificación está condicionada tanto por las específicas características de la organización del MTAS en el ámbito de la emigración, como por el marco jurídico que regula estas actuaciones. Como ya se ha señalado, las competencias sobre algunos programas de ayudas están desconcentradas en las CTAS (hoy, en las CTIN), que tienen atribuidas las relativas a la instrucción, resolución y pago, lo que resulta determinante a la hora de analizar los procedimientos empleados para su gestión.

En lo referente a la gestión del pago, los articulos 51 de la Orden TAS/358/2005 y 11 de la Orden TAS/562/2006, por las que se establecen las bases reguladoras aplicables en los ejercicios 2005 y 2006, regulan la forma de hacer efectivas las ayudas, señalando que:

— El importe de las ayudas se librará por anticipado a favor de los beneficiarios en el momento de la concesión, salvo las relativas a la participación en colonias de vacaciones, albergues o campamentos, que se abonarán una vez celebrada la actividad y previa presentación de los oportunos justificantes. Este libramiento por anticipado supone que su realización se encuentra condicionada a la elaboración del proyecto de la actividad objeto de subvención y a su posterior justificación, o a la acreditación de la situación de carencia de recursos, cuando se trate de ayudas del programa 1.

— El abono de la ayuda reconocida se realizará directamente al interesado o bien a través de las CTAS o de las Adptas.

— La documentación que, en su caso, se requiera para acceder al cobro de la ayuda reconocida quedará especificada en la resolución de concesión.

Así las cosas, es preciso diferenciar los pagos efectuados en territorio español, que se realizan en firme por los servicios centrales del ministerio, o por las ADPTAS, de los efectuados a perceptores que residen en el exterior, para cuya materialización es preciso situar, mediante el sistema de pagos a justificar, fondos a favor de las CTAS, responsables del pago final.

Esto supone que, si bien a ambos procedimientos les es de aplicación lo establecido en el artículo 34 de la LGS sobre el pago de subvenciones y en el artículo 75 de la LGP respecto de la ordenación de los pagos, en los realizados en el exterior ha de tenerse en cuenta también lo establecido en el artículo 79 de la LGP, en relación con la gestión de los pagos a justificar, así como la disposición adicional quinta de esta misma Ley en lo atinente a la gestión de gastos y pagos en el exterior, además de las normas de desarrollo de estos dos preceptos, el Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, y el Real Decreto 938/2005, de 29 de julio, respectivamente.

El artículo 34 de la LGS, que regula el pago de las subvenciones, diferencia entre los casos en que se aporta la documentación justificativa de la aplicación de los fondos por el beneficiario o entidad colaboradora y aquellos otros en los que el pago se realiza en concepto de anticipo sin la previa aportación de la documentación en cuestión.

El pago a justificar del artículo 79 de la LGP y el pago anticipado de la subvención del artículo 34 LGS tienen en común que la justificación del gasto es posterior al libramiento; sin embargo, el tratamiento contable y las normas sobre justificación posterior difieren, resultando difícil armonizar las exigencias de

cve: BOCG-10-CG-A-383

ambos procedimientos en caso de emplearse simultáneamente. Contablemente, en el ámbito de las subvenciones, los libramientos de anticipos se tramitan como pagos en firme, de ahí que es frecuente denominarlos «pagos en firme de justificación diferida». Las normas de justificación de estos pagos se contienen en el artículo 30 de la LGS, en los articulos 69 a 82 del RLGS y en las correspondientes bases reguladoras de cada tipo de subvención. Estas normas no coinciden con las reguladoras de los pagos a justificar ni en los plazos, cuya fijación compete a las bases, ni en los obligados a hacerlo, que serán los perceptores, beneficiarios o entidades colaboradoras, y no los cajeros pagadores. En todo caso, la utilización de la modalidad de pago a justificar para los anticipos de subvenciones exige la coordinación de ambas modalidades de pago y justificación.

En este sentido, es en las propias bases reguladoras de las ayudas donde se definen los elementos diferenciadores de ambos procedimientos, separándose expresamente la justificación de los pagos por parte de las CTAS (articulos 54 de la Orden TAS/358/2005 y 14 de la Orden TAS/562/2006) de la justificación de las ayudas por parte de los beneficiarios (articulos 55 de la Orden TAS/358/2005 y 15 de la Orden TAS/562/2006). Esta misma separación existe en las bases reguladoras aplicables desde 2007 (articulos 12 y 13 de la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo). Del análisis de estos preceptos debe interpretarse, al contrario de lo hecho por el MTAS, que ambas justificaciones han de realizarse por separado, al ser claramente distintos tanto su alcance, como los plazos de justificación y la responsabilidad de los obligados a presentarlas. En efecto, los libramientos de los fondos a justificar puestos a disposición de las CTAS deben justificarse mediante la acreditación de los pagos a los perceptores de las ayudas, siendo responsables de su justificación las propias Consejerías dentro de los plazos que al efecto establece la normativa de pagos a justificar; mientras que la obligación de justificar la aplicación de las ayudas recae, en cambio, sobre los beneficiarios, en los términos establecidos en las propias bases reguladoras y en el artículo 30 de la LGS y dentro de los plazos que se fijen en las resoluciones de concesión y, en todo caso, dentro de los seis meses a contar desde la fecha de recepción de la ayuda.

Por último, es preciso destacar la discordancia existente, respecto de los plazos de justificación de los libramientos de fondos a favor de las CTAS, entre lo establecido en las bases reguladoras y las normas que regulan los pagos a justificar. En efecto, mientras que en las bases reguladoras se señala que dicha justificación se efectuará dentro del plazo de seis meses, a contar desde la fecha contable del documento ADOK, el artículo 79.4 de la LGP, tras establecer como regla general un plazo de tres meses para rendir la cuenta justificativa, determina como excepción que las cuentas de los pagos en el extranjero podrán ser rendidas en el plazo de seis meses. El precepto no fija, sin embargo, el dies a quo para el cómputo del plazo, de modo que es preciso acudir a una norma reglamentaria, como es el artículo 10.1 del Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados a justificar, para considerar que el plazo reseñado debe comenzarse a contar desde la percepción de los fondos correspondientes. Así se señala, por otro lado, en las instrucciones impartidas por la DGE (v. gr., Circulares 10/2005, de 14 de abril de 2005, y 7/2006, de 10 de mayo de 2006, por las que se imparten instrucciones para la aplicación del programa de ayudas a instituciones para actividades de carácter asistencial y cultural —programas 8/05 y 9/06-). Con posterioridad, la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, al regular en su artículo 12 la justificación de los pagos, no incluye la referencia a la «fecha contable del documento ADOK», limitándose a señalar el plazo de seis meses, sin indicación del dies a quo.

En los apartados siguientes se analiza el procedimiento de pago de las ayudas concedidas, así como su justificación y control, partiendo de la documentación y de la información generada por la extinta SGPAPAE en la gestión de los diferentes programas de ayudas, así como por la USH que, como ya se ha señalado, dispone de una base de datos para el seguimiento del procedimiento del pago y de su ulterior justificación.

VI.1 Pago de las ayudas

En este apartado se muestran, además de los resultados del análisis de los distintos procedimientos empleados por el MTAS para hacer efectivos los pagos correspondientes a las ayudas concedidas, los obtenidos en los trabajos realizados para comprobar el pago efectivo a los perceptores de las ayudas, así como en el examen de las diferencias entre las ayudas concedidas y las pagadas.

El procedimiento del pago de las ayudas se inicia con la elaboración de las propuestas de pago por la SGPAPAE, tanto las correspondientes a pagos en firme como las de pagos a justificar, las cuales se envían a la USH, desde donde, previa asignación de un número de expediente económico y registro en la base de datos en la que se efectúa su seguimiento, se remiten a la intervención delegada para su

cve: BOCG-10-CG-A-383

fiscalización. Una vez intervenidas, se envían a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera para proceder al pago de las ayudas a los beneficiarios o a la situación de los fondos a favor de las CTAS.

En la práctica, como se ha señalado anteriormente, la forma del pago está condicionada por el lugar de residencia del beneficiario de la ayuda, lo que determina que el abono se realice en firme para los residentes en España, o que se utilice el sistema de pagos a justificar para los residentes en el exterior, lo que genera diferentes situaciones para cada uno de los programas de ayudas fiscalizados:

— Pago en firme: se realiza mediante transferencia a las cuentas corrientes de cada beneficiario. Se trata de los pagos en firme, a beneficiarios retornados y entidades privadas españolas, de las ayudas de los programas 2/05, 3/05, 4/05, 5/05, 6.2/05, 13/05, 2/06, 3/06, 4/06, 5/06, 7/06 y 14/06, y los pagos a entidades que realizan la prestación o el servicio de las ayudas concedidas a los beneficiarios residentes en el exterior de los programas 7/05, 9/05, 11/05, 12/05, 8/06, 10/06, 12/06 y 13/06.

Los pagos de las ayudas correspondientes al programa 1 también se realizaban en firme en los ejercicios 2005 y 2006[32], pero en este caso por la ADPTAS de la provincia en la que residía el beneficiario. El pago se materializaba mediante cheque nominativo y aunque este procedimiento está previsto en la normativa vigente, provocaba retrasos en la percepción de las ayudas por los beneficiarios, de modo que hubiera sido preferible utilizar el procedimiento seguido con carácter general, salvo en los casos en que tal utilización no fuera posible. Por último, también se efectúan pagos en firme a entes públicos, exclusivamente por el MTAS, en algunas ayudas de los programas 4/05, 5/05, 7/05, 8/05, 13/05, 4/06, 5/06, 8/06 y 14/06.

— Pago en divisas de obligaciones contraídas en moneda nacional de pagos a justificar: se trata de los pagos a beneficiarios residentes en el exterior de las ayudas concedidas en los programas 3/05, 4/05, 5/05, 6.1/05, 7/05, 8/05, 10/05, 13/05, 3/06, 4/06, 5/06, 6/06, 8/06, 9/06, 11/06 y 14/06. Los fondos se sitúan en las cuentas autorizadas del Banco de España de pagos en el extranjero correspondientes a las CTAS y éstas a su vez lo entregan a los beneficiarios.

En resumen, la existencia de formas de pagos diferentes, según se realicen en territorio español o en el exterior, provoca que para el pago de ayudas correspondientes a un mismo programa (3/05, 4/05, 5/05, 7/05, 13/05, 3/06, 4/06, 5/06, 8/06 y 14/06) se empleen formas de pago distintas, generándose diferencias en los procesos de justificación y control. Por otra parte, no estaba justificado que los pagos correspondientes a las ayudas del programa 1 no se realizaran de forma centralizada como el resto de pagos en firme efectuados en territorio español, lo que lejos de mejorar el procedimiento general, provocaba retrasos en el pago, a la vez que dificultaba su tramitación administrativa.

En otro orden de cosas, de la información obtenida se concluye que en los ejercicios 2005 y 2006 fue pagada a los beneficiarios la práctica totalidad de las ayudas concedidas, pudiendo destacarse como excepción más significativa, al margen de algunas renuncias de escasa importancia cuantitativa, el caso de una de las editoriales receptoras de las ayudas de los programas 9/05 y 10/06, a la que no se le hicieron efectivas ni las ayudas correspondientes a la convocatoria de 2005, por importe de 92.907,30 euros, ni el 50% de las de la convocatoria de 2006, por una cantidad de 11.481,00 euros, en ambos casos por no estar al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social.

VI.2 Justificación y control de las ayudas

La Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, en sus artículos 24 y 53 a 58 y la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, en sus artículos 13 a 18 y 50, respectivamente, regulan la justificación de las subvenciones, así como la responsabilidad y el régimen sancionador, las incompatibilidades y exclusiones y el potencial reintegro de los fondos percibidos.

También en las distintas convocatorias de los ejercicios 2005 y 2006 se hace referencia a los aspectos relacionados con la justificación de las ayudas, si bien hay que significar que el tratamiento que se les da no es homogéneo. Así, en unos casos, los menos, los actos de convocatoria regulan con detalle el procedimiento de justificación, mientras que en la mayoría de los casos se limitan a incluir una mera remisión a las bases reguladoras.

Las citadas bases establecen el procedimiento de justificación de las ayudas por parte de los beneficiarios, indicando que estarán obligados a justificar los gastos realizados con cargo a aquéllas de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la LGS, salvo en los casos de los programas 1 y 2, en los

[32] Recuérdese que por Real Decreto 1493/2007, de 12 de noviembre, estas ayudas pasaron a ser de concesión directa.

cve: BOCG-10-CG-A-383

que bastará que, con carácter previo a la resolución, quede acreditada la concurrencia de la situación objeto de la ayuda, y que dicha justificación deberá efectuarse dentro del plazo que se fije en la respectiva resolución de concesión y, en todo caso, dentro de los seis meses a contar desde la recepción de la ayuda. La forma de la justificación se acomodará a las instrucciones que se dicten por la DGE y a lo establecido en la indicada resolución, siendo requisito ineludible la presentación de las facturas o recibos originales de los gastos realizados. Además, establecen que los beneficiarios deben aportar una memoria justificativa de la aplicación de la ayuda concedida y explicativa de su realización.

El procedimiento de justificación varía dependiendo del destino de los pagos y de la forma del pago:

— En los pagos en el exterior de los programas 3/05, 4/05, 5/05, 6.1/05, 7/05, 8/05, 10/05, 13/05, 3/06, 4/06, 6/06, 8/06, 9/06, 11/06 y 14/06 la justificación aportada por los beneficiarios, consistente en facturas o recibos originales de los gastos realizados, forma parte de las cuentas justificativas rendidas por las CTAS, de acuerdo con lo previsto en el artículo 79.4 de la LGP y en el resto de la normativa reguladora de los pagos a justificar. Las citadas cuentas justificativas se remiten a la intervención delegada en el MTAS para su fiscalización y, una vez aprobadas por éste, se envían al TCu.

— En el caso de los pagos en firme realizados en territorio español, correspondientes a los programas 3/05, 4/05, 5/05, 13/05, 3/06, 4/06, 5/06 y 14/06, la justificación se realiza directamente por los beneficiarios ante la SGPAPAE, donde se revisan las memorias económica y explicativa de las ayudas concedidas y se envía escrito de conformidad o de solicitud de subsanación al beneficiario firmada por el responsable del servicio que gestiona la ayuda y, una vez dada la conformidad, se devuelven los comprobantes a los beneficiarios. En las ayudas del programa 2 la justificación se limita a la acreditación de la continuidad de la actividad para la que se ha concedido la ayuda y en las de los programas 6.2/05 y 7/06, con carácter previo al pago de la beca, se requiere la documentación acreditativa del pago de las tasas académicas del curso para el que se ha concedido la ayuda; sin embargo, no se comprueba si se realizan los estudios para los que se han concedido la ayuda y su resultado.

— En los pagos a entidades por la gestión de la prestación o del servicio de las ayudas de los programas 7/05, 9/05, 11/05, 12/05, 8/06, 10/06, 12/06 y 13/06 la justificación se envía por las citadas entidades directamente a la SGPAPAE, que se limita a realizar la propuesta del pago por el importe de la facturación presentada por las entidades.

La información sobre la justificación y el control de las ayudas se ha obtenido, para los pagos realizados en el exterior, de la base de datos de la USH, mientras que para los pagos en territorio español no se dispone de información normalizada, dependiendo la misma de cada uno de los servicios de la SGPAPAE que gestionaban los distintos programas.

Para analizar el procedimiento de justificación se ha comprobado la documentación relativa a las cuentas justificativas de 171 libramientos de fondos correspondientes a las ayudas de 2005 y 2006 y pagadas tanto en el exterior como en España, obteniéndose del examen de los documentos relativos a la justificación de las subvenciones que están incorporados a dichas cuentas los resultados que se incluyen en los apartados siguientes.

A) Justificación de los pagos en el exterior

Los pagos en el exterior corresponden a la totalidad de las ayudas de los programas 6.1/05, 8/05, 10/05, 6/06, 9/06 y 11/06 y a una parte de los pagos de los programas 3/05, 4/05, 5/05, 7/05, 13/05, 3/06, 4/06, 5/06, 8/06 y 14/06.

Como ya se ha señalado en párrafos anteriores, los pagos en el exterior a los beneficiarios de las ayudas son realizados por las CTAS, siendo de aplicación a los fondos puestos a su disposición el régimen de pagos a justificar. En el procedimiento adoptado desaparece la cuenta justificativa de la subvención, tal y como se define en el artículo 30 de la LGS, quedando integrada la justificación de la subvención en la cuenta justificativa de los pagos a justificar. Sin embargo, de lo indicado en las bases reguladoras sobre la justificación de ayudas, se deduce que este procedimiento debería ser totalmente independiente de la justificación de los fondos librados a justificar a favor de las CTAS para efectuar los pagos a los perceptores de aquéllas, sin que, por tanto, se encuentre fundamento al procedimiento de justificación empleado.

La justificación de las subvenciones se materializa mediante una certificación de la CTAS, realizada sobre la base de los justificantes presentados por los beneficiarios de las ayudas, la indicación de la aplicación presupuestaria del cargo, la cuenta justificativa de las obligaciones satisfechas con cargo a las

cve: BOCG-10-CG-A-383

órdenes de pago y la certificación del cambio de moneda en su caso. Las CTAS envían además los comprobantes originales de las ayudas de los programas cuya competencia corresponde a la DGE. Por lo que respecta a su tramitación, las cuentas justificativas de las CTAS se reciben en la SGPAPAE, donde se procede a su revisión y se remiten a la USH para su envío a la intervención delegada en el MTAS. Una vez comprobada la documentación, la intervención emite el informe de la cuenta justificativa de los pagos a justificar, con su opinión favorable o desfavorable, y lo envía de nuevo a la USH para que, a su vez, lo comunique a la SGPAPAE y ésta a la CTAS correspondiente para que proceda a la aprobación de la cuenta o a la subsanación, en su caso, de los defectos puestos de manifiesto en dicho informe.

El problema se produce al incorporarse la justificación de la subvención presentada por los beneficiarios a la cuenta justificativa de los fondos a justificar recibidos por las CTAS, ya que el plazo de justificación de aquélla, seis meses a partir de la percepción de la ayuda, finaliza con posterioridad al plazo fijado para la justificación de los pagos a justificar, también de seis meses, pero contados desde la recepción de los fondos por las CTAS. Además, tampoco coinciden los responsables de justificar los fondos puestos a disposición de las CTAS, que son los habilitados de las mismas, con los obligados a justificar las ayudas, que son sus beneficiarios, lo que refuerza la necesidad de coordinar las exigencias de ambos procedimientos, respetando, en todo caso, las características de cada uno de ellos y las normas que les son de aplicación. Para resolver este problema la DGCEE y la USH impartieron en fecha 28 de abril de 2009 instrucciones sobre la justificación de las ayudas reguladas en la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, en las que se diferencian con claridad los procedimientos de justificación de los libramientos de pagos a justificar y de las subvenciones.

En el análisis de la base de datos de la USH, en relación con las cuentas justificativas de los pagos a justificar remitidas por las CTAS, correspondientes a los pagos de ayudas de las convocatorias de 2005 y 2006, se ha comprobado que todos los libramientos a favor de las CTAS han sido justificados.

Respecto de los expedientes revisados según la muestra seleccionada, se ha analizado la documentación justificativa, los importes certificados por las CTAS, los comprobantes originales de la justificación de los beneficiarios, el reintegro de las ayudas no justificadas y la existencia de controles de las cuentas justificativas presentadas.

En el examen de la documentación justificativa se ha constatado la heterogeneidad de la información encontrada en el archivo y en la ordenación de los documentos, sobre todo en los comprobantes originales de las cuentas justificativas, cuya situación depende, en gran medida, de cada programa de ayuda y de la CTAS que remite la justificación.

En las comprobaciones realizadas en los expedientes se han obtenido los siguientes resultados:

— No consta la memoria justificativa de la ayuda concedida y explicativa de su realización que los beneficiarios están obligados a presentar, según se establece en las bases reguladoras (articulos 53 de la Orden TAS/358/2005 y 13 de la Orden TAS/562/2006).

— Todas las cuentas justificativas de los pagos a justificar están rendidas por las CTAS, si bien alguna de ellas fuera de plazo como se pone de manifiesto en los informes elaborados por la intervención delegada en el MTAS, sin que conste en la documentación aportada la prórroga del plazo de presentación.

— Existe acreditación documental de la supervisión realizada por los distintos servicios de la SGPAPAE, así como la fiscalización de la cuenta por la intervención delegada y su aprobación por la DGE. En relación con la aprobación de las cuentas justificativas de los pagos a justificar, cabe destacar el caso de la justificación del libramiento nº 164206310010620 del ejercicio 2006, correspondiente a una ayuda concedida a la Cámara de Comercio Española en Gran Bretaña (programa 5/06), por la existencia de una discrepancia entre la cuenta rendida al TCu, en la que se justifica la totalidad de la ayuda, y el expediente aportado en los trabajos de fiscalización, en el que consta un importe no justificado de 346 euros, el cual se reintegra posteriormente, según se ha acreditado mediante escrito de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

— No se acredita por las entidades beneficiarias que la contratación a terceros de suministros y obras por importes superiores a 12.000 y 30.000 euros, respectivamente, se haya realizado mediante la presentación de tres presupuestos y ofertas de diferentes proveedores, tal y como se establece en el artículo 31.3 de la LGS.

— El control sobre los reintegros de los importes no justificados por los beneficiarios presenta deficiencias, ya que, según consta en los informes elaborados por la intervención delegada, en un número significativo de cuentas justificativas no figura, tal como exige el Real Decreto 938/2005, de 29 de julio,

cve: BOCG-10-CG-A-383

anteriormente citado, la cuenta de gestión en la que se incorpora el reintegro. No obstante, en aquellos casos en los que se ha detectado esta deficiencia, el MTIN ha aportado la documentación acreditativa de la incorporación del reintegro a una cuenta de gestión.

— También se han encontrado expedientes en los que se producen devoluciones de fondos por parte de las CTAS, sin que conste si se trata de remanentes de ayudas no pagadas, por renuncia de los beneficiarios o por incumplimientos de los requisitos exigidos para adquirir tal condición o si, por el contrario, se trata de reintegros de ayudas no justificadas.

— No se ha podido comprobar si el remanente generado por dos ayudas del programa 6.1/05 no pagadas por desistimiento de los solicitantes, por importe de 1.082 euros (libramiento nº 164205310012226, por importe de 13.649 euros), fue incorporado a la correspondiente cuenta de gestión de la CTAS en los Países Bajos. Solicitada la correspondiente acreditación documental, se han remitido a este Tribunal los escritos dirigidos en su día por la CTAS a los interesados, en los que se les indicaba que si en el plazo de diez días no facilitaban la documentación requerida se les tendría por desistidos de su solicitud, pero no se ha acreditado la incorporación del remanente a la citada cuenta de gestión.

En conclusión, una gran parte de las deficiencias detectadas tienen su origen en la ausencia de un procedimiento que diferencie con claridad la justificación de la subvención de la correspondiente a los fondos puestos a disposición de las CTAS para hacer efectivo el pago de las ayudas concedidas. La justificación de la subvención tendrá como base la presentación de una memoria explicativa de las actividades realizadas, con la acreditación del cumplimiento de la finalidad para la que fue concedida la ayuda, y una memoria económica con especificación de los gastos realizados y los justificantes de los mismos. Por su parte, la justificación de fondos recibidos por la CTAS debe sustentarse en los documentos acreditativos del pago a los perceptores de la subvención, justificando las causas que, en su caso, hubieran impedido la realización de los citados pagos.

B) Justificación de los pagos realizados en España

Los pagos en territorio español corresponden a la totalidad de las ayudas de los programas 1/05, 2/05, 6.2/05, 9/05, 11/05, 12/05, 1/06, 2/06, 7/06, 10/06, 12/06 y 13/06 y a una parte de las incluidas en los programas 3/05, 4/05, 5/05, 7/05, 13/05, 3/06, 4/06, 5/06, 8/06 y 14/06.

Como ya se ha señalado, los beneficiarios de las ayudas están obligados a justificar los gastos realizados con cargo a las mismas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la LGS, salvo en los casos de los programas 1 y 2, en los que basta que, con carácter previo a la resolución, quede acreditada la concurrencia de la situación objeto de la concesión de la ayuda. No obstante, en el caso del programa 2 las bases reguladoras aplicables en los ejercicios 2005 y 2006 establecían que si la actividad para la que se había reconocido la ayuda no tuviera una duración mínima de un año, el beneficiario de la misma estaría obligado a devolver el importe percibido. En este sentido, la SGPAPAE, transcurrido el año, comprobaba que los beneficiarios seguían estando dados de alta en la Seguridad Social y en el registro oficial de actividades empresariales y solicitaba a las Delegaciones de Gobierno la emisión de un informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre la actividad empresarial que realizaba el beneficiario de la ayuda.

La justificación de las ayudas de los programas que se pagan en territorio español y su comprobación es muy heterogénea y la carencia de información sobre estos procedimientos hace que el examen se limite a los expedientes incluidos en la muestra, respecto de los cuales se ha revisado la documentación justificativa, los comprobantes originales de la justificación de los beneficiarios, el reintegro, en su caso, de las ayudas no justificadas y la existencia de controles de las cuentas justificativas presentadas.

De las comprobaciones realizadas se desprenden los siguientes resultados:

— Por regla general, en los expedientes hay constancia del control de la justificación realizado por parte de la SGPAPAE mediante la cumplimentación de una ficha de revisión, pudiendo citarse como excepción el caso de la ayuda concedida a la Fundación Gumiel en aplicación del programa 13/06.

— En algunos casos, las cuentas justificativas de las subvenciones se presentan fuera de plazo, sin que conste que el MTAS hubiera iniciado el procedimiento de reintegro, tal y como establecían las bases reguladoras.

— En tres expedientes correspondientes a ayudas del programa 4/06, concedidas a las entidades Master Distancia S.A., Ideas Posibles S.L. y Gecreri S.L., en los que no se justifica la ayuda concedida,

cve: BOCG-10-CG-A-383

total o parcialmente, se han examinado los expedientes de reintegro tramitados por la DGE y se ha comprobado que en dos casos los beneficiarios ingresan el importe reclamado y en el tercero se ingresa en vía ejecutiva parte de la deuda y el resto se da de baja mediante declaración de insolvencia.

— En relación con la justificación de las ayudas del programa 2/06, en todos los expedientes constan los informes elaborados por la ADPTAS en cumplimiento de lo establecido en la Circular 3/2006, mediante los cuales se acredita el mantenimiento de la actividad para la que se ha concedido la ayuda.

— Respecto de los programas 9/05 y 10/06, en las instrucciones dictadas por la DGE para su aplicación (Circulares 11/2005 y 11/2006), se establece que los solicitantes podrán elegir entre unas concretas publicaciones (cuatro en el ejercicio 2005 y tres en el ejercicio 2006), además de dejar abierta la posibilidad de acceder a aquellas otras que cumplan las condiciones establecidas en las bases reguladoras, sin que consten los criterios bajo los que se ha efectuado esta selección previa.

Por otra parte, el control sobre estas ayudas, que se pagan directamente a las editoriales de las publicaciones, no se realiza de forma periódica (Circulares de la DGE 11/2005 y 11/2006), sino que se limita a la remisión esporádica de algún escrito, como consecuencia de la denuncia de terceros que tienen problemas en la recepción, a determinadas CTAS para que envíen los controles que realizan.

— Una situación similar es la de los pagos correspondientes a los programas de ayuda para viajes a España de emigrantes mayores, los cuales se realizan directamente a la compañía Iberia, S.A., en virtud del contrato suscrito. Si bien en este caso las bases reguladoras no contemplan esta posibilidad de pago, si se prevé en las mismas la posibilidad de que se suscriban convenios con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que contribuyan a alcanzar el objetivo de este programa, previsión en la que cabría encuadrar los contratos citados anteriormente.

En conclusión, el grado de justificación de las ayudas y subvenciones concedidas a españoles emigrantes y retornados es alto. Sin embargo la heterogeneidad e insuficiencia de la documentación justificativa y su archivo hace que el procedimiento de justificación no sea transparente y fácil de controlar. Además, se producen retrasos importantes en la presentación de la justificación, superándose el plazo establecido, sin que conste autorización para la ampliación de dicho plazo. También se han detectado retrasos en el reintegro de algunas ayudas no justificadas, sin que se hayan acreditado las causas que los pudieran haber motivado.

VII. CONCLUSIONES

VII.1 Sobre la planificación

Primera. El MTIN no ha elaborado el plan estratégico de subvenciones previsto en el artículo 8 de la LGS y en los articulos 10 y siguientes del RGLS, sin que, desde una perspectiva material, esta carencia pueda considerarse solventada mediante la incorporación, en las bases reguladoras y en las convocatorias, de los objetivos de los distintos programas de ayudas y de su coste. A este respecto, debe tenerse presente la limitación del papel de tales bases y convocatorias como instrumentos de planificación, ya que no es ésta su función esencial. La ausencia de este plan estratégico resulta especialmente significativa después de la aprobación del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, que provocó, a partir del año 2007, un cambio en la estructura de los programas de ayudas para acomodarla a los objetivos y a las finalidades contempladas en dicho Estatuto. (Aparatado III.1).

Segunda. La planificación presupuestaria presenta también carencias significativas, ya que ni de las partidas presupuestarias ni de las memorias de los programas pueden deducirse los créditos destinados a financiar los diferentes programas de ayudas. En tal sentido, sólo desde el ejercicio 2008 las subvenciones objeto de fiscalización figuran en un programa presupuestario específico, pero no es posible determinar su asignación a cada programa de ayudas, al estar clasificados los gastos según su naturaleza, con independencia del programa para el que están contemplados. Esta falta de desglose tampoco se solventa con la información de la memoria de objetivos de cada uno de los programas de gasto, al no hacerse referencia en ellos a la financiación específica de cada tipo de ayudas, ni con el plan estratégico, el cual, como ya se ha señalado, no existe. (Apartado III.2).

Los importes dedicados a financiar los distintos programas de ayudas figuran en las convocatorias, con excepción de los correspondientes a las de 2005, para las que se establece un importe global en las bases reguladoras, sin que exista una desagregación por programas. En todo caso, no ha podido obtenerse información sobre los criterios empleados para distribuir los créditos entre los distintos programas. (Apartado III.2).

cve: BOCG-10-CG-A-383

Tercera. En las memorias presupuestarias se establece un solo objetivo de gestión que resulta muy genérico y, por ello, escasamente operativo, mientras que los indicadores de seguimiento no permiten valorar el cumplimiento de dicho objetivo, ya que se limitan al control del número de beneficiarios y, en ocasiones, se refieren a más de un programa de ayudas. (Apartado III.2).

VII.2 Sobre los procedimientos de gestión

Cuarta. La regulación de los procedimientos a seguir en la gestión de las ayudas públicas, contemplada en la legislación presupuestaria y en la normativa sectorial sobre subvenciones, así como las previsiones incluidas en las bases reguladoras y en las convocatorias, han sido completadas por circulares en las que se recogen instrucciones específicas para algunos de los programas de ayudas en las que se tratan diversos aspectos relativos a los procedimientos de gestión, pero no se hace referencia —o, si se efectúa, es de manera muy superficial—, a los relacionados con la coordinación entre las distintas unidades que intervienen en la gestión de las ayudas, sin que esta carencia se haya solventado mediante la utilización de manuales en los que se definan las funciones de dichas unidades, los cuales sólo han comenzado a elaborarse desde 2007, si bien únicamente para algunos aspectos de la gestión. Todo ello ha originado problemas de falta de coordinación entre las distintas unidades. (Apartado IV.2).

Quinta. En el periodo 2005-2006, la DGE carecía de un sistema de información integrado para la gestión de las ayudas objeto de fiscalización, disponiendo únicamente, como herramientas de apoyo, de una serie de archivos informáticos que presentaban insuficiencias significativas tanto en su diseño como en su contenido, y que afectaban a la práctica totalidad de las fases del procedimiento, e incluso a los datos relativos a las solicitudes presentadas y a las ayudas concedidas. No obstante, según información facilitada por el MTIN, en la actualidad se está trabajando en una aplicación informática para la gestión de los programas de subvenciones, lo que podría resolver los problemas detectados. (Apartado IV.2).

VII.3 Sobre el procedimiento de concesión

Sexta. El requisito exigido en el artículo 34.1 de la LGS, a cuyo tenor, con carácter previo a la aprobación de la convocatoria, deberá efectuarse la aprobación del gasto en los términos previstos en la LGP o en las normas presupuestarias de las demás Administraciones públicas, no se cumplió en las convocatorias del ejercicio 2005, en el que las retenciones de crédito se tramitaron con posterioridad a la aprobación de aquéllas, sin que, además, conste que las propuestas de gasto, su fiscalización y su autorización se realizaran antes que las convocatorias fueran aprobadas. Respecto de las ayudas del ejercicio 2006, sí están contabilizadas las retenciones de crédito con anterioridad a la convocatoria de las ayudas, pero no hay constancia de que se tramitaran las autorizaciones de gasto en los términos exigidos en la LGS. Estas deficiencias fueron corregidas en ejercicios posteriores. (Apartado V.1.A).

Séptima. Las convocatorias se acomodan, por regla general, al contenido mínimo previsto en el artículo 23.2 de la LGS, si bien en algunas de las realizadas en 2005 y 2006 (programas 7/05, 10/05, 11/05, 10/06 y convocatoria complementaria del programa 13/05) se omite algún extremo cuya inclusión era obligada. (Apartado V.1.B).

Octava. Salvo una excepción (programa 11/05), en la que no se contempla la posibilidad de presentar las solicitudes en las ADPTAS y, en general, en cualquiera de los registros y oficinas contemplados en el artículo 38 de la LRJ-PAC, los actos de convocatoria se acomodan a las bases reguladoras en cuanto a los lugares de presentación de las solicitudes. Se ha comprobado, en cambio, que las instrucciones dictadas por la DGE para la aplicación de algunos programas de los ejercicios 2005 y 2006, recogida en las correspondientes circulares, no se ajustan a lo previsto sobre este extremo en las bases reguladoras y en las convocatorias (Circulares 4/2005, 5/2005), 3/2006, 4/2006 y 8/2006, relativas respectivamente a los programas 1/05, 2/05, 2/06, 1/06 y 6/06). (Apartados V.1.B y V.1.C).

En cuanto al plazo de presentación de las solicitudes, destaca la excesiva brevedad del previsto en las convocatorias complementarias que se publican al final del ejercicio, lo que puede ir en detrimento del principio de concurrencia competitiva, al limitar el número de potenciales solicitantes, dada la práctica imposibilidad de aportar todos los documentos requeridos en el plazo tan perentorio que se establece. (Apartado V.1.B).

Respecto de la documentación que, conforme a cada convocatoria, ha de presentarse junto con las solicitudes, de las pruebas de fiscalización realizadas se desprende que en la mayoría de los expedientes queda constancia documental de que se comprueba que los solicitantes han acompañado a su solicitud dicha documentación. (Apartado V.1.C).

cve: BOCG-10-CG-A-383

Novena. A la hora de determinar la cuantía de las ayudas, las bases reguladoras y las convocatorias siguen criterios diversos: importe fijo, cuantía variable con un límite máximo, importe variable sin este límite. En este último caso, los criterios son, en algunos supuestos, excesivamente indeterminados (programas 3/05, 13/05, 3/06 y 14/06). Existen asimismo algunos programas en los que se omite todo tipo de criterio (programas 11/05 y 12/06)[33]. (Apartado V.1.B).

Décima. Las previsiones recogidas en las convocatorias, en aplicación de lo previsto en las bases reguladoras, sobre la composición de las Comisiones de Evaluación son en algún caso de imposible aplicación. Así sucede, en concreto, respecto de las ayudas cuya resolución compete a las CTIN, ya que se prevé que forme parte de la Comisión el Secretario de la Consejería, cuando este puesto de trabajo se contempla de modo excepcional en las normas reguladoras de la estructura de las CTIN, no existiendo de hecho en algunas Consejerías. (Apartado V.2).

Se ha podido asimismo comprobar que el ejercicio 2006 la Comisión de Evaluación de una de las CTAS se constituyó únicamente con dos miembros, con vulneración del artículo 38.1 de la LOFAGE, aplicándose un criterio similar hasta las convocatorias del ejercicio 2011, en las que ya se señala que la Comisión estará constituida por tres miembros. Sin embargo, en estas convocatorias no se recoge fórmula alternativa alguna para aquellos casos en que una CTIN no cuente con personal suficiente para constituir el órgano evaluador por falta de efectivos suficientes derivada de causas permanentes. (Apartado V.2)

Undécima. Únicamente a partir de 2009 y sólo en algunas convocatorias se contempla la ponderación de los criterios que han de tenerse en cuenta para la valoración de las solicitudes. La omisión de la baremación en las convocatorias explica que en los ejercicios 2005 y 2006 constituyeran excepción los programas en los que para la valoración de las solicitudes fueron baremados los criterios que habrían de tomarse en consideración. Todo ello puede favorecer la discrecionalidad del órgano evaluador. (Apartados V.1.B y V.2).

Con independencia de ello, en algún caso (programa 6/06) han existido discrepancias entre las bases reguladoras y las convocatorias, de una parte, y las instrucciones dictadas por la entonces DGE, por otra, en cuanto a los criterios que debían tomarse en consideración para evaluar las solicitudes. (Apartado V.2)

En cuanto a la forma en que se reflejan los resultados de la valoración en los documentos de las Comisiones de Evaluación, se ha comprobado que en los relativos a la evaluación de los expedientes cuya resolución era competencia de la DGE sólo se señala genéricamente que se han tenido en cuenta los criterios de valoración establecidos, pero no se desglosa ésta por cada uno de dichos criterios. (Apartado V.2).

Duodécima. Se ha podido comprobar que las solicitudes de uno de los programas (5/06) fueron valoradas por dos Comisiones de Evaluación distintas. Con independencia de ello, a dos entidades solicitantes (Federaciones Agroalimentarias de UGT y de CCOO) les fue concedida una cantidad idéntica (45.000 euros), cuando las respectivas memorias justificativas presentaban diferencias significativas en cuanto al número de beneficiarios potenciales de las actuaciones subvencionadas[34]. (Apartado V.2)

Decimotercera. Las comprobaciones realizadas han permitido constatar que se han valorado en alguna ocasión solicitudes recibidas fuera de plazo, siendo finalmente concedidas las correspondientes ayudas. La admisión y valoración de estas solicitudes va en detrimento de los intereses legítimos de los demás solicitantes, debiendo tenerse en cuenta que las ayudas se conceden en régimen de concurrencia competitiva. (Apartado V.2).

Entre estas solicitudes figuran dos que fueron presentadas dentro del plazo de presentación en oficinas de correos extranjeras, pero tuvieron entrada fuera de dicho plazo en la CTAS correspondiente, no pudiendo considerarse correcta la admisión y la valoración de esas solicitudes, ya que ni las convocatorias, ni las bases reguladoras, ni el artículo 38.4 de la LRJ-PAC contemplan dichas oficinas como lugares de presentación de las solicitudes. (Apartado V.2).

---

[33] Reiterando las alegaciones formuladas al apartado V.1.B, señala el MTIN, de una parte, que los criterios deben ser valorados de acuerdo con la finalidad de los programas de proyectos de investigación y de iniciativas de comunicación y, de otra, que las cuantías subvencionadas, dentro del programa de viajes de mayores, en cada una de las convocatorias vienen determinadas por los importes de las tarifas que presenta la entidad adjudicataria del contrato, que se tramita de forma simultánea a la subvención, conociendo la DGCEE los importes concretos a subvencionar a los beneficiarios en el momento de adjudicarse el contrato. Como ya se ha señalado al examinarse dichas alegaciones, en el primero de los casos nada impide que a los criterios que han venido contemplándose en las bases reguladoras se añadan otros que restrinjan el margen de discrecionalidad de la Administración; mientras que no se advierte, respecto del segundo de los supuestos, que las circunstancias aducidas por el MTIN impidan dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 17.3.f. de la LGS.

[34] En consonancia con las alegaciones realizadas sobre el apartado V.2. el MTIN justifica la actuación de dos órganos de evaluación en la cofinanciación de dos ayudas por el Fondo Social Europeo, pero, como ya se expresó al examinarse dichas alegaciones, esta circunstancia, no explica convincentemente que estas dos ayudas fueran objeto de valoración por un órgano específico.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Decimocuarta. En un significativo porcentaje las resoluciones de los expedientes fiscalizados no están fechadas, circunstancia que, por lo que se refiere a las ayudas cuya resolución era competencia de las CTAS, se derivaba de las instrucciones impartidas al efecto por la entonces DGE por razones del cumplimiento de los trámites de fiscalización y contabilidad. (Apartado V.3).

Decimoquinta. En cuanto a la publicidad de las ayudas concedidas, se ha comprobado que para las que fueron otorgadas en el ejercicio 2005 no se previó ningún procedimiento de publicidad respecto de las de importe inferior a 3.000 euros. Además, no consta la preceptiva publicación en el BOE de la totalidad de las ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros concedidas en el marco de las convocatorias de 2005 y 2006. En los ejercicios posteriores tampoco consta que fueran publicadas algunas modalidades de ayudas. (Apartado V.5).

Con independencia de ello, ha podido observarse la existencia de divergencias entre la información proporcionada al equipo fiscalizador por la DGCEE y la publicada en el BOE en cuanto a importe de las ayudas concedidas y al número de beneficiarios. (Apartado V.5).

VII.4 Sobre el pago y la justificación de las ayudas

Decimosexta. El pago de las ayudas a los beneficiarios se libra, por regla general, por anticipado, siendo obligación de aquéllos la justificación de la aplicación de los fondos en los términos fijados en la resolución de concesión dentro de los seis meses a contar desde la fecha de recepción de la ayuda. La forma de pago está condicionada por el lugar de residencia del beneficiario, lo que determina que el abono se materialice en firme para los residentes en España, o que se utilice el sistema de pagos a justificar para situar fondos a favor de las CTIN y que sean éstas las responsables de efectuar el pago a los beneficiarios residentes en el extranjero. La existencia de formas de pago diferentes, según se realicen en territorio español o en el exterior, provoca que para el abono de ayudas de un mismo programa se empleen formas distintas, generándose diferencias en los procesos de justificación y control. (Apartado VI).

Los pagos en firme se realizaban en los ejercicios 2005 y 2006 por los servicios centrales del MTAS, con excepción de los correspondientes a uno de los programas (1/05 y 1/06), que se efectuaban a través de las ADPTAS, desconociéndose las razones que podían justificar este procedimiento excepcional que, cuando menos, provocaba retrasos en la percepción de las ayudas por los beneficiarios. (Apartado VI.1) .

Decimoséptima. La justificación de las ayudas pagadas en el exterior presenta defectos que tienen su origen en la ausencia de un procedimiento que diferencie con claridad la justificación de las subvenciones y la correspondiente a los fondos puestos a disposición de las CTAS para su abono. En tal sentido, resulta difícil armonizar las exigencias derivadas del tratamiento contable y de los procedimientos de justificación de los pagos a justificar (artículo 79 de la LGP), por un lado, y de los pagos anticipados de las subvenciones (artículo 34 de la LGS), por otro, cuando ambos se emplean en forma simultánea, dada la diferencia de plazos y de obligados a realizar la justificación. En todo caso, la utilización de la fórmula de pago a justificar para los anticipos de subvenciones exige la coordinación de ambas modalidades de pago y justificación. (Apartado VI).

A este respecto, es en las propias bases reguladoras de las ayudas donde se definen los elementos diferenciadores de ambos procedimientos, separándose expresamente la justificación de los pagos por las CTAS de la justificación de las ayudas por los beneficiarios. Del análisis de estos preceptos debe interpretarse, al contrario de lo hecho por el MTAS en el período fiscalizado, que ambas justificaciones deben realizarse por separado, al ser claramente distintos tanto su alcance, como los plazos de justificación y la responsabilidad de los obligados a presentarlas. Así se ha establecido al fin en las instrucciones impartidas al efecto en el año 2009 por la DGCEE y la USH. (Apartado VI)

Además, es preciso destacar la discordancia existente, respecto de los plazos de justificación de los libramientos de fondos a favor de las CTAS, entre las bases reguladoras y las normas que regulan los pagos a justificar. En efecto, mientras que en las bases reguladoras se señala que dicha justificación se efectuará dentro del plazo de seis meses, a contar desde la fecha contable del documento ADOK, el artículo 79.4 de la LGP, tras establecer como regla general un plazo de tres meses para rendir la cuenta justificativa, determina como excepción que las cuentas de los pagos en el extranjero podrán ser rendidas en el plazo de seis meses, que, ante el silencio del precepto sobre el dies a quo para su cómputo, debe comenzarse a contar desde la percepción de los fondos correspondientes (artículo 10.1 del Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados a justificar). Así se señala, por otro lado, en las instrucciones impartidas por la DGE (v. gr., Circulares 10/2005, de 14 de abril de 2005, y 7/2006, de 10 de mayo de 2006). (Apartado VI).

cve: BOCG-10-CG-A-383

Decimoctava. En algunos expedientes de ayudas pagadas en el exterior en los que se producen devoluciones de fondos por parte de las CTAS, no resulta posible determinar si se trata de remanentes de ayudas no pagadas, por renuncia de los beneficiarios o por incumplimiento de los requisitos exigidos para adquirir tal condición, o, por el contrario, si son reintegros de ayudas no justificadas. (Apartado VI.2.A)

Además, el control sobre los reintegros de los importes no justificados por los beneficiarios presenta importantes deficiencias, ya que, según consta en los informes elaborados por la intervención delegada, en un número significativo de cuentas justificativas no figura, tal y como exige el Real Decreto 938/2005, de 29 de julio, la cuenta de gestión en la que se incorpora el reintegro. No obstante, en aquellos casos en los que se ha detectado esta deficiencia, el MTIN ha aportado la documentación acreditativa de la incorporación del reintegro a una cuenta de gestión. (Apartado VI.2.A).

Decimonovena. En los expedientes fiscalizados no queda acreditado por las entidades beneficiarias que la contratación de suministros y obras a terceros, por importes superiores a los establecidos por el artículo 31.3 de la LGS, se haya realizado mediante la presentación de tres presupuestos y ofertas de diferentes proveedores, tal y como se dispone en dicho precepto. (Apartado VI.2.A).

Vigésima. La totalidad de las cuentas justificativas de los pagos a justificar están rendidas por las CTAS. No obstante, alguna de ellas se ha rendido fuera de plazo, como se pone de manifiesto en los informes elaborados por la intervención delegada en el MTAS, sin que conste en la documentación aportada la prórroga del plazo de presentación. (Apartado VI.2.A).

Vigésimo primera. En los expedientes de los pagos a justificar queda acreditada documentalmente la supervisión realizada por los distintos servicios de la SGPAPAE, así como la fiscalización de la cuenta por la intervención delegada y su aprobación por la DGE. (Apartado VI.2.A).

Vigésimo segunda. La justificación de las ayudas de los programas que se pagan en territorio español es muy heterogénea, careciendo el MTAS de un sistema de información de los datos relativos a estos procedimientos, si bien esta carencia se compensa, desde el punto de vista del control, mediante una ficha de revisión, aunque ésta no consta en alguno de los expedientes fiscalizados (programa 13/06). (Apartado VI.2.B).

Vigésimo tercera. En los expedientes fiscalizados los beneficiarios habían justificado la ayuda recibida, excepto en tres casos (programa 4/06), relativos a las ayudas concedidas a las entidades Master Distancia S.A., Ideas Posibles S.L. y Gecreri S.L. Respecto de ellos, el MTAS inició el correspondiente procedimiento de reintegro, el cual se produjo en su totalidad en dos supuestos, mientras que en el tercero se ingresó una parte de la deuda en vía ejecutiva, dándose de baja el resto mediante declaración de insolvencia. (Apartado VI.2.B).

VIII. RECOMENDACIONES

Primera. De conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la LGS y en los articulos 10 y siguientes del RLGS, el MTIN debería incluir las previsiones relativas a las ayudas a favor de los ciudadanos españoles residentes en el exterior o retornados en el plan estratégico del que habría de dotarse para todo su ámbito competencial o, alternativamente, elaborar un plan estratégico específico para las citadas ayudas.

Este documento debería responder a los objetivos establecidos en el Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior y contemplar, además de los aspectos señalados por la LGS y su Reglamento, la singularidad de los programas de ayudas a los ciudadanos españoles residentes en el exterior y retornados, ya que están condicionados por las obvias diferencias que presentan los potenciales beneficiarios de las mismas, cuyas necesidades dependen, en gran medida, de la situación económica y social del país en que residen.

Segunda. El MTIN debería adoptar medidas conducentes a mejorar el tratamiento presupuestario de las ayudas a los ciudadanos españoles residentes en el exterior y retornados, de tal forma que en el anteproyecto de Ley de PGE de cada ejercicio figuraran tanto los créditos destinados a financiar cada uno de los programas y modalidades de ayudas, como, en coordinación con el plan estratégico, una clara y precisa definición de los objetivos a conseguir y de las actuaciones a realizar para alcanzarlos, así como unos indicadores que permitieran el seguimiento de su grado de ejecución.

Tercera. La DGCEE debería extender a todos los aspectos de la gestión la elaboración de manuales de procedimiento. En estos manuales, así como en las instrucciones que se dicten para la gestión de los programas de ayudas, cuya generalización es aconsejable para homogeneizar el tratamiento de los expedientes, habría de prestarse una atención especial a la coordinación entre las unidades que intervienen en dichos procedimientos, con el fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de la actividad gestora.

cve: BOCG-10-CG-A-383

En todo caso, las instrucciones que la DGCEE pueda dictar en el ámbito de los procedimientos de gestión de las ayudas a favor de los ciudadanos españoles residentes en el exterior y retornados deberán acomodarse a lo establecido en las bases reguladoras y en las convocatorias de estas subvenciones.

Cuarta. En la línea en la que, según la información proporcionada por la DGCEE, se está trabajando en la actualidad, debería implantarse un sistema de información integrado de las ayudas a favor de los ciudadanos españoles residentes en el exterior y retornados, que incluya variables normalizadas y codificadas en todas las fases del procedimiento, facilitando así tanto la gestión de las ayudas como su control posterior y posibilitando el análisis de su eficacia y eficiencia.

Quinta. En los casos en que el importe de las ayudas no esté fijado en las bases reguladoras, deberían incluirse, en todo caso, en ellas, por así disponerlo el artículo 17.3.f de la LGS, los criterios para su determinación, los cuales deberían ser lo suficientemente precisos para evitar que esta se realice con una total discrecionalidad.

Sexta. Deberían adoptarse las medidas necesarias a fin de que la composición de las Comisiones de Evaluación se acomode a la estructura de las CTIN y a las normas que la regulan, debiéndose tener en cuenta especialmente que en éstas no se contempla la figura del Secretario General con carácter general.

Además, en las convocatorias de estas ayudas deberían incluirse previsiones relativas a la fórmula que ha de seguirse para que las Comisiones de Evaluación se constituyan, dado su carácter colegial, con el número mínimo de tres miembros cuando una determinada CTIN no disponga de personal suficiente para ello por falta de efectivos suficientes derivada de causas permanentes. A tal efecto, entre otras posibilidades, podría considerarse la atribución, en estos casos, de las funciones de valoración de las solicitudes a la DGCEE, el desplazamiento de un empleado que preste servicios en la citada Dirección General a fin de completar la composición de la Comisión de Evaluación, o, incluso, la integración de algún empleado de otras unidades de la Representación Diplomática correspondiente como miembro de dicha Comisión, si ello fuera posible.

Séptima. La baremación de los criterios para la valoración de las solicitudes debería generalizarse, contemplándose en las convocatorias la ponderación de cada uno de ellos.

Con independencia de lo anterior, la DGCEE debería impartir instrucciones conducentes a que en los documentos de las Comisiones de Evaluación en los que se contengan los resultados de la valoración figure ésta desglosada por cada uno de los criterios

Octava. Con el fin de asegurar que la concesión de las subvenciones respete el principio de concurrencia competitiva, la valoración de las solicitudes de una determinada modalidad de ayudas debería realizarse por la misma Comisión de Evaluación, salvo en el caso de que la gestión esté desconcentrada.

Novena. Al objeto de respetar el principio de concurrencia competitiva y de no causar perjuicios a los intereses legítimos de los demás solicitantes, la DGCEE habría de recordar, en las instrucciones que pueda dictar para la gestión de estas ayudas, la improcedencia de admitir y de valorar positivamente solicitudes que no se hayan presentado dentro del plazo establecido en las bases reguladoras y en las convocatorias.

En tales instrucciones debería recordarse especialmente que, de conformidad con lo previsto en el artículo 38.4 de la LRJ-PAC, las oficinas de correos extranjeras no pueden considerarse lugares de presentación de las solicitudes, de modo que para estimar que éstas se han presentado dentro del plazo establecido únicamente ha de tenerse en cuenta, cuando se presenten en el extranjero, la fecha de entrada en las representaciones diplomáticas o en las oficinas consulares de España, o en las CTIN.

Décima. En las instrucciones que pueda dictar, la DGCEE debería distinguir entre la propuesta de resolución y la resolución, debiendo ambas estar fechadas, sin perjuicio de la coordinación de esta fase del procedimiento con las exigencias de los trámites de fiscalización y de contabilidad.

Undécima. La DGCEE debería adoptar las medidas conducentes a que fueran publicadas en el BOE todas las ayudas concedidas cuando tal medio de publicidad sea obligado, con arreglo a lo previsto en la LGS, su Reglamento, las bases reguladoras y las convocatorias.

Duodécima. La DGCEE debería velar por el cumplimiento de lo establecido en el artículo 31.3 de la LGS, de modo que la contratación a terceros de suministros y obras por importes superiores a los establecidos en el citado precepto se realice previa presentación de tres presupuestos u ofertas de diferentes proveedores.

Madrid, 22 de diciembre de 2011.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

cve: BOCG-10-CG-A-383

IX. ANEXOS

cve: BOCG-10-CG-A-383

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1. Programas de ayudas año 2005.
ANEXO 2. Programas de ayudas Año 2006.
ANEXO 3. Programas de ayudas a partir del año 2007.
ANEXO 4. Ayudas para emigrantes españoles y retornados. Convocatorias e instrucciones 2005.
ANEXO 5. Ayudas a emigrantes españoles y retornados. Convocatorias e instrucciones 2006.
ANEXO 6. Ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros no publicadas en el BOE. Convocatorias 2005.
ANEXO 7. Ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros no publicadas en el BOE. Convocatorias 2006.
ANEXO 8. Ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros no publicadas en el BOE. Convocatorias 2007.

cve: BOCG-10-CG-A-383

ANEXO 1

Programas de ayudas año 2005

A) Ayudas para atender necesidades extraordinarias de los emigrantes retornados:	
Programa 1:	Ayudas asistenciales extraordinarias para emigrantes retornados.
B) Ayudas para facilitar la integración socio-laboral, la orientación profesional y la promoción del empleo:	
Programa 2:	Ayudas para facilitar la integración laboral de los retornados.
Programa 3:	Ayudas para el desarrollo de acciones de información socio-laboral y orientación en favor de los españoles emigrantes y retornados.
Programa 4:	Ayudas destinadas a promover la participación de emigrantes y de retornados españoles en programas de formación para el empleo.
Programa 5:	Ayudas para facilitar la libre circulación de trabajadores y su inserción laboral.
C) Ayudas de promoción educativa y cultural:	
Programa 6[35]:	Ayudas para la promoción educativa en el exterior y becas «Reina Sofía» para la realización de estudios universitarios y de postgrado.
Programa 7:	Ayudas para la participación en viajes culturales y en colonias de vacaciones, albergues v campamentos.
D) Ayudas de instituciones v asociaciones:	
Programa 8:	Ayudas a instituciones para actividades asistenciales y culturales.
Programa 9:	Ayudas para suscripciones a publicaciones con destino a centros y asociaciones de emigrantes.
Programa 10:	Ayudas a instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamiento.
E) Ayudas para la integración social de los mayores:	
Programa 11:	Ayudas para viajes a España de emigrantes mayores.
Programa 12:	Ayudas para la integración social de emigrantes v retornados mayores.
F) Ayudas para el desarrollo de proyectos migratorios para mejorar la situación sociolaboral de los emigrantes y retornados:	
Programa 13:	Ayudas para el desarrollo de proyectos concretos en el ámbito migratorio.

[35] Dado que en el ejercicio 2006 se desdobla este programa, en el informe se alude por separado a las dos modalidades de ayudas, identificándose las correspondientes a promoción educativa en el exterior como programa 6.1/05 y las relativas a las becas «Reina Sofía» para la realización de estudios universitarios y de postgrado como programa 6.2/05, todo ello al objeto de homogeneizar la información.

cve: BOCG-10-CG-A-383

ANEXO 2

Programas de ayudas año 2006

A) Ayudas para atender necesidades extraordinarias de los emigrantes retornados:	
Programa 1:	Ayudas asistenciales extraordinarias para emigrantes retornados.
B) Ayudas para facilitar la integración socio-laboral, la orientación profesional y la promoción del empleo:	
Programa 2:	Ayudas para facilitar la integración laboral de los retornados.
Programa 3:	Ayudas para el desarrollo de acciones de información sociolaboral y orientación en favor de los españoles emigrantes y retornados.
Programa 4:	Ayudas destinadas a promover la participación de emigrantes y de retornados españoles en programas de formación para el empleo.
Programa 5:	Ayudas para facilitar la ocupación, la cualificación profesional y la experiencia laboral de trabajadores en el ámbito de los países del Espacio Económico Europeo (EEE) y Suiza[36].
C) Ayudas de promoción educativa y cultural:	
Programa 6:	Ayudas para la promoción educativa en el exterior[37].
Programa 7	Becas «Reina Sofía» para la realización de estudios universitarios y de postgrado en España[38].
Programa 8:	Ayudas para la participación en viajes culturales y en colonias de vacaciones, albergues v campamentos.
D) Ayudas en favor de instituciones y asociaciones:	
Programa 9:	Ayudas a instituciones para actividades asistenciales y culturales.
Programa 10:	Ayudas para suscripciones a publicaciones con destino a centros y asociaciones de emigrantes.
Programa 11:	Ayudas a instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamiento.
E) Ayudas para la integración social de los mayores:	
Programa 12:	Ayudas para viajes a España de emigrantes mayores.
Programa 13:	Ayudas para la integración social de emigrantes y retornados mayores.
F) Ayudas para el desarrollo de proyectos migratorios para mejorar la situación sociolaboral de los emigrantes y retornados:	
Programa 14:	Ayudas para el desarrollo de proyectos concretos en el ámbito migratorio.

[36] Se cambia el nombre del programa 5, que pasa a denominarse «Ayudas para facilitar la ocupación, la calificación profesional y la experiencia laboral de trabajadores en el ámbito de los países del Espacio Económico Europeo (EEE) y Suiza», no modificándose ni su objeto, ni los beneficiarios, ni el contenido de las acciones, ni los criterios de valoración.

[37] Para el año 2006 se desdobla el programa 6 del año anterior en dos, relativos respectivamente a las «Ayudas para la promoción educativa en el exterior» y a las «Becas Reina Sofía para la realización de estudios universitarios y de postgrado en España», manteniéndose inalterados todos los parámetros que definían a ambas ayudas en el ejercicio precedente.

[38] Véase la nota anterior.

cve: BOCG-10-CG-A-383

ANEXO 3

Programas de ayudas a partir del año 2007

A) Educación:	
	Ayudas para la promoción educativa en el exterior.
	Becas «Reina Sofía».
	Ayudas para prácticas universitarias.
B) Jóvenes:	
	Ayudas de formación para el empleo.
	Ayudas para actividades dirigidas a los jóvenes españoles en el exterior.
C) Mujeres:	
	Ayudas para promover la igualdad efectiva de las españolas en el exterior y la prevención de situaciones de violencia de género.
	Ayudas para promover la inserción laboral y la promoción profesional de las mujeres españolas en el exterior, mediante programas de formación para el empleo.
D) Mayores y dependientes:	
	Ayudas para actividades asistenciales y de atención a mayores y dependientes
	Ayudas para viajes de mayores a España
E) Asociaciones:	
F) Centros:	
G) Retorno[39]:	
H) Proyectos e investigación:	
I) Comunicación:	
	Ayudas para suscripción a publicaciones.
	Ayudas para iniciativas de comunicación exterior.

[39] A tenor de lo previsto en la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, este programa comprendía inicialmente dos modalidades de subvenciones: ayudas para atender necesidades extraordinarias de los retornados y ayudas para información y asesoramiento a retornados. La primera de ellas dejó de ser concedida en régimen de concurrencia competitiva en virtud de lo previsto en el Real Decreto 1493/2007, de 12 de noviembre, que aprobó las normas reguladoras de la concesión directa de ayudas destinadas a atender a situaciones de extraordinaria necesidad de los españoles retornados, derogando los artículos. correspondientes de la mencionada Orden.

cve: BOCG-10-CG-A-383

ANEXO 4

Ayudas para emigrantes españoles y retornados. Convocatorias e instrucciones 2005

PROGRAMA	NORMAS
P1	Circular 4/2005, de 14/4/2005, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 1 «ayudas para atender necesidades extraordinarias de los emigrantes retornados» de la Orden TAS/358/2005 de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados.
P2	Circular 5/2005, de 14/4/2005, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa .2 «Ayudas para facilitar la integración laboral de los retornados» de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados.
P6	Circular 7/2005, de 14/4/2005, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa .6 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas correspondientes a las «Becas Reina Sofía» para la realización de estudios universitarios y de postgrado. Resolución de 10 de marzo de 2005, de la DG. de Emigración, por la que se amplía, para Argentina, Uruguay y Paraguay, el plazo de presentación de solicitudes de las ayudas para promoción educativa en el exterior y becas Reina Sofía, para la realización de estudios universitarios y de postgrado, que se regulan en la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero (BOE 31/3/2005). Resolución de 8 de abril de 2005, de la DGE, por la que se amplía, para Venezuela, Colombia y República Dominicana, el plazo de presentación de solicitudes de las ayudas para promoción educativa en el exterior y becas Reina Sofía, para la realización de estudios universitarios y de postgrado, que se regulan en la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero (BOE 28/4/2005).
P7	Resolución de 10 de marzo de 2005, de la DGE, por la que se convoca el programa de las ayudas para la participación en viajes culturales y en colonias de vacaciones, albergues y campamentos que se regulan en la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero (BOE 31/3/2005). Circular 8/2005, de 14/4/2005, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación de las ayudas para la participación en viajes culturales del programa .7 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados. Circular 9/2005, de 14/4/2005, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 7 «Ayudas para la participación en colonias de vacaciones, albergues o campamentos», establecidas en la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados.
P8	Circular 10/2005, de 14/4/2005, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 8 «Ayudas a instituciones para actividades de carácter asistencial y cultural» a favor de instituciones y asociaciones, de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados.
P9	Circular 11/2005, de 14/4/2005, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 9 «Ayudas para suscripciones a publicaciones con destino a centros y asociaciones de emigrantes» de la Orden TAS/358/2005 de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas correspondientes a los programas de actuación a favor de los emigrantes y retornados.

cve: BOCG-10-CG-A-383

PROGRAMA	NORMAS
P10	Resolución de 28 de noviembre de 2005, de la DGE, por la que se realiza una convocatoria en el programa de ayudas para instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamiento (Programa 10) (BOE 8/12/2005) Circular 12/2005, de 14/4/2005, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa10 «Ayudas a instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamiento» de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados.
P11	Resolución de 21 de abril de 2005, de la DGE, por la que se convocan las ayudas contempladas en el programa 11 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados y se establece el plazo de solicitud de estas ayudas (BOE 12/5/2005).
P12	Resolución de 10 de marzo de 2005, de la DGE, por la que se amplía el plazo de presentación de solicitudes de las ayudas para la integración social de emigrantes mayores, que se regulan en la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero (BOE 31/3/2005).
P13	Resolución de 28 de julio de 2005, de la DGE, por la que se realiza una convocatoria complementaria en el programa de ayudas para el desarrollo de proyectos concretos en el ámbito migratorio (Programa 13) que se regula por la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero (BOE 18/10/2005).

cve: BOCG-10-CG-A-383

ANEXO 5

Ayudas a emigrantes españoles y retornados. Convocatorias e instrucciones 2006

P1	Resolución de 23 de marzo de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas para atender necesidades extraordinarias de los emigrantes retornados (BOE 14/4/2006). Circular 4/2006, de 28/4/2006, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 1 «ayudas para atender necesidades extraordinarias de los emigrantes retornados» de la Orden TAS/562/2006 de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados y resolución de convocatoria para dicho programa de 23 marzo 2006
P2	Resolución de 23 de marzo de 2006, de DGE, por la que se convocan ayudas para facilitar la integración laboral de los retornados (BOE 14/4/2006). Circular 3/2006, de 24/4/2006, de la DG de Emigración, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 2 «Ayudas para facilitar la integración laboral de los retornados» de la Orden TAS 562/2006, de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados y resolución de convocatoria para dicho programa de fecha 23 marzo 2006
P3	Resolución de 17 de abril de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas para facilitar la integración socio-laboral y orientación a favor de los españoles emigrantes y retornados (BOE 28/4/2006).
P4	Resolución de 17 de abril de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas para facilitar la promoción del empleo de los españoles emigrantes y retornados (BOE 28/4/2006).
P5	Resolución de 23 de marzo de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas para facilitar la ocupación, la cualificación profesional y la experiencia laboral de trabajadores en el ámbito de los países del Espacio Económico Europeo y Suiza (BOE 14/4/2006).
P6	Resolución de 23 de marzo de 2006, de DGE, por la que se convocan ayudas para la promoción educativa en el exterior (BOE 12/4/2006). Resolución de 20 de noviembre de 2006, de DGE, por la que se realiza convocatoria complementaria de ayudas para la promoción educativa en el exterior (BOE 1/12/2006). Circular 8/2006, de 12/5/2006, de la DGE, por la se dictan instrucciones para la aplicación de las ayudas para la promoción educativa en el exterior, incluidas en el programa 6 de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados.
P7	Resolución de 23 de marzo de 2006, de la DGE, por la que se convocan becas «Reina Sofía» para la realización de estudios universitarios y de postgrado en España (BOE 14/4/2006).
P8	Resolución de 23 de marzo de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas para la participación en viajes culturales y en colonias de vacaciones, albergues y campamentos (BOE 12/4/2006).
P9	Resolución de 23 de marzo de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas a instituciones para actividades asistenciales y culturales a favor de los emigrantes españoles (BOE 13/4/2006). Circular 7/2006, de 10/5/2006, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 9 «Ayudas a instituciones para actividades de carácter asistencial y cultural» en favor de instituciones y asociaciones, de la Orden TAS/562/2006 de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados.

cve: BOCG-10-CG-A-383

P10	Resolución de 9 de octubre de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas para suscripciones y publicaciones con destino a centros y asociaciones de emigrantes (BOE 14/10/2006). Circular 11/2006, de 8 de noviembre, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 10 «Ayudas para suscripciones a publicaciones con destino a centros y asociaciones de emigrantes» de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los emigrantes españoles y retornados.
P11	Resolución de 24 de mayo de 2006, de DGE, por la que se convocan ayudas a instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamientos (BOE 3/6/2006). Resolución de 8 de noviembre de 2006, de la DGE, por la que se realiza una convocatoria complementaria en el programa de ayudas a instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamientos, programa 11 (BOE 21/11/2006). Resolución de 15 de diciembre de 2006, de la DGE, por la que se realiza una convocatoria complementaria en el Programa de Ayudas a Instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamientos que se regula en el programa 11 de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero (BOE 16/12/2006). Circular 9/2006, de 19 de mayo, de la DGE, por la que dictan instrucciones para la aplicación del programa 11 «Ayudas a instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamiento» de la Orden TAS/562/2006 de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados.
P12	Resolución de 5 de julio de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas para viajes a España de emigrantes mayores (BOE 20/7/2006). Circular 10/2006, de 20 de julio, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 12 de ayudas para viajes a España de emigrantes mayores,» regulado en la Orden TAS/562/2006 de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los emigrantes españoles y retornados.
P13	Resolución de 25 de abril de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas para la integración social de emigrantes y retornados mayores (BOE 15/5/2006).
P14	Resolución de 17 de abril de 2006, de DGE, por la que se convocan ayudas para el desarrollo de proyectos concretos en el ámbito migratorio (BOE 28/4/2006). Resolución de 8 de noviembre de 2006, de la DG de Emigración, por la que se realiza una convocatoria complementaria en el programa de ayudas para el desarrollo de proyectos concretos en el ámbito migratorio, programa 14 (BOE 21/11/2006).

cve: BOCG-10-CG-A-383

ANEXO 6

Ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros no publicadas en el BOE. Convocatorias 2005

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
7/05	CTAS Reino Unido.	3.020,00
	CTAS Canadá.	4.961,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
8/05	Centro Galego E. V. (Alemania).	3.000,00
	Centro Español. Nuremberg E. V. (Alemania).	3.000,00
	Centro Galego E. V. (Alemania).	3.000,00
	Coordinadora Federal das Asociacions Galegas (Alemania).	3.000,00
	Centro Español de Washington D. C. (Estados Unidos).	3.000,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
10/05	Centro de Instrucción y Recreo. Rancagua (Chile).	3.000,00
	Centro Español. Antofagasta (Chile).	3.000,00
	Centro Español. Bayona (Francia).	3.000,00
	Casa de España. Tetuán (Marruecos).	3.000,00
	Círculo Español Mercantil. Veracruz (Mexico).	3.000,00
	Deportivo Hispano Mexicano (Méjico).	3.000,00
	Centro Español. Lima (Perú).	3.000,00
	Asociación Civil Centre Català. Caracas (Venezuela).	3.000,00
	Centro Gallego. Puerto la Cruz (Venezuela).	3.000,00
	Hermandad Gallega. Valencia (Venezuela).	3.000,00
	Hermandad Gallega. Caracas (Venezuela).	3.000,00
	Hermanitas de los Ancianos Desamparados. Maracaibo (Venezuela).	3.000,00
	Hogar Canario-Venezolano. Caracas (Venezuela).	3.000,00
	Hogar Hispano Asociación Civil. Valencia (Venezuela).	3.000,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
13/05	CTAS Chile (Asociación de Instituciones Españolas en Chile).	3.000,00
	CTAS Bélgica (Movimiento Asociativo de Emigrantes Españoles en Bélgica-MAEEB A.S.B.L.).	3.000,00
	CTAS Bélgica (Federación de Asociaciones Socio-culturales Andaluzas del Benelux).	3.000,00
	Asociación Cántabra de Emigrantes Retornados.	3.000,00
	Ayuntamiento de Foz.	3.000,00

cve: BOCG-10-CG-A-383

ANEXO 7

Ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros no publicadas en el BOE. Convocatorias 2006

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
2/06	Heria González, Severino Lucio	3.800,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
5/06	Federación Agroalimentaria CCOO	45.000,00
	Federación Agroalimentaria UGT	45.000,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
8/06	CTAS Canadá	4.510,00
	CTAS Costa Rica	7.000,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
9/06	Federación de Asociaciones de Emigrantes Españoles (Países Bajos)	3.000,00
	Colectividad Aragonesa (Chile)	3.000,00
	Centro de Instrucción y Recreo. Rancagua (Chile)	3.000,00
	Colectividad Asturiana (Chile)	3.000,00
	Agrupación Leonesa (Méjico)	3.000,00
	Hermandad Gallega. Valencia (Venezuela)	3.000,00
	Hermandad Gallega (Venezuela)	3.000,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
11/06	Dos Son Más. Frankfurt (Alemania)	3.000,00
	Hogar María Inmaculada (Cuba)	3.000,00
	Comunidad Hispánica de Asistencia Social (Brasil)	3.000,00
	Hogar Canario en Florida. Miami (Estados Unidos)	3.000,00
	Casino Español (Méjico)	3.000,00
	Casino Español. San Luis Potosí (Méjico)	3.000,00
	Orfeó Català (Méjico)	3.000,00
	Centro Español Región La Libertad (Perú)	3.000,00
	Centro Gallego. Puerto la Cruz (Venezuela)	3.000,00
	Centro Español (Colombia)	3.000,00
	Asociación de Cabezas de Familia y Padres de Alumnos. Dordrecht (Países Bajos)	5.000,00
	Sociedad Española de Beneficencia. Lisboa (Portugal)	10.000,00
	Asociación Rosalía de Castro. Berna (Suiza)	4.052,42
	Centro Galego A Nosa Terra. Cham (Suiza)	3.967,10
	Asociación Española. Chur (Suiza)	4.180,39
	Sociedade A Nosa Galiza. Ginebra (Suiza)	3.497,54
	Centro Asturiano. Ginebra (Suiza)	3.625,85
	Centro Asturiano Covadonga. Liebefeld (Suiza)	3.113,96
	Asociación de Inválidos y Pensionistas. Lucerna (Suiza)	3.113,96
	S.R.D. Galaica. Petit-Lancy (Suiza)	4.223,05
	Centro Galego de Baden. Wettingen (Suiza)	4.009,76

cve: BOCG-10-CG-A-383

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
11/06	Promoción da Cultura Galega. Zürich (Suiza)	3.412,56
	Asociación Española de Socorros Mutuos. Rosario (Argentina)	35.820,00
	Casa de España. Bahía Blanca (Argentina)	39.500,00
	Casa de España. Córdoba (Argentina)	6.001,00
	Centro Galicia. Buenos Aires (Argentina)	80.000,00
	Club Español. Rosario (Argentina)	10.500,00
	Casa de los Sabios. Córdoba (Argentina)	32.000,00
	Hogar Bottaro. González Catan (Argentina)	37.248,00
	Hogar Español. Rosario (Argentina)	32.000,00
	Hogar Santa Teresa de Jornet. Buenos Aires (Argentina)	38.589,00
	Sociedad Española de Socorros Mutuos. Zárate (Argentina)	6.445,00
	Hogar Español. Montevideo (Uruguay)	540.000,00
	Asociación Española de Socorros Mutuos. Rosario (Argentina)	35.000,00
	Asociación de Beneficencia Hermanitas Hospitalarias. Ituzaingo (Argentina)	20.000,00
	The Spanish Club (Australia)	3.500,00
	Spanish Australian Club. Camberra (Australia)	12.000,00
	Agrupación de Pensionistas y Tercera Edad de Victoria (Australia)	3.500,00
	Asociación Española de Ciudadanos de la Tercera Edad de Queensland (Australia)	3.400,00
	Sociedad Española de Beneficencia. Rio de Janeiro (Brasil)	10.000,00
	Asociación Recreo de los Ancianos (Brasil)	8.000,00
	Sociedad Hispano Brasileña de Socorros (Brasil)	4.000,00
	Sociedad Socorros Mutuos y Beneficencia Rosalía de Castro. Santos (Brasil)	9.000,00
	Sociedad de Beneficencia Rosalía de Castro. San Pablo (Brasil)	3.300,00
	Centro Español y Repatriación. Santos (Brasil)	3.500,00
	Centro Español y Repatriación. Santos (Brasil)	3.500,00
	Hermanitas Ancianos Desamparados. Lençois Paulista (Brasil)	3.800,00
	Hermanitas Ancianos Desamparados. Sao Caetano (Brasil)	3.800,00
	Centro Español y Repatriación. Santos (Brasil)	3.500,00
	Hermanitas Ancianos Desamparados. Lençois Paulista (Brasil)	3.800,00
	Hermanitas Ancianos Desamparados. Sao Caetano (Brasil)	3.800,00
	Real Sociedad Española de Beneficencia. Salvador (Brasil)	6.000,00
	Casal Català (Costa Rica)	5.000,00
	Centro Español Sociedad de Beneficencia (El Salvador)	4.000,00
	Asociación Española de Beneficencia (Guatemala)	6.000,00
	Asociación Española Nicaragüense (Nicaragua)	5.000,00
	Sociedad Española de Socorros Mutuos y Beneficencia. Santiago (Chile)	12.958,00
	Centro Español. Temuco (Chile)	5.000,00
	Confederación Bombas de España en Chile. Santiago (Chile)	4.000,00
	Centro Español. Los Andes (Chile)	5.000,00
	Casa de España. Larache (Marruecos)	3.730,00
	Casa de España. Tetuán (Marruecos)	16.239,00
	Residencia de Ancianos. Tetuán (Marruecos)	5.700,00
	Residencia de Ancianos. Tetuán (Marruecos)	5.000,00
	ADERMA (Marruecos)	16.353,00
	Beneficencia Española de La Laguna (Méjico)	11.000,00
	Círculo Español Mercantil (Méjico)	7.000,00
	Casa del Anciano Dr. Silva (Méjico)	6.600,00
	Ateneo Español (Méjico)	7.000,00

cve: BOCG-10-CG-A-383

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
11/06	Club España (Méjico)	7.000,00
	Centro Gallego (Méjico)	7.000,00
	Sociedad de Beneficencia de Veracruz (Méjico)	12.500,00
	Casino Español. Orizaba (Méjico)	7.000,00
	Casino Español. Córdoba (Méjico)	7.000,00
	Patronato del Parque España (Méjico)	7.000,00
	Casa de Andalucía (Méjico)	7.000,00
	Sociedad Asociación Canaria «Leonor Pérez Cabrera» (Cuba)	6.000,00
	Sociedad Agrupación Artística Gallega (Cuba)	3.500,00
	Federación de Asociaciones Asturianas (Cuba)	5.200,00
	Hogar Hermanitas de los Ancianos Desamparados (Cuba)	5.092,00
	Hogar Siervas de San José (Cuba)	3.200,00
	Centro Diurno Español Tercera Edad. Lima (Perú)	9.000,00
	Centro Español (Perú)	13.000,00
	Centro Español (Perú)	27.000,00
	Sociedad Española de Beneficencia (Perú)	5.900,00
	Sociedad de Beneficencia. Guayaquil (Ecuador)	8.000,00
	Centro Español. Quito (Ecuador)	4.113,00
	Casa de España. La Paz (Bolivia)	13.000,00
	Hogar San José. Caracas (Venezuela)	30.000,00
	Hogar San Vicente de Paúl. Valencia (Venezuela)	20.000,00
	Asilo de Ancianos. Biruaca (Venezuela)	5.873,00
	Asociación Civil Centre Català (Venezuela)	4.000,00
	Fundación España Salud (Venezuela)	6.000,00
	Hermandad Gallega. Valencia (Venezuela)	3.500,00
	Hermandad Gallega (Venezuela)	3.500,00
	Hermanos Franciscanos de la Cruz Blanca (Venezuela)	5.500,00
	Hogar Canario-Venezolano (Venezuela)	4.000,00
	Casa de España (Colombia)	5.500,00
	Sociedad Española de Beneficencia (Colombia)	3.500,00
	Centro Recreativo Español (República Dominicana)	4.000,00
	Sociedad Benéfica pro Emigrantes. Santo Domingo (República Dominicana)	12.000,00
	Sociedad Española de Beneficencia (Perú)	5.900,00
	Sociedad de Beneficencia. Guayaquil (Ecuador)	8.000,00
	Centro Español. Quito (Ecuador)	4.113,00
	Casa de España. La Paz (Bolivia)	13.000,00
	Hogar San José. Caracas (Venezuela)	30.000,00
	Hogar San Vicente de Paúl. Valencia (Venezuela)	20.000,00
	Asilo de Ancianos. Biruaca (Venezuela)	5.873,00
	Asociación Civil Centre Català (Venezuela)	4.000,00
	Fundación España Salud (Venezuela)	6.000,00
	Hermandad Gallega. Valencia (Venezuela)	3.500,00
	Hermandad Gallega (Venezuela)	3.500,00
	Hermanos Franciscanos de la Cruz Blanca (Venezuela)	5.500,00
	Hogar Canario-Venezolano (Venezuela)	4.000,00
	Casa de España (Colombia)	5.500,00
	Sociedad Española de Beneficencia (Colombia)	3.500,00
	Centro Recreativo Español (República Dominicana)	4.000,00
	Sociedad Benéfica pro Emigrantes. Santo Domingo (República Dominicana)	12.000,00

cve: BOCG-10-CG-A-383

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
13/06	Fundación Gumiel	284.271,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
14/06	Centro Gallego de Jubilados y Pensionados (Argentina)	50.480,00
	Colonia Española de Beziers (Francia)	6.700,00
	Federación Agroalimentaria de UGT	40.300,00
	Fundación 1.º de Mayo	6.000,00
	Fundación Ramón Rubial Españoles en el Mundo (Argentina)	50.480,00
	FACEEF (Francia)	17.500,00
	Coordinadora Europea de Asociaciones de Emigrantes Españoles-CEAEE (Francia)	9.500,00
	Coordinadora Europea de Asociaciones de Emigrantes Españoles -CEAE-(Francia)	9.500,00
	Dolores Ramos Santiago (Países Bajos)	12.000,00
	Fundación Española para la Salud (Venezuela)	54.000,00
	Asociación Guardería Infantil Española. Basilea (Suiza)	29.190,00
	CTAS Berna (Suiza)	33.706,00
	CTAS Berna (Guardería Española en Zurich)	17.377,00
	Natalia Vázquez Ruiz (Méjico)	6.000,00
	Fundación Ramón Rubial Españoles en el Mundo (Venezuela)	45.613,00
	Intercomunication ASBL (Bélgica)	6.000,00
	Asociación Almeriense de Emigrantes Retornados (ASALER)	56.000,00
	Juan Francisco Pérez Gálvez	6.600,00
	Fundación Servicio Valenciano de Empleo	40.000,00

cve: BOCG-10-CG-A-383

ANEXO 8

Ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros no publicadas en el BOE. Convocatorias 2007

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
Centros	Jóvenes Españoles Organizados (Alemania)	4.300,00
	Dos son Más (Alemania)	3.000,00
	Sociedad del Emigrante Español E. V. (Alemania)	3.000,00
	Centro Cultural Miguel Hernández (Bélgica)	14.800
	Colonia Española. Beziers (Francia)	3.000
	Asociación de Padres de Alumnos IEL (Portugal)	3.000,00
	Asociación Española de Beneficencia (Portugal)	15.000,00
	Centro Gallego (Portugal)	3.000,00
	Sociedad Española de Beneficencia. Río de Janeiro (Brasil)	3.000,00
	Centro Español. Antofagasta (Chile)	8.101,00
	Centro Español. Los Andes (Chile)	5.000,00
	Sociedad Española de Socorros Mutuos y Beneficencia (Chile)	10.000,00
	Residencia de Ancianos Hospital Español. Tetuán (Marruecos)	32.113,00
	Asociación Española de Actividades Sociales de Rabat y Kenitra (AEASRK). (Marruecos)	45.027,00
	Casa España. Tetuán (Marruecos)	35.362,00
	Casa España. Tánger (Marruecos)	3.716,00
	Agrupación Leonesa (Méjico)	3.000,00
	Asociación Canaria «Leonor Pérez Cabrera» (Cuba)	3.500,00
	Federación de Asociaciones Asturianas (Cuba)	4.800,00
	Federación de Sociedades Gallegas (Cuba)	3.300,00
	Sociedad Española de Beneficencia (Perú)	3.000,00
	Centro Español de Quito (Ecuador)	3.013,41
	Asociación Civil Centre Català (Venezuela)	3.000,00
	Centro Cultural Español Cervantes (Venezuela)	3.000,00
	Centro Gallego. Puerto la Cruz (Venezuela)	3.000,00
	Hermandad Gallega (Venezuela)	3.000,00
	Hermanitas de los Ancianos Desamparados (Venezuela)	3.000,00
	Hogar Hispano Asociación Civil (Venezuela)	3.000,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
Mujeres	Federación de Asociaciones de Enseñanza y Centros de Españoles en Bruselas (FAECEB) (Bélgica)	5.000,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
Jóvenes	Coordinadora Federal del Movimiento Asociativo en la RFA (Alemania)	3.000,00
	Peña Andalouse Guazamara (Francia)	3.000,00

cve: BOCG-10-CG-A-383

251/000054 (CD)
771/000055 (S)

Se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de las actividades llevadas a cabo por la Entidad pública empresarial Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) en los ejercicios 2003 a 2008, así como del Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 26 de enero de 2015.—P.D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Carlos Gutiérrez Vicén.**

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES LLEVADAS A CABO POR LA ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA (IDAE) EN LOS EJERCICIOS 2003 A 2008 EN SU SESIÓN DEL DÍA 9 DE DICIEMBRE DE 2014

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 9 de diciembre de 2014, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las actividades llevadas a cabo por la Entidad pública empresarial Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) en los ejercicios 2003 a 2008:

ACUERDA

1. Asumir el contenido del citado Informe.
2. Continuar con las actuaciones de nuevas inversiones, además de los estudios técnicos y económicos necesarios, sometidos al Comité de Riesgos del Instituto, a fin de estudiar y establecer las garantías más adecuadas a cada proyecto en función de su tipología y particularidades.
3. Continuar sometiendo a dicho Comité de Riesgos las decisiones de participación minoritaria en nuevas sociedades mercantiles, así como las cuestiones importantes que puedan afectar a los retornos esperados en los proyectos de inversión que se encuentran en ejecución.
4. Mantener la implementación de todos los sistemas necesarios para realizar el seguimiento de los créditos subordinados concedidos a los proyectos relacionados con las sociedades participadas por el IDAE, con el fin de verificar el devengo de los intereses y su imputación en el ejercicio correspondiente.
5. Mantener la reclamación a los préstamos suscritos dentro de la línea, que no cuenten con la necesaria acreditación de la finalización de las obras, todo ello en la medida en que los préstamos sigan vigentes.
6. Insistir en el seguimiento estricto de los proyectos que percibieron ayuda a través de la línea ICO-IDAE, que estuvo vigente entre los años 2003 a 2005, y que se instrumentaron a través de préstamos en base a un convenio con el ICO, todo ello a fin de detectar incidencias de verificación.
7. Instar al IDAE a reforzar sus actuaciones de evaluación de los proyectos y líneas de actuación financiadas por el IDAE, tanto para efectuar el seguimiento de ayudas públicas concedidas, como para evaluar su eficacia y su ajuste a los objetivos propuestos.

Palacio del Congreso de los Diputados, 20 de enero de 2015.—El Presidente de la Comisión, **Ricardo Tarno Blanco**.—La Secretaria Primera de la Comisión, **Teresa García Sena.**

cve: BOCG-10-CG-A-383

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES LLEVADAS A CABO POR LA ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA (IDAE) EN LOS EJERCICIOS 2003 A 2008

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 22 de diciembre de 2011, el «Informe de fiscalización de las actividades llevadas a cabo por la Entidad Pública Empresarial Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) en los ejercicios 2003 a 2008» y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

cve: BOCG-10-CG-A-383

ÍNDICE

Página

I. INTRODUCCIÓN 287

I.1 Iniciativa del procedimiento 287
I.2 Objeto y alcance de la fiscalización 287
I.3 Tratamiento de alegaciones 287

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 287

II.1 Antecedentes de la entidad fiscalizada 287
II.2 Inversión de fondos en proyectos de interés energético 290

II.2.1 Inversión directa en proyectos de interés energético 294

II.2.1.1 Inversiones aprobadas durante el periodo 2003-2008 295
II.2.1.2 Contratación de obras, instalaciones y equipos para la ejecución de las inversiones directas 296
II.2.1.3 Seguimiento de la explotación de los proyectos de inversión directa 298

II.2.2 Inversión indirecta a través de figuras societarias o asociativas 300

II.2.2.1 Inversiones aprobadas durante el periodo 2003-2008 301
II.2.2.2 Inversiones realizadas durante el periodo 2003-2008 302
II.2.2.3 Seguimiento de las inversiones indirectas 306

II.3 Línea de financiación entre el Instituto de Crédito Oficial y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (línea ICO-IDAE) 308

II.3.1 Convenios de colaboración ICO-IDAE 309
II.3.2 Procedimiento para la gestión de las ayudas 310
II.3.3 Comprobación, seguimiento y control de los proyectos 312
II.3.4 Dotación presupuestaria y contabilidad 313
II.3.5 Resultados de la línea ICO-IDAE durante los ejercicios 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 316

II.4 Convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas 319

II.4.1 Convenios para la estrategia de ahorro y eficiencia energética (E4) 320
II.4.2 Convenios plan energías renovables (PER) 326

II.5 Actuaciones directas 327

II.5.1 Concesión de préstamos para financiar proyectos: línea de préstamos 327
II.5.2 Línea de ayudas públicas a proyectos estratégicos de inversión 328
II.5.3 Actuaciones de difusión y comunicación dirigidas a los ciudadanos 330
II.5.4 Proyectos singulares 330
II.5.5 Participación en proyectos de colaboración y cooperación de carácter nacional e internacional (foros, seminarios, jornadas técnicas) 331

III. CONCLUSIONES 331

IV. RECOMENDACIONES 334

ANEXOS 335

cve: BOCG-10-CG-A-383

ANEXOS

Siglas y Acrónimos

AIES	Agrupaciones de Interés Económico.
BP España	British Petroleum España.
COVAP	Cooperativa Agrícola del Valle de los Pedroches.
E4	Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012.
EE	Eficiencia Energética.
ENRESA	Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S.A.
ER	Energías Renovables.
FPT	Financiación por Terceros.
ICO	Instituto de Crédito Oficial.
IDAE	Entidad Pública Empresarial Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía.
ISDEFE	Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España S.A.
LCAP	Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público.
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
PER	Plan de Energías Renovables 2005-2010.
PGE	Presupuestos Generales del Estado.
PLAFER	Plan de Fomento de las Energías Renovables en España 2000-2010.
UCC	Unidad de Contratación y Compras.
UTES	Uniones Temporales de Empresas.

cve: BOCG-10-CG-A-383

I. INTRODUCCIÓN

I.1 Iniciativa del procedimiento

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, en su sesión del 24 de febrero de 2011, el Programa de Fiscalizaciones para el año 2011, incluyendo entre las actuaciones previstas la «fiscalización de las actividades llevadas a cabo por la Entidad Pública Empresarial Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) en los ejercicios 2003 a 2008», que se ha llevado a cabo a iniciativa del propio Tribunal.

I.2 Objeto y alcance de la fiscalización

La fiscalización ha tenido por objeto el análisis de las principales actividades realizadas por IDAE en el periodo 2003 a 2008, comprobando los procedimientos aplicados por la Entidad en el desarrollo de sus operaciones y verificando los métodos y criterios empleados por IDAE para la selección de las actuaciones que realiza en cumplimiento de sus funciones.

I.3 Tratamiento de alegaciones

Dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las actuaciones practicadas fueron puestas de manifiesto al Presidente del IDAE y a los que tuvieron esta condición durante el periodo fiscalizado, mediante la remisión del anteproyecto de Informe; habiéndose recibido un escrito del actual Presidente del IDAE en el que manifiesta que no formula alegaciones.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1 Antecedentes de la entidad fiscalizada

El Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) es una Entidad Pública Empresarial adscrita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a través de la Secretaría General de Energía desde que, por la Ley 50/1998, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y de acuerdo con lo previsto en la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), se dio esta calificación a una Entidad del mismo nombre que tenía el carácter de Sociedad estatal de las previstas en el apartado b) del artículo 6.1 de la derogada Ley General Presupuestaria de 23 de septiembre de 1988. Previamente, la Ley 46/1985 de Presupuestos Generales del Estado para 1986 había transformado en Sociedad estatal el Organismo Autónomo Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía.

Los Estatutos de IDAE se aprobaron por Real Decreto 802/1986, de 11 de abril, y fueron parcialmente modificados por Real Decreto 252/1997, de 21 de febrero, y por la Disposición adicional tercera del Real Decreto 2.100/1998, de 25 de septiembre.

De acuerdo con esta normativa, IDAE tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y se rige por el ordenamiento jurídico privado, aunque le son de aplicación los preceptos de la LOFAGE referidos a las Entidades Públicas Empresariales y lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria en cuanto a su régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y de intervención y control presupuestario.

IDAE tiene por objeto promover la mejora de la eficiencia energética y el uso racional de la energía en España, apoyar la diversificación de fuentes de abastecimiento y la implantación de las energías renovables. Para ello fomenta la utilización de nuevas tecnologías de ahorro y sustitución en los sectores industrial, agrícola, de servicios, de viviendas y edificios y de transporte; promociona el uso racional y eficiente de la energía en los entornos empresariales y particulares; colabora con la Comisión Europea en la gestión de programas energéticos, apoyando a las Empresas españolas en la obtención de fondos para aplicar dichos programas; y presta servicios técnicos y financieros para proyectos de innovación que sean reproducibles y precisen de apoyo institucional y financiero para su implantación.

Para el cumplimiento de sus fines IDAE realiza inversiones de forma directa en proyectos de interés energético, participa en Sociedades, Uniones Temporales de Empresas (UTES) y en Agrupaciones de Interés Económico (AIES), participa en proyectos de alta innovación tecnológica (convenios de desarrollo tecnológico) y lleva a cabo actividades de asistencia técnica, ingeniería, consultoría, asesoramiento y comercialización de productos, patentes, marcas, modelos y diseños industriales.

cve: BOCG-10-CG-A-383

IDAE también tiene encomendada la gestión y desarrollo de políticas y planes del Estado en materia de ahorro, conservación y diversificación de la energía, entre los que se encuentran el Plan de las Energías Renovables (PER), y el Plan de Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (E4). En los ejercicios 2003 a 2005 las ayudas de IDAE, tanto de los programas PER como E4, se gestionaban a través de la Línea de financiación ICO-IDAE, y en los ejercicios 2006 a 2008, los fondos destinados a ayudas en el marco del Plan de Energías Renovables (PER) y del Plan de Acción de la E4, se gestionaban mediante convenios de colaboración suscritos entre las Comunidades Autónomas e IDAE (gestión compartida) y mediante actuaciones directas, realizando una actividad institucional y de difusión, que comprendía fundamentalmente actuaciones de divulgación y comunicación ayudas financieras mediante la concesión de préstamos, ayudas directas mediante la concesión de subvenciones y actuaciones derivadas de programas de colaboración internacionales de presencia institucional.

El patrimonio de IDAE está formado por los bienes y derechos provenientes del antiguo Organismo Autónomo y por los que le han sido adscritos con posterioridad y los que adquiere en el desarrollo de su actividad. Sus recursos están integrados por los productos y rentas provenientes de su patrimonio, la aportación del Estado para gastos de inversión y funcionamiento que se le asigne en los Presupuestos Generales del Estado, la transferencia de capital que recibe del Estado para la financiación de los planes que desarrolla, los ingresos ordinarios y extraordinarios generados por el ejercicio de sus actividades y por la prestación de sus servicios, los créditos, préstamos, empréstitos y demás operaciones financieras que pueda concertar, las subvenciones y aportaciones que le concedan Entidades públicas o privadas o particulares y cualquier otro recurso que pueda serle atribuido. Durante los ejercicios 2003 a 2008, los recursos obtenidos por IDAE provinieron en su mayor parte de los Presupuestos Generales del Estado, aunque también obtuvo recursos por el ejercicio de sus actividades y por las operaciones financieras realizadas con sus excedentes de tesorería.

Las cuentas anuales formuladas por IDAE integran, además de todas las operaciones que el Instituto realiza, las operaciones realizadas por las UTES y AIES en las que participa, incluyendo como anexo el detalle del proceso de integración. Por otra parte, IDAE registraba hasta 2007 en una contabilidad separada las operaciones de financiación realizadas con cargo al Línea de financiación ICO-IDAE y, al cierre de cada ejercicio, quedaban reflejados en el balance de situación de IDAE los saldos del conjunto de derechos y obligaciones derivados de esta gestión. En los Anexos I, II, III, IV, V y VI de este Informe se recogen las cifras de los balances de situación y las cuentas de pérdidas y ganancias de IDAE de los ejercicios 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 además de las cifras de esos estados que corresponden a la contabilidad individual del Instituto.

A 31 de diciembre de 2008 el activo del balance de situación de IDAE ascendía a 789.216 miles de euros, (235.587 miles en 2003, 250.129 miles en 2004, 276.380 miles en 2005, 400.883 miles en 2006 y 511.219 en 2007), financiados básicamente con sus fondos propios, de los que 200.726 miles eran transferencias de capital que IDAE ha venido recibiendo de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) desde 1986 para financiar su actividad y compensar sus pérdidas (hasta el ejercicio 2003 estas transferencias se contabilizaban como subvenciones de capital y se iban traspasando a resultados del ejercicio); y, además, a 31 de diciembre de 2008 IDAE tenía registrado en el pasivo corriente del balance como acreedores por subvenciones 372.971 miles correspondientes a los saldos con las Comunidades Autónomas dentro de la gestión compartida mediante convenios, en todo el territorio nacional, para financiar la Eficiencia Energética (E-4) y del Plan de Energías Renovables (PER) correspondientes a los convenios firmados y que al cierre del ejercicio han quedado pendiente de ejecución. De este saldo, 327.297 miles corresponden al programa E-4, 29.071 miles al programa PER y 16.603 miles al saldo de la dotación presupuestaria pendiente de ejecución, a favor de la empresa Gorona del Viento el Hierro, S.A., gestora del proyecto de la Central Hidroeléctrica de la Isla del Hierro.

El componente más relevante del activo de IDAE es la tesorería que a 31 de diciembre de 2008 ascendía a 556.557 miles de euros. De ellos que 449.408 miles corresponden a saldos de efectivo en caja y bancos y 57.149 miles a imposiciones a plazo fijo.

Durante los ejercicio 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 el saldo de la tesorería ascendió a 51.288 miles de euros, 41.007 miles, 10.275 miles, 181.384 miles, 241.776 miles y 556.557 miles respectivamente. El importante incremento que este saldo experimentó en los ejercicios 2006, 2007 y 2008 fue debido fundamentalmente al elevado volumen de los saldos mantenidos en las cuentas correspondientes a las ayudas regionalizadas E-4 y PER (96.603 miles, 194.260 miles y 356.367 miles respectivamente).

cve: BOCG-10-CG-A-383

La colocación de estos excedentes de tesorería supuso para IDAE la obtención de ingresos financieros que ascendieron a 1.362 miles de euros en 2003, 1.349 miles en 2004, 1.878 miles en 2005, 4.654 miles en 2006, 13.795 miles en 2007 y 21.340 miles en 2008. IDAE recibía mensualmente los importes correspondientes a las ayudas regionalizadas (PGE, tarifa eléctrica y tarifa del gas), que se transferían a las Comunidades Autónomas tras el trámite de los expedientes, siendo muy variable el tiempo en que estos fondos (siempre invertidos a corto plazo) permanecían en las cuentas de IDAE.

Además, IDAE participaba en el capital de Sociedades (a algunas de las cuales había concedido préstamos), ascendiendo el valor contable de estas inversiones financieras a 14.267 miles de euros. La participación en UTES y AIES estaba valorada, en la contabilidad individual de IDAE, en 9.627 miles y 2.450 miles, respectivamente. Además el Instituto tiene suscritos contratos de cuentas en participación para proyectos de interés energético cuyo valor contable asciende a 3.802 miles; y también participa como gestor en el proyecto conjunto de instalación y explotación de una red de calefacción alimentada con biomasa en el municipio de Cuéllar, por importe de 1.177 miles, figurando registrada la inversión en el Inmovilizado Material y en el pasivo la participación del otro partícipe por 297 miles.

Durante los ejercicios 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 IDAE obtuvo unas pérdidas en sus actividades ordinarias de 8.627, 5.154, 6.904, 3.990, 233.227 y 278.172 miles de euros, respectivamente, debido a que sus gastos de funcionamiento fueron superiores a los rendimientos obtenidos de su actividad más los ingresos financieros procedentes de la colocación de sus excedentes de tesorería.

En 2003, al registrar como ingresos extraordinarios 13.428 miles de euros correspondientes a subvenciones de capital trasferidas a resultados, IDAE obtuvo unos beneficios del ejercicio de 3.041 miles; en 2004 y 2005 los resultados del ejercicio fueron unas pérdidas de 1.831 y 3.202 miles, respectivamente, al modificarse el criterio de contabilización de las transferencias de capital recibidas con cargo a los PGE; en 2006, obtuvo unos beneficios del ejercicio de 1.630 miles, por ingresos de explotación y la variación de provisiones del inmovilizado, en 2007 y 2008 los resultados fueron de pérdidas por importe de 9.646 miles y 918 miles respectivamente, provocados fundamentalmente por la gestión de los fondos con las Comunidades Autónomas.

En el periodo 2003 a 2005, para cumplir su objetivo de promover la mejora de la eficiencia energética y el uso racional de la energía en España, apoyar la diversificación de fuentes de abastecimiento y fomentar la implantación de energías renovables, la actuación de IDAE se centró en dos actividades diferenciadas tanto por su naturaleza como por la procedencia de los fondos para realizarlas y por el procedimiento a través del cual las llevaba a cabo: la inversión de fondos en proyectos de interés energético y la concesión de ayudas de la Línea de financiación ICO-IDAE correspondientes al PLAFER y al E4. La línea 2005 presentaba novedades respecto a líneas anteriores, siendo una de ellas la creación de una sublínea destinada a proyectos de tecnologías energéticas innovadoras y la habilitación de una línea exclusivamente de financiación (sin ayudas) para atender la fuerte demanda de los proyectos presentados de solar fotovoltaica que no pudieron acogerse a la línea convencional por agotamiento de los fondos disponibles.

En el ejercicio 2005 se produjeron dos hechos, que marcaron la actividad del Instituto en ejercicios posteriores. El primero el 8 Julio de 2005, fue la aprobación por el Gobierno del Plan de Acción 2005-2007 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia energética en España 2004-2012 (E4), que elaboró IDAE y cuyo objetivo era la consecución de una ahorro acumulado equivalente al 8,5% de los consumos de energía primaria y al 20% de las importaciones de petróleo del año 2004 (lo que permitiría una reducción de emisiones de CO_2 a la atmósfera de 32,5 millones de toneladas) y que contemplaba un volumen de inversión total de 7.926 millones de euros. Y el segundo, que tuvo lugar el 26 de Agosto de 2005, fue la aprobación por el Gobierno del Plan de Energías Renovables en España 2005-2010 (PER), que revisaba al alza los objetivos establecidos en el anterior Plan de Fomento de las Energías Renovables 1999-2010, en relación a la potencia eólica instalada, la potencia fotovoltaica, la energía solar termoeléctrica y la producción de biocarburantes para el año 2010 y diseñaba un amplio paquete de medidas e instrumentos para garantizar su cumplimiento y dinamizar el mercado de las energías renovables. El objetivo de este Plan era cubrir con fuentes renovables al menos el 12% del consumo total de energía en 2010, además de alcanzar una producción eléctrica con estas fuentes del 30,3% del consumo bruto de electricidad y una contribución de los biocarburantes del 5,83% sobre el consumo de gasolina y gasóleo previsto en ese mismo año y contemplaba una inversión de 23.600 millones de euros hasta 2010.

Como consecuencia de estas aprobaciones, en los ejercicios 2006, 2007 y 2008 se produjo una modificación en las actividades del Instituto. Continuó la actividad inversora (contratos de financiación por terceros, convenios de colaboración, participación en Sociedades, etc.), finalizaron las líneas de

cve: BOCG-10-CG-A-383

financiación de la Línea ICO-IDAE, se inició la cogestión con las Comunidades Autónomas de las ayudas públicas consignadas en el Presupuesto del Ministerio de Industria a favor del Instituto para el Plan de Energías Renovables y para la Eficiencia Energética, mediante la formalización de los correspondientes convenios de colaboración, y se incrementaron considerablemente las actuaciones directas, fundamentalmente las actividades de difusión y comunicación dirigidas a los ciudadanos para ahorrar energía (distribución gratuita a los ciudadanos de lámparas de bajo consumo, campaña de ahorro de energía con la Real Federación Española de Fútbol, distribución de lámparas LED para todos los semáforos de España, etc.), las actividades financieras (creando una línea de financiación mediante la concesión de préstamos para financiar proyectos) y la concesión de subvenciones a proyectos estratégicos.

En resumen, en el período 2003-2008 las actuaciones de IDAE fueron las siguientes:

— Inversión directa e indirecta en proyectos de interés energético.
— Líneas de financiación ICO-IDAE 2002, 2003, 2004 y 2005.
— Convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas: Energías Renovables y Eficiencia Energética.
— Actuaciones directas: Financiación, ayudas a Proyectos Estratégicos, actuaciones de difusión y comunicación, etc.

II.2 Inversión de fondos en proyectos de interés energético

En el periodo 2003 a 2008, IDAE realizó una actividad inversora en proyectos de interés energético que consideró técnicamente eficientes, tanto en la industria como en otros sectores, con la finalidad de impulsar el uso eficiente de la energía y contribuir así a la mejora de los procesos productivos, a la reducción de los costes de producción y al consecuente aumento de la competitividad de las Empresas y a la minoración de los gases contaminantes. Además, prosiguió con su actividad inversora para el desarrollo de tecnologías innovadoras no suficientemente implantadas en el mercado.

La inversión de IDAE en estos proyectos se realizó a través de las siguientes fórmulas:

a) Inversión directa en proyectos a través de los denominados «Contratos de Financiación por Terceros» (FPT), mediante los que IDAE participaba en la definición del proyecto, pudiendo elegir así la solución técnica que considerara más adecuada, para posteriormente adquirir e instalar los equipos que eran explotados por el cliente, que finalmente se hacía cargo de ellos. La duración de los contratos se establecía de forma que fuera suficiente para que IDAE recuperara la inversión realizada y obtuviera, además, una rentabilidad. Esta fórmula contractual incluía a su vez cuatro modalidades distintas de actuación: la cesión de uso de los equipos, la compra-venta con pago aplazado, los contratos de arrendamiento de concesión y los convenios de desarrollo tecnológico. En el ejercicio 2006, se incorporó un nuevo modelo contractual, el contrato de Financiación de Proyecto junto con el de Cooperación y Arrendamiento de Servicios. Ambas figuras eran inseparables y pretendían ofrecer una alternativa al promotor quedando claramente diferenciado y precisado el doble papel del Instituto en sus actuaciones de inversión: la de financiación de la inversión y la de asesoramiento técnico-energético del proyecto.

b) Inversión indirecta en proyectos a través de la participación de IDAE en diferentes figuras societarias o asociativas, en aquellos casos en los que se consideraba más conveniente esta fórmula por el alcance económico del proyecto, su naturaleza técnica o el ámbito jurídico en el que había de desarrollarse. IDAE intervenía en este tipo de proyectos mediante su participación en Uniones temporales de empresas (UTES), Agrupaciones de interés económico (AIES) y Sociedades mercantiles. También se registraban como inversiones indirectas las inversiones que instrumentaba IDAE mediante Convenios de colaboración en los que no asumía la titularidad de las instalaciones pero participaba en el riesgo y el beneficio del proyecto, que se registraban en la contabilidad de IDAE mediante la fórmula de cuentas en participación.

El balance de situación de IDAE a 31 de diciembre de 2002 recogía una inversión directa en proyectos de 119.227 miles de euros, que se había reducido a 107.436 miles al cierre del ejercicio 2008. La inversión indirecta en proyectos a través de Sociedades mercantiles y otras figuras asociativas a 31 de diciembre de 2002 ascendía a 72.741 miles de euros, cifra que se había reducido a 59.134 miles a 31 de diciembre de 2008.

La mayor parte de las inversiones acometidas directamente por IDAE figuraban clasificadas en sus cuentas como inmovilizaciones materiales, al haber retenido la Entidad la propiedad de los equipos industriales cedidos a terceros hasta la recuperación de los importes invertidos, recogiéndose en este subgrupo una inversión de 81.251 miles de euros al inicio de 2003 que pasó a ser de 95.160 miles a

cve: BOCG-10-CG-A-383

finales de 2008. En estos importes estaban incluidos 1.826 y 1.177 miles, respectivamente, que correspondían a inversiones en instalaciones técnicas cuya financiación y explotación se formalizaron mediante contratos de cuentas en participación pero en los que IDAE asumió la titularidad de las instalaciones. La Entidad también tenía a 31 de diciembre de 2002 un saldo pendiente de cobro de 36.628 miles correspondiente a pagos aplazados por ventas de equipos e instalaciones y a cánones pendientes de cobro por contratos de cesión de uso de los equipos. A 31 de diciembre de 2008 este saldo se había reducido a 12.109 miles.

El siguiente cuadro muestra las inversiones directas (sin incluir la amortización) de IDAE en proyectos, en el periodo 2003-2008:

(en miles de euros)

	31/12/02	31/12/03	31/12/04	31/12/05	31/12/06	31/12/07	31/12/08
Inmovilizaciones inmateriales:							
Concesiones administrativas y otros	1.348	4.693	4.669	4.818	260	175	167
Inmovilizaciones materiales:	81.251	82.885	93.776	94.652	98.261	102.581	95.160
Instalaciones técnicas	68.103	56.008	86.713	86.456	92.824	87.841	79.639
Instalaciones técnicas en curso	11.322	25.308	5.673	6.806	4.047	13.563	14.344
I.F. Cuentas en participación	1.826	1.569	1.390	1.390	1.390	1.177	1.177
Deudores por operaciones de tráfico:							
Clientes a largo y corto plazo (netas de provisiones)	36.628	30.011	32.124	24.514	15.652	11.731	12.109
INVERSIÓN COMPROMETIDA	119.227	117.589	130.569	123.984	114.173	114.487	107.436

En cuanto a la inversión indirecta, a 31 de diciembre de 2002 IDAE figuraba como partícipe en nueve UTES, en cuatro AIES y en ocho proyectos de interés energético cuya financiación y explotación se formalizó mediante contratos de cuentas en participación en los que la Entidad no había asumido la titularidad de las instalaciones; disponiendo también de participaciones minoritarias en el capital social de treinta y cuatro Sociedades mercantiles.

La inversión indirecta comprometida por IDAE se elevaba a 72.741 miles de euros a 31 de diciembre de 2002, de los que 1.927 miles estaban pendientes de desembolso, disponiendo de provisiones por 5.950 miles. IDAE había otorgado además financiación a largo plazo a varias de sus Sociedades participadas por un importe total de 2.231 miles. A 31 de diciembre de 2008 se mantenía como partícipe en seis UTES, en una AIE, en seis proyectos regulados mediante contratos de cuentas en participación y en 34 Sociedades mercantiles.

La inversión indirecta comprometida al cierre del ejercicio 2008 se elevaba a 59.134 miles de los que 3.440 miles estaban sin desembolsar, contando a esa fecha con provisiones por 1.821 miles. Al cierre del ejercicio 2008 disponía igualmente de derechos de crédito a corto plazo y largo plazo frente a Empresas participadas por 8.723 miles y 742 miles de euros, respectivamente. El siguiente cuadro muestra las inversiones indirectas de IDAE en proyectos, al inicio y final de cada año del periodo 2003 a 2008.

(en miles de euros)

	31/12/02	31/12/03	31/12/04	31/12/05	31/12/06	31/12/07	31/12/08
Inmovilizaciones financieras:							
Participaciones societarias	12.286	13.145	13.620	13.028	14.618	17.384	15.775
Créditos a largo plazo a Empresas	2.231	2.069	2.084	1.650	1.384	1.343	742
Créditos a corto plazo a Empresas	270	0	0	0	92	0	8.723
Cuentas en participación	12.196	10.435	10.061	8.110	7.983	7.827	7.649
UTES y AIES	45.758	49.287	27.472	26.689	26.834	26.509	26.245
INVERSIÓN COMPROMETIDA	72.741	74.936	53.237	49.477	50.911	53.063	59.134

cve: BOCG-10-CG-A-383

La financiación de todas estas inversiones se llevó a cabo por IDAE con las aportaciones consignadas anualmente en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y con los recursos generados por la propia actividad inversora de la Entidad. Las transferencias de capital recibidas por IDAE con cargo a los PGE para financiar proyectos de inversión y el desarrollo de actuaciones institucionales de promoción y difusión del uso eficiente de la energía y de las energías renovables ascendieron a 16.711 miles de euros para cada uno de los ejercicios 2003, 2004 y 2005, 18.382 miles para el ejercicio 2006, 17.797 miles para el ejercicio 2007 y 18.382 miles para el ejercicio 2008.

Como consecuencia del Informe de la Intervención General de la Administración del Estado de las cuentas de 2003, en 2004 modificó IDAE el criterio aplicado en el registro las transferencias de capital recibidas del Estado, contabilizadas hasta 2003 como subvenciones de capital, que pasaron a registrarse a partir de 2004 como aportaciones patrimoniales, dentro del epígrafe de fondos propios del balance de situación. La regularización de las transferencias de capital que había recibido IDAE con cargo a los PGE entre 1986 y 2003 ascendió a 221.838 miles de euros de los que 77.773 miles se aplicaron a compensar pérdidas incurridas por IDAE entre 1986 y 2003, recogiéndose la diferencia de 144.065 miles entre los fondos propios de la Entidad a 31 de diciembre de 2004. A partir del ejercicio 2005, el Instituto contabiliza las subvenciones como aportaciones del Estado, compensando en esta cuenta las pérdidas que pudiera generar su actividad. A 31 de diciembre de 2008 IDAE presentaba en sus fondos propios un saldo de aportaciones del Estado de 200.726 miles.

En el periodo 2003-2008 IDAE no realizaba convocatorias públicas para seleccionar los proyectos de inversión en los que iba a participar. El procedimiento de selección de las inversiones a financiar se iniciaba, en general, a partir de un primer contacto del particular interesado en llevar adelante un proyecto con IDAE que, a través de la publicidad efectuada por el Instituto en los distintos medios de comunicación y la realización de seminarios y jornadas, reuniones con asociaciones profesionales, edición de publicaciones institucionales y la página web de IDAE, tomaban conocimiento sobre sus distintas líneas de actuación y le proponían la ejecución de un proyecto. En algunas ocasiones IDAE tras haber identificado un proyecto de inversión en el que considerase conveniente participar, se dirigía al promotor del proyecto manifestándole su interés por participar en él o incluso buscaba potenciales inversores que quisieran llevar adelante algún proyecto en particular.

Una vez que se identificaba un posible proyecto de inversión en el que participar, se realizaba un primer análisis por los técnicos especializados en la tecnología de la que tratara el proyecto, mediante el estudio de documentación proporcionada por los promotores, visitas a las instalaciones y entrevistas con los clientes. En algunas ocasiones se contrataba externamente la realización de estudios prediagnósticos y mediciones para determinar la viabilidad.

Si el proyecto superaba esta fase de análisis previo se abría una «Ficha de proyecto», con un número que lo identificaba, que tenía que cumplimentarse en el ejercicio presupuestario en el que el proyecto se iniciara y en todos los demás años en los que el proyecto ocasionara movimientos de tesorería con la finalidad de permitir su identificación por el Instituto para establecer previsiones sobre la facturación durante el ejercicio y posibilitar la confección del presupuesto anual.

Los proyectos requerían la elaboración posterior de una «Propuesta de proyecto» por el departamento técnico responsable de su ejecución indicando la naturaleza del proyecto (inversión, gasto, venta de servicios, contrato con la Administración, etc.), una síntesis de su motivación y contenido (incluyendo un análisis técnico-económico más profundo del proyecto en cuanto a su componente energética, rentabilidad, naturaleza tecnológica, sector, posibilidades de replicabilidad y naturaleza del cliente) y los apoyos e inconvenientes que se podían presentar en su ejecución. Además, se incluía en ella un resumen económico con los datos de cobros y pagos previstos, con sus correspondientes fechas, durante toda la vida del proyecto, en el que se indicaba el importe total de la inversión, el porcentaje de participación del Instituto, la financiación exterior que, en su caso, sería necesaria y si el proyecto era susceptible de ser beneficiario de cualquier tipo de subvención y ayuda.

El «Comité de Riesgos» del Instituto evaluaba su riesgo técnico y económico y proponía las coberturas de riesgo que considerase oportunas (excepto los proyectos relativos a inversiones en Sociedades mercantiles).

Cuando los proyectos consistían en participaciones societarias cuya finalidad principal no fuera la rentabilidad económica, fueran consecuencia de acuerdos con la Administración con la Comisión Europea o principalmente contemplaran gastos por corresponder a actuaciones de promoción, divulgación, análisis

cve: BOCG-10-CG-A-383

de mercado o estudios de viabilidad, el Comité de Dirección (integrado por el Director General, el Secretario General, el Director de Ahorro y Eficiencia, el Director de Energías Renovables y el Director Económico Administrativo), los aprobaba directamente si su cuantía no superaba los 120.000 euros y, en otro caso, los elevaba a los órganos superiores. Las inversiones en Sociedades mercantiles, independientemente de su cuantía, se elevaban siempre al Consejo de Administración.

La propuesta de proyecto era finalmente presentada al Consejo de Administración para su aprobación, confeccionándose para ello un nuevo documento denominado «Propuesta de acuerdo». Una vez aprobada la realización de un proyecto se firmaban los documentos contractuales con el cliente y se iniciaba la fase de ejecución del proyecto.

Entre 2003 y 2008, las solicitudes de financiación para proyectos de inversión se presentaron en un número relativamente reducido sin que se diera la circunstancia de que IDAE dejara de participar en un proyecto de inversión por falta de recursos económicos. El tipo de inversión que acomete IDAE es muy variable y depende, en cada momento, del interés estratégico marcado por sus órganos de gobierno, llevándose a cabo tanto proyectos cuya principal finalidad es obtener un efecto difusor, o el desarrollo de nuevas tecnologías nacionales, como proyectos de inversión en tecnologías ya desarrolladas que buscan, además de conseguir los objetivos energéticos correspondientes, obtener una rentabilidad para alcanzar un cierto nivel de autofinanciación para no depender exclusivamente de la financiación de los Presupuestos Generales del Estado. En ese periodo se acometieron proyectos de ambos tipos destacando en alguna medida más las inversiones en tecnologías no convencionales que en tecnologías ya desarrolladas, aunque no existiese para ello un mandato explícito de la Secretaría General de Energía o del Consejo de Administración de IDAE.

Durante los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 el Consejo de Administración de IDAE aprobó su participación en 88 proyectos que representaban una inversión total para IDAE de 203.483 miles de euros. De los proyectos aprobados se desestimaron o anularon 13, para los que se había aprobado una inversión total de 51.708 miles, fundamentalmente por falta de acuerdo con los clientes sobre la forma contractual en la que desarrollar la operación o por falta de autorizaciones administrativas. Por ello, los proyectos realizados en el periodo fueron 75, representando un valor total de inversión para IDAE de 151.775 miles, 10 proyectos fueron aprobados en 2003, con una inversión de 29.693 miles, 4 en el año 2004, con una inversión de 1.950 miles, 13 en el año 2005, con una inversión de 20.067 miles, 10 en el año 2006, con una inversión de 46.157 miles, 26 en el año 2007, con una inversión de 48.271 miles de euros, y 12 en el año 2008, con una inversión de 5.637 miles de euros.

De los 75 proyectos aprobados en el periodo 2003-2008, 58 corresponden a inversión directa y los otros 17 a inversión indirecta a través de figuras societarias o asociativas.

De los proyectos de inversión directa, 55 fueron aprobados mediante alguna de las fórmulas de inversión directa del Instituto, dos mediante la modalidad del contrato de Financiación de Proyecto junto con el de Cooperación y Arrendamiento de Servicios y uno era un proyecto de inversión en el Fondo del Carbono.

El siguiente cuadro refleja las aprobaciones de proyectos de inversión por IDAE:

(en miles de euros)

Año	Inversión directa		Inversión indirecta		Total	
	N.º	Inversión total de IDAE	N.º	Inversión total de IDAE	N.º	Inversión total de IDAE
2003	7	29.249	3	444	10	29.693
2004	2	1.432	2	518	4	1.950
2005	6	6.728	7	13.339	13	20.067
2006	6	24.032	4	22.125	10	46.157
2007	25	46.771	1	1.500	26	48.271
2008	12	5.637	-	-	12	5.637
TOTAL	58	113.849	17	37.926	75	151.775

cve: BOCG-10-CG-A-383

II.2.1 Inversión directa en proyectos de interés energético

Cuando para el desarrollo de sus Proyectos IDAE optaba por realizar directamente la inversión, recurría a la fórmula contractual denominada internamente por el Instituto «Contratos de Financiación por Terceros», caracterizada fundamentalmente porque el Instituto participaba en la definición del Proyecto, pudiendo elegir así la solución técnica más adecuada, y porque se establecía una duración de los contratos que garantizaba la recuperación de la inversión realizada con su correspondiente beneficio. Esta fórmula contractual incluía a su vez las siguientes cuatro modalidades distintas de actuación:

a) Cesión de uso de los equipos:

Con este tipo de contratación se regulan las relaciones de IDAE con el cliente tanto para la ejecución como para la puesta en marcha y explotación de una instalación concreta. El contrato se suscribe antes de que IDAE comience la ejecución de la instalación, que corre a su cargo aunque en ocasiones está condicionada por la elección de proveedores efectuada por el cliente. En el contrato se recoge el plazo de ejecución y puesta en marcha de la instalación y el cliente se obliga a suscribir, una vez terminada, un «Certificado de aceptación de la instalación». A partir de la fecha del certificado se cede el uso de la instalación al cliente, que abona un canon, normalmente trimestral, financiándolo con los recursos obtenidos de la explotación de la instalación. El periodo de vigencia del contrato se calcula teniendo en cuenta el tiempo necesario para que el Instituto recupere, a través del cobro del canon, el importe invertido en la construcción de la instalación más una rentabilidad. En los contratos siempre se incluye una opción de compra de la instalación a favor del cliente al finalizar el periodo de vigencia para el traspaso de la propiedad de los equipos.

b) Compraventa con pago aplazado:

En estos contratos IDAE se obliga con el tercero a construir una instalación con el único fin de vendérsela aplazando el pago de su precio. Son contratos similares a los anteriores, sustituyendo los pagos aplazados a los cánones, con la diferencia de que la propiedad de la instalación se transmite al cliente en el momento en el que finaliza su construcción y el cliente firma el correspondiente certificado de aceptación. Con el precio acordado el Instituto recupera igualmente la inversión realizada más una rentabilidad.

c) Arrendamiento de concesión administrativa:

Esta fórmula jurídica se utiliza cuando la instalación a construir ha de hacerse en terreno de dominio público (como un salto de agua) para cuya utilización privativa se requiere la obtención de la correspondiente concesión administrativa. El cliente obtiene la concesión y se la arrienda a IDAE, que se encarga de construir la instalación y figura como responsable y titular de su explotación. El cliente se obliga a la gestión y mantenimiento de la instalación. En estos casos IDAE cobra directamente el producto de la explotación (venta de energía) y paga al cliente, como contraprestación al arrendamiento de la concesión y a los servicios de mantenimiento y gestión, un canon periódico que incluye una parte variable, determinada en función de la energía vendida. Al finalizar el periodo de vigencia del contrato el cliente tiene un derecho de opción de compra que le permite adquirir la propiedad de lo construido una vez que IDAE ha recuperado el importe invertido más una rentabilidad.

d) Convenios de desarrollo tecnológico:

La figura jurídica del Convenio es utilizada por el Instituto como cauce de financiación a Empresas o Entidades en general interesadas en las nuevas tecnologías en equipos y proyectos o en nuevas fuentes de energía, así como en la racionalización del consumo y en la reducción de costes energéticos. En ellos IDAE contrata la realización de la Instalación por el cliente anticipándole la financiación necesaria que, con posterioridad, le es restituida por el mismo cliente o por un tercero con los recursos obtenidos en su explotación. El Instituto en ocasiones retiene o participa en la propiedad de las instalaciones construidas, registrándolo como un inmovilizado material propio; y en otras ocasiones participa de la propiedad industrial del prototipo utilizado como base para la construcción de la instalación, registrando la inversión como un activo financiero. En todo caso comparte riesgo y beneficio con el cliente en la comercialización y explotación del resultado.

cve: BOCG-10-CG-A-383

e) Contrato de Financiación de Proyecto y Contrato de Cooperación y Arrendamiento de Servicios.

Esta fórmula contractual se plantea como nuevo modelo de colaboración financiera, para sustituir el «Contrato de Financiación por Terceros», mediante la suscripción de 2 contratos de naturaleza privada, un contrato marco de colaboración y arrendamiento de servicios y un contrato de financiación de proyecto (crédito mercantil). Mediante esta fórmula el Instituto no contrata suministros, obras y servicios, no siendo por tanto aplicable la legislación sobre contratación pública.

El contrato marco de Financiación de Proyecto y de Cooperación y Arrendamiento de servicios regula la colaboración y prestación por IDAE de servicios de asesoramiento y coordinación al promotor de las instalaciones en las fases de diseño, construcción y explotación. Como contraprestación el Instituto percibe un canon a la conclusión del diseño, si se obtienen los permisos; un canon de construcción (% del importe dispuesto para ejecución del proyecto) si se cumplen los resultados energéticos previstos; y un canon de explotación, que es fijo y de carácter anual o ligado a los resultados obtenidos.

El contrato de crédito mercantil al promotor regula la financiación por IDAE de los cánones devengados en las fases de diseño y construcción, los costes de ingeniería del proyecto, los costes de la construcción del proyecto, los intereses intercalarios y el IVA devengado. El promotor se compromete a pagar un tipo de interés fijo hasta que finalice el periodo de disposición del crédito, y a partir de este momento, un interés variable aplicable sobre el saldo pendiente de amortizar y determinado en función del rendimiento energético de la instalación. La devolución del principal se realiza mediante cuotas fijas durante el periodo de vigencia del crédito. Las garantías las fija IDAE en función de la solvencia económica del proyecto o de su viabilidad, siendo determinadas por el Comité de Riesgos.

II.2.1.1 Inversiones aprobadas durante el periodo 2003-2008

Durante el periodo se aprobaron 58 de inversión directa, de los que 9 se formalizaron mediante Convenios de desarrollo tecnológico (cuando IDAE no asume la titularidad de las instalaciones pueden considerarse a efectos de este análisis como inversiones indirectas), 2 mediante contratos de compraventa con pago aplazado, 2 mediante la fórmula del arrendamiento de concesión administrativa, 42 mediante contratos de financiación por terceros, 2 mediante la fórmula del contrato marco de cooperación y arrendamiento de servicios y contrato de financiación y 1 contrato de inversión en el Fondo del Carbono (aunque este proyecto tiene naturaleza financiera se ha considerado a efectos de este análisis como una inversión directa).

Del procedimiento seguido para la aprobación de inversiones en los proyectos aprobados por IDAE de inversiones directas y de inversiones indirectas formalizadas como Convenios de desarrollo tecnológico puede destacarse lo siguiente:

— De los 58 proyectos aprobados, en 51 IDAE asumió el 100% de la financiación. En 38 de ellos la inversión en cada uno no alcanza los 500 miles de euros; y de los restantes, sólo supera los 5.000 miles la inversión en seis proyectos: una instalación de secadero y horno (6.000 miles de euros), la inversión en la central hidroeléctrica del Porma (superior a 15.000 miles), la Central Hidroeléctrica de Villalongo (5.250 miles), la inversión en el Fondo de Carbono (5.000 miles) y el convenio de colaboración con Gorona del Viento el Hierro, S.A. para construir la central hidroeólica de la Isla del Hierro (22.955 miles). 29 eran de importe inferior a 120 miles de euros, y todos, excepto uno, correspondían a instalaciones de refrigeración solar.

— Cuatro proyectos aprobados por el Consejo de Administración, dos en el ejercicio 2006 de 7.500 y 2.600 miles de euros, uno en el ejercicio 2007 por 3.600 miles de euros y otro en el ejercicio 2008 por 5.250 miles de euros no han comenzado aún su ejecución. Representan el 22%, el 7% y el 93%, respectivamente, de la inversión autorizada por el Instituto en cada uno de esos ejercicios. Tres de los cuatro proyectos, son centrales hidroeléctricas.

— En los proyectos no financiados íntegramente por IDAE la inversión total supera en general los 5.000 miles de euros y la participación de IDAE oscila entre el 30% y el 92% destacando la inversión de más de 12.600 miles en la instalación de un parque eólico en el Romeral (Albacete) en el que IDAE participa en un 92,72% y el acuerdo de colaboración firmado en 2007 entre el Instituto y la sociedad mercantil Gorona del Viento el Hierro S.A. (participada por el Cabildo Insular en un 60%, por Endesa en un 30% y por el Instituto Tecnológico de Canarias en un 10%) para la instalación de una Central Hidroeólica en la Isla del Hierro, encargándose IDAE de recibir, transferir y gestionar las subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado.

cve: BOCG-10-CG-A-383

En este último proyecto, el presupuesto inicialmente aprobado ascendía a 54.300 miles de euros, habiéndose estimado las ayudas públicas en 35.000 miles (15.000 miles para 2007 y 20.000 miles para 2008 y 2009). El Instituto era el encargado de aportar a Gorona del Viento el Hierro, S.A. los fondos necesarios hasta completar el presupuesto debiendo ser informado periódicamente del desarrollo del proyecto y teniendo que recibir antes de la implantación toda la documentación correspondiente a la definición del proyecto y posteriormente, la de la construcción de la central hidroeólica. En la ejecución de este proyecto surgieron numerosos problemas, unos relativos a la propia sociedad Gorona del Viento el Hierro, S.A., otros derivados de la orografía del terreno y la situación geográfica de la Isla del Hierro y otros de la complejidad del propio proyecto. En junio de 2009 se firmó una addenda incrementándose el importe del proyecto a 64.733 miles y se amplió el plazo de ejecución hasta 2011. En cuanto a la subvención finalista, en los PPGGEE se consignaron 15.000 miles en 2007 y 5.000 miles en 2008; habiendo cobrado IDAE del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 15.000 miles en 2007 y 4.585 miles en 2008 y habiendo transferido fondos IDAE a Gorona del Viento el Hierro, S.A. por 90 miles en 2007 y 3.306 miles en 2008.

— En la mayoría de los Proyectos se ha seguido el orden de secuencia establecido en el procedimiento interno de IDAE respecto de la elaboración previa por la Dirección responsable del Proyecto del documento «Propuesta de Proyecto» y su análisis posterior por el Comité de Riesgos. Dos de los proyectos no fueron analizados por el Comité de Riesgos. El objeto del primero de ellos era el desarrollo de una tecnología que necesariamente habría de llevarse a cabo por la Sociedad estatal ENRESA, habiéndose establecido en todo caso en el contrato garantías especiales a favor del Instituto. El segundo era un convenio con un cliente para que actuara como intermediario en la posterior formalización de contratos de financiación con terceros, siendo estos últimos los que serían analizados por el Comité de Riesgos; pero este contrato no llegó a ejecutarse ni tuvo ninguna efectividad.

— En dos proyectos aprobados en 2007, por importe de 18.820 miles de euros, se ha aplicado el «nuevo modelo contractual» que aúna un contrato de Financiación de Proyecto y otro de Cooperación y Arrendamiento de Servicios. Uno de ellos, por importe de 400 miles, se aprobó y ejecutó en el ejercicio. El otro, por importe de 18.420 miles, aún no había concluido a 31 de diciembre de 2008, habiéndose dispuesto fondos por importe de 2.416 miles.

— Todos los proyectos fueron debidamente aprobados por el Comité de Dirección o por el Consejo de Administración en función del importe, tal como se establece en el procedimiento interno del Instituto; y, respecto a los contratos formalizados, no se han detectado incidencias significativas ni en su ejecución ni en el registro contable de las operaciones.

II.2.1.2 Contratación de obras, instalaciones y equipos para la ejecución de las inversiones directas

Una vez aprobadas las inversiones por el Consejo de Administración de IDAE y formalizados con los otros inversores los documentos correspondientes en cada una de las modalidades de inversión directa, se iniciaba la fase de ejecución de las inversiones. En las Cesiones de Uso de los equipos, en las Compraventas con pago aplazado, en los Arrendamientos de concesión administrativa y en los Convenios de desarrollo tecnológico en los que IDAE había asumido la titularidad de las instalaciones, la ejecución de las inversiones implicaba para IDAE la realización de la dirección técnica del proyecto, la gestión de las compras y la financiación de la operación adquiriendo los equipos de acuerdo con el cliente.

Para la contratación de obras, instalaciones y equipos por el Instituto en ejecución de las obligaciones contraídas con terceros en los contratos de financiación por terceros IDAE tenía establecido un procedimiento interno de contratación.

La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, por la que se configuró IDAE como Ente Público Empresarial de los contemplados en la Ley 6/1997, de 14 de abril (LOFAGE) sometió su contratación al régimen de derecho privado con sujeción a los principios de publicidad y concurrencia, excluyéndose expresamente la aplicación de la entonces vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, salvo en lo referente a la adjudicación de contratos de obra y de consultoría, asistencia y de servicios relacionados con los contratos de obra que igualaran o superaran determinadas cuantías (posteriormente modificadas), a los que se les aplicarían las prescripciones de la Ley 13/1995 relativas a la capacidad de las Empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación, circunstancia ésta que por la Ley 62/2003 de 30 de diciembre se extendió también a los contratos de suministro suprimiendo la exigencia de que estuviesen relacionados con los contratos de obra.

Posteriormente, la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, estableció una definición de los denominados «poderes adjudicadores» en la que IDAE quedaba incluido.

cve: BOCG-10-CG-A-383

De acuerdo con este marco legislativo, la contratación de IDAE hasta 30 de abril de 2008 estaba sujeta a las prescripciones de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas relativas a la capacidad de las Empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación en los casos y cuantías siguientes:

— Desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2003, en los contratos de obras de importe igual o superior a 6.242.028 euros y en los de consultoría, asistencia y de servicios relacionados con aquéllos de importe igual o superior a 249.681 euros.

— Desde el 1 de enero de 2004 hasta el 14 de marzo de 2005, en los contratos de obras de importe igual o superior a 5.923.624 euros y en los de suministro, consultoría, asistencia y servicios de importe igual o superior a 236.945 euros.

— Desde el 15 de marzo de 2005 hasta 30 de abril de 2008, en los contratos de obras de importe igual o superior a 5.923.000 euros y en los restantes cuando igualasen o superasen los 236.000 euros.

Desde el 1 de mayo de 2008 la contratación de IDAE quedó sometida al régimen establecido en la Ley de Contratos del Sector Público en su condición de poder adjudicador.

Con arreglo a este régimen jurídico, IDAE ha entendido que los contratos que tenían por objeto la construcción de una instalación por parte del Instituto y la cesión de su uso a un tercero no estaban sometidos a la legislación aplicable a la contratación administrativa en cuanto a los procedimientos de adjudicación de las obras ya que IDAE era el responsable de la ejecución de la instalación, conservando su propiedad hasta la finalización del contrato (siendo el objeto de estos contratos fundamentalmente suministros que superaban los límites establecidos por las normas).

Sin embargo, considerando que esta figura contractual incluía un derecho de opción de compra a favor del tercero, que del análisis de la operación en su conjunto se deduce la intención de ambas partes de que ese derecho se ejercitase al finalizar el contrato, que las instalaciones eran explotadas por el cliente, dependiendo su beneficio del rendimiento que produjesen, que el cliente se reservaba la supervisión de todo el proceso de construcción y, en ocasiones, incluso que dada la alta especialidad técnica que requerían estas construcciones y el reducido número de las Empresas con capacidad para realizarlas, el cliente realizaba la selección del proveedor como condición necesaria para participar en la operación, puede entenderse que el contrato no está sometido a las normas que regulan la contratación pública ya que la intervención de las partes en estas operaciones ha de interpretarse no como de acopio por IDAE de una serie de activos para luego cederlos u obtener beneficios con su explotación, sino como el anticipo a un tercero de la financiación necesaria para construir una determinada instalación, constituyendo una mera actuación de garantías y aseguramiento el que IDAE retenga la propiedad del activo construido hasta la total satisfacción de sus intereses.

Internamente IDAE tenía establecido un procedimiento denominado «Procedimiento General de Compras», aprobado por su Comité de Dirección el 14 de abril de 1998 y aplicable a todos los procesos de compra de suministros, obra o servicio necesarios en los diferentes proyectos a realizar por IDAE no sujetos por su cuantía a la LCAP o a la LCSP. En él se establecía un procedimiento negociado con publicidad que la Entidad entendía como el más adecuado para su actividad inversora y de promoción de la eficiencia energética, diversificación y desarrollo de las fuentes renovables de energía en sectores muy diversos de alta especialización, que le obligaba a actuar a partir de una prospección constante del mercado para conseguir la tecnología más adecuada.

De acuerdo con este Procedimiento General, para cada necesidad específica de un proyecto concreto se seleccionaban las Empresas con capacidad para llevar a cabo los trabajos y suministros objeto de adjudicación, cursando una solicitud personalizada de oferta a las Empresas preseleccionadas en número suficiente para garantizar la concurrencia de ofertas, con un mínimo de tres solicitudes siempre que fuera posible por la tecnología a utilizar.

Con posterioridad, tanto el Departamento Técnico correspondiente como la Unidad de Contratación y Compras homogeneizaban las ofertas y las evaluaban analizando los aspectos técnicos, de plazo o cualquier otro que pudiera afectar al desarrollo del proyecto para después elaborar una propuesta de adjudicación que debía ser aprobada según su cuantía.

Adjudicación y ejecución de los contratos de obras, instalaciones y equipos:

IDAE activó gastos de inversión en distintos proyectos de inversión directa por un valor de 7.906 miles de euros en 2003, 11.913 miles en 2004, 8.053 miles en 2005, 5.270 miles en 2006, 12.097 miles en 2007 y 9.339 miles en 2008 (en total, 54.578 miles en el periodo 2003-2008).

cve: BOCG-10-CG-A-383

Todos los contratos en que no concurrían las circunstancias requeridas para su sometimiento a la LCAP fueron tramitados con arreglo al «Procedimiento General de Compras» (incluso uno de ellos se adjudicó con arreglo a los trámites previstos en la LCAP). Como resultado de los análisis realizados pueden formularse las siguientes observaciones:

— En la mayoría de los casos el Instituto analizó al menos cinco ofertas como paso previo a la adjudicación del contrato. La única adjudicación directa por importe significativo, de 4.500 miles de euros, corresponde a un contrato formalizado en el año 2004 que se adjudicó a la única Empresa suministradora de los aerogeneradores que constituían el objeto del contrato.

— En cuanto a los criterios preferentemente seguidos en las adjudicaciones, el Instituto atendió en general al criterio económico ponderándolo con otros como el menor plazo de ejecución o la especialidad o calidad técnica del contratista. La adjudicación de los contratos fue aprobada por el órgano competente.

— La regla general adoptada por el Instituto era exigir un aval bancario hasta la firma del acta de la recepción definitiva de la instalación, normalmente del 10% del importe contratado aunque en ocasiones se elevaba hasta el 20%, exigiendo además una garantía personal del contratista de al menos un año desde la recepción provisional de la instalación hasta su recepción definitiva y la presentación por el adjudicatario de un seguro que cubriese los riesgos sobre las obras e instalaciones además de su posible responsabilidad civil.

— Donde se ha observado un mayor número de incidencias ha sido en el cumplimiento por los contratistas de los plazos establecidos en los contratos, habiéndose producido en la mayoría de los contratos retrasos significativos bien por causas de fuerza mayor, por la complejidad del propio proyecto o por el retraso en el suministro de los servicios necesarios para el cumplimiento del contrato. IDAE considerando que estas circunstancias eran ajenas a la actuación del contratista no entendió oportuno aplicar penalizaciones previstas en los contratos.

II.2.1.3 Seguimiento de la explotación de los proyectos de inversión directa

Una vez finalizada la ejecución de las inversiones las instalaciones entraban en funcionamiento, correspondiendo a los diferentes Departamentos técnicos especializados el seguimiento de los proyectos de inversión en sus aspectos técnicos y energéticos. Pero, además del seguimiento técnico del proyecto, se llevaba a cabo el seguimiento económico de las inversiones con el fin de controlar y asegurar la facturación y cobros establecidos en los documentos contractuales, correspondiendo esta actividad al Departamento de Gestión Financiera.

Una vez que IDAE recuperaba su inversión se retiraba del proyecto transmitiendo la propiedad de las instalaciones al industrial. Hasta que esto sucedía, distintos departamentos y órganos de IDAE intervenían en la resolución de las incidencias que surgían durante la fase de explotación.

En diciembre de cada año se presentaba al Comité de Riesgos un informe que contenía una relación de los clientes susceptibles de ser reclasificados a la situación de «Clientes de dudoso cobro» con información sobre sus deudas y, en su caso, garantías a favor de IDAE, para que el Comité decidiese acerca del paso a esa situación, en función de los criterios establecidos internamente, y la dotación de la provisión de insolvencias de clientes morosos, que luego comunicaba al Departamento de Contabilidad de IDAE para que registrase la dotación anual de la provisión para insolvencias.

El siguiente cuadro muestra el detalle de los saldos de clientes registrados por IDAE en su contabilidad en el período 2003-2008:

(en miles de euros)

	31/12/02	31/12/03	31/12/04	31/12/05	31/12/06	31/12/07	31/12/08
Clientes corto plazo	12.202	11.809	12.881	10.465	7.358	5.790	5.623
Clientes largo plazo	24.426	19.845	18.991	13.828	7.758	5.865	6.457
Clientes dudoso cobro	21.314	6.141	6.323	6.472	4.633	4.123	5.867
Provisión insolvencias	-21.314	-7.785	-6.389	-6.671	-4.548	-4.123	-5.867
SALDO NETO DE CLIENTES	36.628	30.010	31.806	24.094	15.201	11.655	12.080

cve: BOCG-10-CG-A-383

El saldo de la provisión para insolvencias, que ascendía a 21.314 miles de euros a finales del ejercicio 2002, descendió a 7.785 miles en 2003 y a 6.389 miles en 2004, en el ejercicio 2005 se elevó a 6.671 miles, bajó a 4.548 miles en 2006 y a 4.123 en 2007 y alcanzó la cifra de 5.867 miles de euros en 2008.

En este periodo, hubo quince proyectos, catorce de inversión directa y uno de inversión indirecta, que incurrieron en morosidad y para los que fue necesario dotar la correspondiente provisión para insolvencias. De los saldos a 31 de diciembre de los ejercicios 2003, 2004 y 2005, el 78%, el 99% y el 97% respectivamente del saldo correspondía a cinco clientes (siete proyectos). Dos de estos proyectos se dieron de baja en 2006 (proyectos 2530-2460 y 2528), uno en 2007 y otro en 2008, manteniéndose en el saldo a 31 de diciembre de 2008 el correspondiente al proyecto 2472, por 2.487 miles de euros que suponía el 42,4% de su importe. El resto del saldo a 31 de diciembre de 2008, correspondía a tres proyectos (5177, 5247 y 5638), uno de ellos por 2.752 miles de euros (proyecto 5638) equivalente al 47% del saldo.

Las principales incidencias observadas en las operaciones más destacables en el periodo 2003-2008 han sido las siguientes:

Proyecto 2472: En el mes de junio de 1990 se suscribió un contrato de financiación con terceros en cuya ejecución se realizó una inversión total de 1.796 miles de euros.

En 2003 la Sociedad que recibió la financiación fue declarada en estado legal de quiebra voluntaria, aprobándose en 2006 el convenio de acreedores con la oposición expresa de IDAE y transmitiéndose todos los activos de la quebrada a Porcelanas del Bidasoa, S.L. esta Sociedad, que asumió el cumplimiento de los compromisos contenidos en el convenio. Desde el ejercicio 2005 el Instituto tenía dotada una provisión por la totalidad del saldo de este cliente, que ascendía a 2.487 miles de euros.

IDAE, a través de la Abogacía del Estado, solicitó la restitución física de los activo. Sin embargo, hasta el año 2010 en que la Sociedad abandonó definitivamente las instalaciones el Instituto no pudo desmantelar los hornos y cancelar definitivamente el saldo de este cliente.

Proyectos 2530 y 2464: Estos proyectos se instrumentaron mediante la firma en 1990 de sendos contratos de financiación con terceros, en cuya ejecución IDAE invirtió 1.108 miles de euros.

IDAE interpuso juicio ejecutivo contra el cliente en 1997 reclamándole 587 miles de euros, de los que consiguió recuperar con la ejecución provisional de la sentencia 175 miles.

En 1999 la Empresa inició un expediente de suspensión de pagos que posteriormente se convirtió en quiebra. IDAE reclamó judicialmente el crédito posconcursal generado por la utilización de los equipos de su propiedad cuyo uso había sido cedido en los contratos suscritos y además inició una acción reivindicatoria sobre los equipos. El resultado de ambos procedimientos fue desfavorable para el Instituto, que se vio obligado al pago de las correspondientes costas y recibió del liquidador nombrado en el expediente concursal, como acreedor ordinario, 3 miles de euros en 2001 y otros mil en 2003.

El saldo de este cliente ascendía al cierre de 2005 a 1.370 miles de euros, encontrándose totalmente provisionado, se canceló en 2006.

Proyecto 2528: Este proyecto se instrumentó en un contrato de compraventa con precio aplazado suscrito en 1990 y en cuya ejecución IDAE realizó una inversión de 4.620 miles de euros.

IDAE tenía provisionado el saldo de este cliente por importe de 932 miles de euros desde el ejercicio 2003, incrementando la provisión a 1.263 miles en 2005.

Al no haberse establecido en el contrato ninguna garantía a favor del Instituto, aunque sí una condición resolutoria expresa por falta de pago, se interpuso la reclamación judicial correspondiente; y por sentencia judicial en el ejercicio 2006 se declaró resuelto el contrato, desestimándose la pretensión de indemnización de daños y perjuicios mantenida por el Instituto por considerarse compensada con la cantidad inicialmente recibida por IDAE que ascendió a 54 miles de euros. Siguiendo las recomendaciones de la Abogacía del Estado el Instituto no recurrió la resolución judicial y canceló el saldo.

Proyectos 5556 y 5638: El proyecto 5556 fue instrumentado como una compraventa con pago aplazado en junio de 2000, suponiendo una inversión para IDAE de 4.508 miles de euros. Este proyecto tenía dotada una provisión, desde el ejercicio 2003, de 1.115 miles de euros, aplicada en 2004 a pesar de que el cliente acumulaba una deuda a 31 de diciembre de 2005 de 1.536 miles, pues IDAE consideró que las obligaciones del cliente se encontraban suficientemente garantizadas con un aval bancario y una hipoteca

cve: BOCG-10-CG-A-383

inmobiliaria que cubrían un importe total de 5.950 miles. El contrato fue rescindido anticipadamente el año 2006 a iniciativa del cliente, que abonó 2.423 miles, importe de la deuda pendiente registrada en clientes a largo plazo.

En cuanto al segundo, el proyecto 5638 se formalizó en diciembre de 2002 mediante un contrato de financiación por terceros en la modalidad de cesión de uso, realizando el Instituto una inversión de 1.922 miles de euros.

IDAE dejó de facturar al cliente a partir del año 2004, manteniendo el cliente un saldo acumulado por impagos de 26 miles de euros hasta el ejercicio 2008. Durante este año IDAE registró los ingresos correspondientes a la facturación no efectuada en dichos ejercicios y que, excluido el IVA correspondiente, ascendía a 735 miles la del ejercicio 2005, a 615 miles la del ejercicio 2006 y a 307 miles la facturación del 2007 (contabilizando estos ingresos en la cuenta de remanente); y también procedió a registrar la facturación del ejercicio 2008 que ascendía a 353 miles.

A 31 de diciembre de 2008 IDAE tenía totalmente provisionado el saldo de este cliente, 2.752 miles de euros. Unos meses después inició acciones legales contra el deudor.

Proyecto 5177: Corresponde a un contrato de compraventa mercantil suscrito en 1999 que supuso a IDAE efectuar una inversión de 1.024 miles de euros.

En el ejercicio 2005 comenzaron los impagos y, al mantenerse la situación durante varios años consecutivos, IDAE tuvo que ejecutar el aval bancario otorgado como garantía inicial y posteriormente, a través de la Abogacía del Estado, iniciar las acciones judiciales pertinentes. La sentencia fue favorable a los intereses del Instituto pero, al no existir bienes embargables, no fue posible su ejecución.

A 31 de diciembre de 2008, IDAE mantenía dotada la provisión por importe de 265 miles de euros; y viene efectuando un seguimiento periódico de la solvencia de la empresa deudora con el fin de poder hacer efectiva la sentencia en el caso de que aparecieran nuevos bienes.

Proyecto 5247: En el año 1999 IDAE suscribió un contrato de compraventa mercantil con pago aplazado realizando una inversión de 340 miles de euros. El cliente otorgó como garantía, una Póliza de seguro de crédito por ventas a plazo suscrita con MAPFRE Crédito y Caución. IDAE ante los incumplimientos de pagos reiterados del cliente, inició acciones judiciales contra la deudora y contra la Entidad aseguradora que no prosperaron.

A 31 de diciembre de 2008 mantenía provisionado el saldo de este cliente por 362 miles de euros; y, como alternativa para poder reclamar el cobro de la cantidad impagada, en el ejercicio 2009 se planteó la posibilidad de firmar un Convenio específico con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) para que de manera excepcional se intentara la reclamación por vía de apremio.

II.2.2 Inversión indirecta a través de figuras societarias o asociativas

En el periodo 2003 a 2008, IDAE participaba en la ejecución de Proyectos de inversión de forma indirecta mediante diferentes figuras societarias o asociativas cuando el proyecto, por su alcance económico, la legislación aplicable o la naturaleza técnica del proyecto así lo requirieran. La implicación de IDAE podía ir desde una participación minoritaria en el capital social de una sociedad ejecutora del proyecto hasta la total definición y financiación del proyecto.

Las modalidades de participación eran las siguientes:

a) Sociedades mercantiles: Para grandes proyectos de aprovechamiento de energía eólica, biomasa y residuos, dado su alcance económico, técnico y gestión. La participación de IDAE no era en ningún caso mayoritaria (nunca superó el 49%) y, además de participar en el capital social, aportaba experiencia técnica y conocimiento de mercado e intermediaba en la obtención de la financiación requerida para acometer el proyecto de inversión.

b) Uniones Temporales de Empresas (UTES): Se constituían para llevar a cabo proyectos de cogeneración en la industria o en el sector servicios cuya financiación, por su alcance económico, podía ser acometida de forma mayoritaria por IDAE, requiriendo una mínima participación del usuario como consecuencia de que la legislación vigente exigía que el consumidor de la energía fuera también productor. De hecho, normalmente participaban en las UTES, junto al Instituto, Compañías distribuidoras de energía

cve: BOCG-10-CG-A-383

eléctrica y de gas (las instalaciones generaban energía eléctrica y térmica que era parcialmente consumida, vendiéndose el excedente a las compañías eléctricas o de gas). La dirección de la UTE correspondía a IDAE, que también era quien ejecutaba el proyecto, manteniendo la propiedad de las instalaciones y la explotación hasta que recuperaba la inversión, momento en que se transmitía la propiedad de las instalaciones al socio industrial y se extinguía la UTE.

c) Agrupaciones de Interés Económico (AIES): Se constituían como alternativa a las UTES cuando el volumen de la inversión requería financiación bancaria que contrataba directamente la AIE, al tener personalidad jurídica propia, aunque la negociación para conseguirla la llevaba a cabo IDAE. La participación del Instituto en ningún caso alcanzó el 50%.

d) Cuentas en participación: A través de esta figura asociativa, IDAE participaba a riesgo y ventura en proyectos energéticos de carácter innovador, por su contenido tecnológico o por su modo de implantación en el mercado, siendo su aportación fundamentalmente financiera. En algunos de estos proyectos actuó como gestor y en otros como mero partícipe.

e) Convenios de Desarrollo Tecnológico: IDAE participaba en este tipo de proyectos, cuyo objeto era un desarrollo tecnológico, siempre en el ámbito energético, cuando un tecnólogo, a iniciativa propia o del Instituto estaba dispuesto a llevarlo a cabo.

II.2.2.1 Inversiones aprobadas durante el período 2003-2008

Durante el periodo 2003-2008 el Consejo de Administración de IDAE aprobó la inversión indirecta en 17 proyectos (3 se aprobaron en 2003, 2 en 2004, 7 en 2005, 4 en 2006, 1 en 2007, y ninguno en 2008). De ellos, 1 correspondió a la ampliación de la inversión de IDAE en una UTE de la que ya era partícipe, 4 tenían por objeto ampliar la inversión en Sociedades mercantiles en las que IDAE ya participaba, 10 correspondieron a inversiones en Sociedades mercantiles en las que IDAE no participaba y 2 se formalizaron mediante convenios de desarrollo tecnológico, dentro de la categoría de inversiones indirectas, bajo la modalidad de cuentas en participación.

La inversión total aprobada para estos proyectos ascendió a 37.926 miles de euros de los que 6.381 miles correspondieron a ampliaciones de inversiones en proyectos ya iniciados y 31.545 miles a nuevos proyectos.

Las principales observaciones deducidas del análisis del procedimiento seguido para la aprobación de estas inversiones en el periodo 2003-2008 han sido las siguientes:

— En los proyectos aprobados, tanto nuevas inversiones como ampliaciones de inversiones en las que ya participaba IDAE, el porcentaje de su participación en el capital de las sociedades oscila entre el 0,5% y el 49% (superando en cinco casos el 30%).

— Las inversiones y las ampliaciones de inversiones en Sociedades mercantiles, en general no fueron analizadas por el Comité de Riesgos tal como establecía el procedimiento general. Las inversiones en UTES, AIES y cuentas en participación, sí fueron objeto de análisis por parte del Comité de Riesgos, estableciendo unos objetivos de rentabilidad y las garantías a aportar.

— Las autorizaciones se efectuaron según los importes máximos de inversión autorizada, dándose la opción de que la inversión se realizara mediante la suscripción de acciones o participaciones o de forma combinada con la aportación de financiación en forma de deuda subordinada o préstamos participativos, según fuera más conveniente para el buen fin de la operación. El porcentaje de participación de IDAE en el capital de las Sociedades se determinaba por el Consejo de Administración, concretándose en el cierre de las negociaciones con los otros socios el importe del capital social de la sociedad a constituir, la cuantía de la financiación a conceder en forma de préstamos por parte de los socios o el importe de la ampliación de capital a realizar. En los acuerdos del Consejo de Administración de IDAE también se autorizaba la constitución de las garantías que se solicitasen a IDAE en su calidad de socio y se designaba al representante de IDAE en los órganos sociales de la Sociedad.

— En general, el Consejo de Administración de IDAE no contempló la posibilidad de que se establecieran pactos de permanencia con los socios privados de las sociedades, habiéndose dado esta circunstancia sólo en la autorización de participación en una Sociedad de nueva creación efectuada en 2005.

— Los importes efectivamente invertidos por IDAE nunca superaron los importes máximos autorizados y, en algunos casos, no llegaron a alcanzar esos importes.

— Las desinversiones (reducciones de capital, liquidación y venta de las participaciones sociales, etc.) se autorizaron por el Consejo de Administración de IDAE. En el caso de enajenación de títulos

cve: BOCG-10-CG-A-383

representativos de capital, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Publicas, se contó con la autorización de la Dirección General de Patrimonio del Estado.

II.2.2.2 Inversiones realizadas durante el período 2003-2008

Desde la fecha en que el Consejo de Administración de IDAE aprobaba la inversión en un proyecto hasta que esa inversión se hacía efectiva transcurría un periodo variable de tiempo (en el periodo 2003-2008, en unos más de un año, en otros varios meses y en algunos sólo días).

En ocasiones, un proyecto para el que se había aprobado por el Consejo de Administración una inversión total máxima, fue concretándose en varios desembolsos y formas de inversión (capital o préstamos), sin que para ello se requiriera un nuevo acuerdo del Consejo de Administración, informándose al Comité de Dirección de la ejecución de las inversiones efectivas que se iban llevando a cabo para los distintos proyectos de inversión. Debido a estas circunstancias, durante el período 2003 a 2008 IDAE hizo efectivas inversiones en proyectos que se habían autorizado en años anteriores.

A 1 de enero de 2003 IDAE figuraba como partícipe mayoritario en nueve UTES, constituidas entre finales del ejercicio 1993 y mediados del 2002, para las que IDAE tenía contabilizada una inversión de 40.565 miles de euros, de los que 599 miles estaban pendientes de desembolsar a finales de 2002. Era partícipe de cuatro AIES, aunque sólo en una de ellas con carácter mayoritario, en las que había invertido 5.192 miles.

IDAE también tenía a 1 de enero de 2003 participaciones minoritarias en el capital social de treinta y cuatro Sociedades mercantiles, que figuraban valoradas en 12.286 miles de euros (416 miles pendientes de desembolso). Además, tenía registrados créditos concedidos a estas sociedades por 2.501 miles, 2.231 miles a largo plazo y 270 miles a corto plazo.

A 1 de enero de 2003, bajo la modalidad de contratos de cuentas en participación, IDAE participaba en catorce proyectos de interés energético, siendo en cinco de ellos IDAE el gestor y participando en cinco proyectos en el 50% o más. La inversión en esta modalidad ascendía a 12.196 miles de euros, estando pendiente de desembolso 912 miles.

A 1 de enero de 2003 la inversión indirecta neta de provisiones registrada por IDAE en su contabilidad ascendía a 66.791 miles de euros, habiéndose reducido a 57.313 miles a 31 de diciembre de 2008, presentando la siguiente evolución:

(en miles de euros)

	01/01/03	31/12/03	31/12/04	31/12/05	31/12/06	31/12/07	31/12/08
Participaciones sociales	11.023	12.087	12.364	11.935	13.270	16.335	15.037
Créditos a sociedades	2.502	2.069	2.084	1.650	1.476	1.343	9.465
Participaciones en UTES	40.124	43.250	21.306	25.081	24.732	22.382	22.712
Participaciones en AIES	946	184	1.393	-1.988	-1.989	2.450	2.450
Cuentas en participación	12.196	10.435	10.061	8.810	7.983	7.827	7.649
TOTAL INVERSIÓN INDIRECTA	66.791	68.025	47.208	45.488	45.472	50.337	57.313

1. Sociedades Mercantiles

A 1 de enero de 2003 IDAE disponía de participaciones minoritarias en el capital social de 34 sociedades mercantiles en las que había invertido 12.286 miles de euros, estando pendiente de desembolsar 416 miles y para las que contaba con una provisión de 1.263 miles.

Entre 2003 y 2008 IDAE invirtió en el capital de diez nuevas Sociedades 7.767,7 miles de euros (de las cuales 1.744 miles correspondieron a ampliaciones de capital) y cubrió con 1.251 miles ampliaciones de capital de otras cinco Sociedades de las que ya disponía de participación al cierre del ejercicio 2002. Entre 2003 y 2008 IDAE vendió y liquidó su participación en el capital social de diez Sociedades en las que había invertido 4.691 miles de euros. Asimismo rebajó en 840 miles el coste de su aportación en cuatro Sociedades.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Al cierre del ejercicio 2008 la inversión en participadas había aumentado a 15.775 miles de euros, de los que 770 miles estaban pendiente de desembolso. En relación con estas inversiones IDAE tenía dotada una provisión de 738 miles. En el Anexo VII de este Informe se incluye información detallada de la inversión de IDAE en el capital de Sociedades mercantiles en el periodo 2003 a 2008.

Las inversiones netas en el capital de Sociedades participadas reportaron a IDAE unos dividendos de 7.691 miles de euros en el periodo 2003-2008.

Las inversiones nuevas y las ampliaciones en el capital de las Sociedades participadas efectuadas por el Instituto en cada uno de los años del periodo 2003 a 2008 son las siguientes:

(en miles de euros)

Nombre de la Sociedad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Cantaber Generación Eólica; S.L.	0,7		44				44,7
Fomento Energías Renovables de Álava, S.A.		60					60
Poligás Ambiente, S.L.	559	185					744
Fotovoltaica Solar Sevilla, S.A.		188					188
Mataró Energía Sostenible, S.A.	70					130	200
Producciones Energéticas Asturianas, S.L.			59				59
Eólica de Levante, S.L.	360						360
Districlima, S.A.		55	200				255
Iberdrola Energías Marinas de Cantabria, S.A.				260			260
S.Andaluza de Valorización de Biomasa, S.A.				900			900
Almadén Solar, S.A.				60			60
Catalunya Car Sharing, S.A.				345			345
Districlima Zaragoza, S.L.				25			25
Iberdrola Energía Solar de Puertollano, S.A.					4.000	1.500	5.500
Arento Biocarburantes, S.L.					18		18
TOTALES	989,7	488	303	1.590	4.018	1.630	9.018,7

Estos importes incluyen las siguientes ampliaciones de capital de las siguientes Sociedades: Cantaber Generación Eólica, S.L., 44 miles de euros en 2005, Fomento Energías Renovables de Álava, S.A., 60 miles en 2004, Poligás Ambiente, S.L., 559 miles en 2003 y 185 miles en 2004, Fotovoltaica Solar Sevilla, S.A., 188 miles en 2004 (aprobada en el ejercicio 2002), Producciones Energéticas Asturianas, S.L., 59 miles en 2005, Mataró Energías Sostenibles, S.A., 70 miles en 2004 y 130 miles en 2008, Districlima, S.A., 200 miles en 2005 e Iberdrola Energía Solar de Puertollano, S.A., 1.500 miles en 2008.

A 1 de enero de 2003 IDAE tenía registrado en su balance los siguientes desembolsos pendientes sobre acciones y participaciones: Fomento Energías Renovables de Álava, S.A., 97 miles de euros (desembolsados en 2003), Hidrodelta, S.A. 15 miles (desembolsados en 2005), Parque Eólico Medina Sidonia, S.A., 9 miles (desembolsados en 2003), Parque Eólico Alto de Voltoya, S.A., 250 miles (desembolsados 147 miles en 2004 y quedando pendientes 103 miles a 31 de diciembre de 2008), Cultivos Energéticos de Castilla, S.A., 45 miles (no habiendo desembolsado importe alguno durante el periodo 2003-2008). A 31 de diciembre de 2006, en Iberdrola Energías Marinas de Cantabria, S.A., 127 miles (pendientes de desembolso a 31 de diciembre de 2008), Sociedad Andaluza de Valorización de la Biomasa, S.A., 675 miles (efectúa desembolso de 225 miles en 2008, quedando pendientes 450 miles a 31 de diciembre de 2008), Almadén Solar, S.A., 45 miles (pendientes de desembolso a 31 de diciembre de 2008) y Catalunya Car Sharing, S.A., 228 miles (desembolsados 114 miles en 2007 y 114 miles en 2008).

cve: BOCG-10-CG-A-383

Las desinversiones efectuadas por el Instituto, en cada uno de los años del periodo 2003 a 2008, en el capital de las Sociedades participadas, fueron las siguientes:

(en miles de euros)

Nombre de la Sociedad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Fomento Energías Renovables de Álava, S.A.					372		372
Hidrodelta, S.A.			15				15
Minicentrales del Tajo, S.A.			24			84	108
Recuperación de Energía, S.A.						99	99
Parque Eólico de Malpica, S.A.			518				518
Allarluz, S.A.	119	13					132
Aragonesas del Viento, S.A.					397		397
Zabalgarbi, S.A.						2.167	2.167
Poligás Ambiente, S.L.						812	812
Parque Eólico Medina Sidonia, S.A.	12						12
Producciones Energéticas Asturianas, S.L.					30		30
S. de Gestión de Recursos Energéticos, S.A.					426		426
Energías Alcarreñas Alternativas. S.A.						54	54
Bionet Europa, S.L.			339				339
Biomasa del Pirineo, S.A.						23	23
Cantaber Generación Eólica, S.L.					27		27
TOTALES	131	13	896	-	1.252	3.239	5.531

En estos importes se incluyen las reducciones de capital efectuadas durante el periodo en las siguientes Sociedades: Hidrodelta, S.A., 15 miles de euros en 2005, Minicentrales del Tajo, S.A., 24 miles en 2005 y 84 miles en 2008, Parque Eólico Malpica, S.A., 518 miles en 2005, Allarluz, S.A., 119 miles en 2003, Producciones Energéticas Asturianas, S.L., 30 miles en 2007, Biomasa del Pirineo, S.A., 23 miles en 2008 y Cantaber Generación Eólica, S.L, 27 miles en 2007.

En el periodo se liquidaron tres Sociedades y se ha enajenado la participación en el capital social de otras siete Sociedades. En siete de estas desinversiones el Instituto registró beneficios por un total de 2.041 miles de euros, en tres casos registró pérdidas por 310 miles y en otros tres casos el resultado fue cero.

En el periodo 2003-2008 se han percibido dividendos por 7.691 miles de euros (843 en el ejercicio 2003, 655 miles en 2004, 675 miles en 2005, 2.158 miles en 2006, 1.792 miles en 2007 y 1.568 en 2008), de 15 sociedades.

2. Créditos a sociedades participadas

A 1 de enero de 2003 IDAE disponía de derechos de crédito a largo plazo frente a seis de sus Empresas participadas por 2.231 miles de euros y 270 miles a corto plazo. Entre 2003 y 2008 IDAE concedió créditos a largo plazo a sus Empresas participadas por 458 miles y a corto plazo por 8.723 miles y se reembolsaron en total 2.218 miles de la financiación otorgada, 1.948 miles de largo plazo y 270 miles de corto plazo.

Al cierre del ejercicio 2008 el saldo de la financiación a largo plazo a cuatro Empresas participadas ascendía a 742 miles de euros y a 8.723 miles el de la financiación a corto plazo (uno de ellos, de 8.700 miles, concedido a Iberdrola Energía Solar de Puertollano, S.A.). La deuda tenía el carácter de subordinada respecto a los créditos recibidos por las Empresas participadas de Entidades bancarias para la financiación del contrato principal de sus respectivos proyectos empresariales. Como consecuencia de esta subordinación, para que se produjera el devengo de intereses se requería el cumplimiento simultáneo de determinados parámetros relacionados con la evolución de la actividad de la sociedad y establecidos en cada contrato de préstamo (cumplimiento de un determinado ratio de cobertura de la deuda, mantenimiento

cve: BOCG-10-CG-A-383

de una relación determinada entre fondos propios y fondos ajenos, que la Sociedad no estuviera incursa en supuestos de resolución anticipada por incumplimiento del contrato principal, que hubieran atendido los partícipes de la Sociedad de todas las garantías previstas en acuerdos previos, etc).

Aunque el tipo de interés aplicado en cada contrato de préstamo se determina de diferentes maneras, con carácter general hace referencia al tipo de interés del préstamo principal.

En el periodo 2003-2008 IDAE ha percibido intereses de préstamos por un importe total de 207 miles de euros. En los contratos no se establecía un procedimiento que proporcionase a IDAE conocimiento suficiente sobre el cumplimiento de los diferentes parámetros establecidos en cada contrato de préstamo y que permitiese imputar a cada ejercicio los intereses correspondientes.

3. Uniones Temporales de Empresas (UTES)

A 1 de enero de 2003 IDAE participaba en nueve UTES, en las que había invertido 40.565 miles de euros, estando pendiente de desembolsar 599 miles de euros y ascendiendo los reintegros pendientes de cobro a 22.289 miles, tenía registrado un saldo por cuenta corriente a favor de IDAE por 847 miles para los que contaba con una provisión de 441 miles, resultando un valor neto contable de 18.083 miles de euros.

Entre 2003 y 2008 IDAE no invirtió en ningún proyecto nuevo. Incrementó la inversión en dos UTES: la constituida con dos sociedades del Grupo British Petroleum España, S.A.U (BP España) que aumentó en 3.559 miles de euros su inversión en el ejercicio 2003, 405 miles en 2005 y 146 miles en 2006 hasta totalizar una inversión de 7.529 miles a 31 de diciembre de 2008, estando pendiente de reintegrar 3.272 miles de euros; y la constituida con la Cooperativa Agrícola del Valle de los Pedroches (COVAP) que aumentó en 3.223 miles en 2005 y se redujo en 265 miles en 2008 hasta totalizar una inversión de 6.092 miles a 31 de diciembre de 2008, estando pendiente de reintegrar 2.991 miles.

En este periodo, IDAE efectuó tres desinversiones: dos de ellas en el ejercicio 2004, las constituidas con SEAT, S.A. y con OPEL España, S.A., en las que IDAE había invertido un total de 21.815 miles de euros entre 1991 y 1994 (9.475 miles y 12.340 miles), no había dotada provisión y el saldo de los reintegros de excedentes era de 8.553 miles y 11.356 miles, respectivamente; y la tercera en el ejercicio 2007, en el que IDAE liquidó la UTE constituida con MAGOSA, en la que había invertido 1.424 miles, que a la fecha de liquidación tenía provisionada en 609 miles, y de la que se le reintegraron excedentes por importe de 410 miles.

A 31 de diciembre de 2008 la inversión comprometida por IDAE en las seis UTES en las que todavía participaba era de 23.795 miles de euros, no figurando cantidad alguna pendiente de desembolso. La inversión figuraba minorada en 13.085 miles por ingresos percibidos mediante el reintegro de excedentes generados por las UTES. IDAE disponía al cierre del ejercicio 2008 de una provisión de 1.083 miles para la inversión realizada en las UTES constituidas con Dacsa por 935 miles y con Nueva Cerámica por 148 miles, además de un saldo por cuenta corriente a su favor de 2.476 miles, resultado un valor neto contable de la inversión desembolsada por IDAE en UTES a 31 de diciembre de 2008 de 12.103 miles, que había descendido en 5.980 miles respecto a la fecha de cierre del ejercicio 2002.

En el periodo 2003-2008, IDAE ha obtenido de su participación en UTES un resultado global de 7.732 miles de euros (–437 miles en 2003, 3.293 miles en 2004, 1.014 miles en 2005, –58 miles en 2006, 128 miles en 2007 y 3.792 miles en 2008), siendo la rentabilidad media obtenida del 4,5%.

4. Agrupaciones de Interés Económico (AIES)

A 1 de enero de 2003 IDAE participaba en cuatro AIES en las que había invertido 5.192 miles de euros, tenía registrado un saldo por cuenta corriente negativo de 567 miles y contaba con una provisión de 4.246 miles, resultando un valor neto contable de 379 miles.

En el periodo 2003 a 2008 IDAE invirtió en una nueva AIE, denominada Torras papel (San Joan), por importe de 2.450 miles de euros, en el ejercicio 2007, habiendo efectuado el desembolso de la totalidad de la inversión en 2008.

En este periodo liquidó sus participaciones en cuatro AIES (en 2003 el 25% en Parc Eólic Coll de la Teixeta, en 2005 el 49.9% en La Montañesa y el 85% en IDAE-Tadema Betanzos y en 2007 el 22,73% de Papeles y Cartones de Europa S.A.) en las que había invertido 5.192 miles de euros y para las que contaba con provisiones por 4.246 miles. IDAE había recuperado la inversión de 2.099 miles desembolsada en La Montañesa AIE, en la fecha en la que se produjo la cancelación de sus participaciones. De la liquidación, en cambio, de la AIE IDAE-Tradema Betanzos sólo recuperó 959 miles de los 2.312 miles invertidos; e IDAE perdió los 30 miles invertidos en Parc Eólic Coll de la Teixeta AIE, tras acordarse

cve: BOCG-10-CG-A-383

en 2003 la disolución y liquidación de esta Agrupación por no haberse llevado a cabo finalmente el proyecto que motivó su creación. Por último, en 2007 se acordó la disolución y liquidación de la Agrupación formada con Papeles y Cartones de Europa, S.A. (Multienergías AIE) en la que había desembolsado 751 miles por una participación del 22,73% y que tenía provisionada en 2.740 miles, que cubrían la inversión y las compensaciones a realizar por IDAE, con arreglo a su participación, por las pérdidas incurridas por la AIE a esa fecha.

5. Cuentas en participación

A 1 de enero de 2003 IDAE participaba en catorce proyectos de interés energético mediante cuentas en participación. Actuaba como gestor en cinco de ellos (al correspondiente a Hidráulica Salto del Olvido le dio tratamiento contable de inversión financiera) y en el resto era simple partícipe. El valor de su participación ascendía a 12.196 miles de euros, con unos desembolsos pendientes de 912 miles y un saldo de deudores cuentas en participación de 3 miles, resultando una inversión neta de 11.287 miles.

Durante el periodo 2003 a 2008, IDAE comprometió 5.626 miles de euros en tres nuevos proyectos que se formalizaron mediante Convenios de desarrollo tecnológico, dos en el ejercicio 2005 (Convenio Ecotecnia Aerogeneradores por 2.186 miles, habiendo desembolsado a esa fecha 505 miles y Convenio IDAE-EHN por 2.800 miles, no habiendo desembolsado a esa fecha cantidad alguna) y uno en el ejercicio 2007 (Convenio de colaboración IDAE-Guascor, por 640 miles). Además, incrementó la inversión en el proyecto Red Calefacción Cuéllar en 2004 por importe de 12 miles y en el convenio IDAE-Guascor en 2008 por 446 miles.

En el periodo 2003-2008 IDAE efectuó desinversiones en once de estos proyectos: en 2003, Balneario de Cofrentes (257 miles de euros), Idex Iberica, S.A. (103 miles) y Air Liquide España, S.A. (346 miles); en 2004, Instalación Solar en Tenerife-Gran Hotel Tenerife (148 miles) y Apadis (43 miles); en 2005, Planta Biomasa Navarra-EHN (4.886 miles) y Planta Fotovoltaica 1,2 MW Tudela-EHN (1.085 miles); en 2007, Residencias San Juan de Dios (213 miles) y Planta Gasificadora Taim-TFG-Zaragoza (240 miles); en 2008, M. Torres Aerogeneradores (285 miles) y Convenio Enotecnia (316 miles)

A 31 de diciembre de 2008 IDAE figuraba como partícipe en seis proyectos de interés energético, siendo gestor en uno de ellos, con una inversión comprometida de 7.649 miles de euros, de la que estaba pendiente de desembolsar 2.670 miles. Tenía registrado un saldo de deudores cuentas en participación de 601 miles (M.Torres Aerogeneradores), resultando un valor neto contable de 5.580 miles

Durante el periodo 2003-2008 IDAE obtuvo de sus cuentas en participación unos resultados globales de 2.363 miles de euros (75 miles en 2003, 468 miles en 2004, 716 miles en 2005, 403 miles en 2006, 282 en 2007 y 419 en 2008). La rentabilidad media anual obtenida por el IDAE en estos proyectos, oscila entre el 0,8% y el 17,1%, resultando una tendencia anual entorno al 5,6%.

II.2.2.3 Seguimiento de las inversiones indirectas

Una vez aprobadas y realizadas las inversiones en los proyectos, IDAE llevaba a cabo su seguimiento, diferente según la figura asociativa elegida para llevarlas a cabo.

Participación en Sociedades mercantiles:

Las inversiones a través de Sociedades mercantiles fueron la modalidad de inversión indirecta que IDAE utilizó en mayor número de casos durante el periodo. Cada proyecto de inversión tenía asignado un «Responsable de proyecto» encargado de su seguimiento.

La participación de IDAE en el capital de las Sociedades mercantiles era siempre minoritaria, siendo su implicación en el proyecto mucho menor que en el caso de las UTES. La participación de IDAE en las decisiones de las Sociedades era la de un socio minoritario aunque, en algunos casos, los Estatutos sociales establecían un sistema de mayorías reforzadas, normalmente las tres cuartas partes del capital social, para la adopción de acuerdos relevantes.

Aunque IDAE no intervenía en la gestión diaria, realizaba el seguimiento y control de sus inversiones en Sociedades fundamentalmente a través de la asistencia a Consejos de Administración de las Sociedades. Después de la celebración de las reuniones de sus Consejos de Administración, las Sociedades enviaban a IDAE las actas para su firma, al igual que las cuentas anuales aprobadas y presentadas al Registro Mercantil.

cve: BOCG-10-CG-A-383

IDAE realizaba un análisis de las cuentas anuales que debían remitir los gestores de las Sociedades participadas antes de su votación en los Consejos de Administración, comparando datos previstos con datos reales de los estados financieros. Las previsiones sobre las que se realizaban las comparaciones eran las realizadas inicialmente en la «Propuesta de proyecto» y la rentabilidad esperada que en ellas figuraba. Estos análisis se trasladaban a quienes asistían a los Consejos de administración.

Aunque IDAE había adoptado la política general de no aportar fondos a las Sociedades en que era socio minoritario, en los casos en que estas Entidades se encontraban en situación de desequilibrio patrimonial decidió efectuar las aportaciones necesarias para solventar esta situación.

A 31 de diciembre de 2008, IDAE era socio minoritario de 34 Sociedades mercantiles en las que había invertido 15.775 miles de euros. En una de las Sociedades en las que había invertido 18 miles no se había iniciado la explotación de la forma proyectada debido a la situación del sector y el proyecto estaba paralizado, y tenía dotada una provisión de 7 miles. En otras cinco IDAE decidió salir de esos proyectos, en los que había realizado una inversión que ascendía a 570 miles, para los que tenía dotada una provisión por depreciación de 146 miles, y unos desembolsos pendientes por importe de 45 miles. Dos de estas Sociedades se encontraban en fase de constitución, dos en fase de liquidación y en otra no se llegó a completar el proyecto. Otras cuatro Sociedades, en las que IDAE había invertido 368 miles y había dotado una provisión de 10 miles, estaban en fase de construcción. Las otras 24 Sociedades en las que IDAE participaba, se encontraban en explotación aunque, en el periodo 2003 a 2008, IDAE no percibió dividendos por su participación en 10 de ellas, en las que había invertido 7.967 miles y dotado una provisión de 572 miles. De las restantes catorce Sociedades IDAE recibió una retribución por su participación en el capital que ascendió a 7.591 miles.

El siguiente cuadro recoge de forma resumida la situación de estas inversiones en Sociedades mercantiles:

(en miles de euros)

Situación de la inversión a 31 de diciembre de 2008	N.º de Sociedades	Inversión 31/12/08	Provisión 31/12/08	Dividendos 2003-2008
Proyecto paralizado	1	18	7	0
Proyectos a abandonar	5	570	146	0
Proyecto en construcción	4	368	10	0
En explotación sin reparto de dividendos 2003-2008	10	7.967	572	0
En explotación con reparto de dividendos en 2003-2008	14	6.852	0	7.591
TOTAL	34	15.775	735	7.591

A 31 de diciembre de 2008, los proyectos que se podía considerar que habían resultado fallidos, técnica o económicamente eran 6. El volumen de la inversión en estos proyectos suponía el 4% del total invertido en Sociedades a esa fecha. Las causas que habían llevado a aquella situación fueron fundamentalmente el haber resultado los estudios técnicos previos poco solventes, los cambios en la calificación de los terrenos en los que se había previsto ejecutar los proyectos, la inactividad de las Entidades que debían otorgar las concesiones o autorizaciones y los errores en la previsión de los costes de ejecución de los proyectos, entre otras.

En la mayoría de estos casos el Consejo de Administración de IDAE había acordado ya desinvertir en esas Sociedades, poniéndose de manifiesto las dificultades de IDAE para llevar a cabo esas desinversiones. A 31 de diciembre de 2008, en dos de las cinco Sociedades IDAE había conseguido instar la liquidación y disolución y continuaba siendo socio de las tres Sociedades restantes. En otras 5 Sociedades la estrategia del Instituto era la de continuar según la evolución.

En el resto de inversiones en el capital de Sociedades mercantiles, 4 de los proyectos estaban en fase de construcción, 10 Sociedades estaban en explotación sin proporcionar rentabilidad, y sólo 14 Sociedades proporcionaron rentabilidad a IDAE a través del cobro de dividendos, los proyectos de inversión se estaban ejecutando de la manera prevista por IDAE.

La actividad de la mayoría de las Sociedades rentables era la construcción y explotación de parques eólicos y, en algún caso, de minicentrales hidroeléctricas, biomasa, residuos, biocombustibles, solar

cve: BOCG-10-CG-A-383

fotovoltaica, transporte y doméstico. La actividad de las Sociedades que se encontraban en explotación y repartieron dividendos en el periodo se encuadraba mayoritariamente en el sector de la energía eólica.

Inversiones en UTES y en AIES:

En las inversiones en UTES, IDAE tenía encomendada la gestión económico-administrativa ya que ostentaba un porcentaje de participación mayoritario en todas ellas. En las UTES existía un Comité de Gerencia, en el que estaban representados todos los partícipes, pero la Gerencia correspondía a IDAE en la persona de su Director General, quien designaba al Jefe Económico-administrativo. Por todo ello, en el caso de las UTES el control de las inversiones por el IDAE era completo.

En el periodo 2003-2008 IDAE obtuvo rendimientos de sus inversiones a través de UTES que, en términos generales, resultaron similares a los que se habían previsto al autorizarse las inversiones.

En el caso de las AIES, debido a que, en general, IDAE ostentaba participaciones minoritarias en su capital, no desempeñaba funciones gerenciales realizando un control de sus inversiones semejante al que llevaba a cabo en las Sociedades mercantiles en las que participaba. Aunque, al responder los socios de las AIES personal y solidariamente entre sí por las deudas de la Agrupación siendo su responsabilidad subsidiaria de la de la AIE, el riesgo que asumía IDAE por su participación en este tipo de agrupaciones era considerablemente superior al de las inversiones en Sociedades mercantiles.

En la única inversión que IDAE mantenía a 31 de diciembre de 2008 en una AIE, había invertido 2.450 miles de euros. En 2007 se había liquidado la AIE, Papeles y Cartones de Europa, S.A.U. (Multienergías), en la que había invertido 751 miles y tenía dotada una provisión de 2.740 miles que cubría las compensaciones que le correspondería realizar, con arreglo a su participación, por las pérdidas incurridas por la AIE hasta ese momento y que IDAE no había hecho efectivas por los conflictos que habían surgido con el socio propietario del 77% del capital de la AIE. Finalmente se liquidó la AIE abonando IDAE al socio 3.032 miles aplicando en sus cuentas la provisión por depreciación de 2.740 miles que tenía dotada.

II.3 Línea de financiación entre el Instituto de Crédito Oficial y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (línea ICO-IDAE)

La Línea de financiación entre el Instituto de Crédito Oficial y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (en adelante Línea ICO-IDAE) para Proyectos de Energías Renovables y Eficiencia Energética fue creada en el año 2000 como una línea de crédito con tipos de interés bonificados para los proyectos que tuviesen como objetivo mejorar la eficiencia energética o implantar energías renovables.

El origen de esta Línea de financiación se encuentra en el Plan de Fomento de Energías Renovables 2000-2010 (PLAFER), aprobado por el Consejo de Ministros en 1999, y cuyo objeto era promover un crecimiento de las energías renovables que permitiese cubrir, al menos, el 12 por 100 del consumo de energía primaria en España en el año 2010. Debido a que se estaban produciendo desviaciones significativas entre las previsiones del PLAFER y los resultados en cuanto al aumento de la producción y el consumo de energías renovables, este Plan fue revisado mediante la aprobación por el Consejo de Ministros del 26 de agosto de 2005 del Plan de Energías Renovables 2005-2010 (PER).

El marco general de la Línea de Financiación ICO-IDAE se completaba con la denominada Estrategia Española de Ahorro y Eficiencia Energética (E4), aprobada por el Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 2003, que tenía como objeto lograr una reducción de la intensidad energética del 7,2% en el periodo 2004-2012 sin afectar negativamente al dinamismo de la actividad económica. Por acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005 se aprobó el Plan de Acción 2005-2007 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética, en el que se concretaban y planificaban las actuaciones y medidas necesarias para alcanzar los objetivos previstos para el E4.

El marco específico de la Línea de Financiación ICO-IDAE para el fomento de las inversiones en energías renovables y eficiencia energética está constituido por los Convenios de colaboración firmados entre ICO e IDAE, que han ido adaptando el mecanismo financiero a las necesidades de cada área.

En el año 2003 se produjo un cambio de estrategia en el sistema de ayudas de IDAE, pasándose del sistema tradicional de ayudas a fondo perdido a un sistema basado en una propuesta financiera completa mediante la combinación de préstamos y ayudas dirigiéndose la ayuda a la amortización del préstamo, constituyendo la Línea ICO-IDAE un instrumento financiero de activación de las inversiones en eficiencia energética y energías renovables. IDAE actuaba como gestor de los fondos asignados en los Presupuestos Generales del Estado; e ICO, como Agencia financiera del Estado, posibilitaba el acceso de los inversores

cve: BOCG-10-CG-A-383

a los recursos en unas condiciones financieras predefinidas en los Convenios firmados entre ambos Organismos, poniéndolos a disposición de las Entidades de crédito que suscribieron los Convenios.

La aprobación en el ejercicio 2005 del Plan de Acción 2005-2007 de E4 y del PER 2005-2010, supuso para el ejercicio 2006 y siguientes, un nuevo modelo de gestión de las ayudas compartido con las Comunidades Autónomas con el fin de equilibrar la distribución de los recursos públicos aplicados a las diferentes áreas técnicas y su reparto por Comunidades Autónomas y de mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión de los recursos económicos destinados a estas ayudas.

El número de proyectos y el importe de las ayudas iniciales aprobadas para las Líneas ICO-IDAE 2003, 2004 y 2005 (año en que dejaron de existir) fue el siguiente:

Línea ICO-IDAE	Numero de proyectos		
	Presentados	Aprobados	Ayuda inicial (miles de euros)
Año 2003	2.434	2.178	24.521
Año 2004	5.696	3.899	53.136
Año 2005	7.861	7.640	67.539
TOTAL	15.991	13.717	145.196

II.3.1 Convenios de colaboración ICO-IDAE

Ante la confluencia de objetivos existentes entre las ayudas concedida por IDAE y las líneas de financiación de ICO, se articuló un procedimiento de colaboración conjunta en la promoción, apoyo y fomento de las inversiones en proyectos de energías renovables y de eficiencia energética; y para el desarrollo de esta colaboración se formalizaron convenios entre ambas Entidades.

Durante los años 2003 y 2004 se firmaron sendos «Convenios de Colaboración ICO-IDAE para la instrumentación de una línea de mediación destinada a la financiación de proyectos de inversión en energías renovables y eficiencia energética». Para el ejercicio 2005 se firmó el «Convenio de Financiación ICO-IDAE para el fomento de las inversiones en energías renovables y eficiencia energética».

El objeto primordial de los Convenios fue definir los términos y condiciones en que se iba a llevar a cabo la colaboración entre IDAE e ICO, basándose en la coordinación y compatibilización de las líneas financieras de ICO con las ayudas financieras de IDAE. El análisis de los Convenios pone de manifiesto una evolución en sus estipulaciones para adaptar la colaboración entre ambas Entidades a las condiciones de mercado y a las necesidades de cada área técnica.

Los Convenios aprobados en los años 2003 y 2004 hacían referencia a su sujeción al artículo 81 de la Ley General Presupuestaria, que estuvo vigente hasta el 1 de enero de 2005 en cuanto al sometimiento de la concesión de ayudas públicas a los criterios de publicidad, concurrencia y objetividad. El Convenio de 2005 se sometió expresamente con carácter general a lo que establece la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, declarando que, se observarían sus principios generales de publicidad, transparencia, concurrencia, objetivad, igualdad y no discriminación y se buscaría la eficacia en el cumplimiento de los objetivos establecidos en la asignación de recursos públicos gestionados por IDAE y su eficiente distribución.

Los Convenios de colaboración de los ejercicios 2003, 2004 y 2005, firmados el 25 de febrero de 2003, el 1 de marzo de 2004 y el 16 de mayo de 2005, fueron objeto de adendas complementarias suscritas el 4 de marzo y el 28 de octubre de 2004 para los Convenios de los ejercicios 2003 y 2004 y el 22 de diciembre de 2005 para el Convenio de ese ejercicio.

En los Convenios de los ejercicio 2003 y 2004 se aprobó una dotación económica de ICO de hasta 145.000 miles de euros en 2003 y hasta 100.000 miles, ampliables a 150.000 miles, en 2004 y una dotación económica de IDAE de un importe inicial de 34.700 miles para el ejercicio 2003 y de 39.600 miles para 2004.

Las adendas de ambos Convenios tenían por objeto adecuar la aplicación y distribución del presupuesto disponible por parte de IDAE ante una evolución de la demanda distinta de la esperada. En concreto, se incrementó la dotación para los proyectos «Solar fotovoltaica de hasta 100 kwp» y se redujo la cantidad para proyectos del tipo «Solar térmica», cuya demanda era más reducida. Además, la adenda para 2004

cve: BOCG-10-CG-A-383

conllevaba un incremento en las dotaciones presupuestarias de ICO de 75.000 miles de euros y de 14.600 miles en las de IDAE y modificaba las condiciones de las ayudas directas y los plazos de amortización.

En estos Convenios se contemplaban dos tipos de ayudas:

a) Subvención a los intereses de los préstamos concedidos por ICO, que consistía en una bonificación (reducción de tipos) cuya cuantía se determinaba en función del importe y del plazo de amortización del préstamo concedido y por los puntos que correspondían a cada tipología de proyectos.

b) Ayuda directa para amortización parcial de la financiación en los supuestos de proyectos tipo «Solar fotovoltaica de hasta 100 kwp» y «Solar térmica».

La cuantía máxima por beneficiario y año ascendía en ambos Convenios a 6.310 miles de euros, siendo el máximo financiable el 70% del coste elegible con carácter general, si bien en el Convenio 2003 para los proyectos tipo «Solar fotovoltaica de hasta 100 kwp» el máximo se elevaba al 89% y para los proyectos tipo «Solar térmica» al 96%. El convenio de 2004 elevaba el máximo financiable general al 90% para los proyectos «Solar fotovoltaica de hasta 100 kwp» y al 100% para los proyectos tipo «Solar térmica».

En ambos Convenios se definían como Entidades Colaboradoras a aquellas Entidades financieras interesadas en participar que firmasen los correspondientes contratos de financiación con ICO; y se describía el procedimiento a seguir desde que el beneficiario solicitaba su inclusión en la Línea de Financiación hasta su concesión.

Mediante la evaluación técnica IDAE se pronunciaba sobre la viabilidad del proyecto, el cumplimiento de las condiciones para ser susceptible de financiación y los puntos de bonificación o, en su caso, la ayuda directa que le correspondía.

El Convenio para el año 2005 recogía con carácter general las mismas estipulaciones descritas para los Convenios de 2003 y 2004, con las siguientes novedades:

— Especificaba tres Líneas de financiación diferenciadas:

a) Línea de aplicaciones de la energía solar (Línea Solar), con una dotación inicial de ICO de 120.000 miles de euros, ampliables a 160.000 miles.

b) Línea de energías renovables y eficiencia energética (Línea ER y EE), con una dotación inicial de ICO DE 120.000 miles de euros, ampliables a 160.000 miles.

c) Línea de proyectos de carácter innovador, con potencial de replicabilidad o de Entes Locales (Línea Innovación), con una dotación inicial de ICO de 60.000 miles de euros, ampliables a 80.000 miles.

— Admitía el leasing, además del préstamo, como modalidad del contrato de financiación.

— El importe máximo financiable ascendía, con carácter general, al 80% del coste de referencia.

— Se establecía una ayuda de IDAE de abono único que minoraba el capital pendiente. El fondo de ayudas dotado por IDAE ascendió a 60.000 miles de euros a aplicar a las tres Líneas de Financiación con la siguiente distribución: 24.000 miles para la incentivación en energías renovables, 24.000 miles para el fomento de las inversiones en eficiencia energética, y 12.000 miles para ayudas en tecnologías innovadoras.

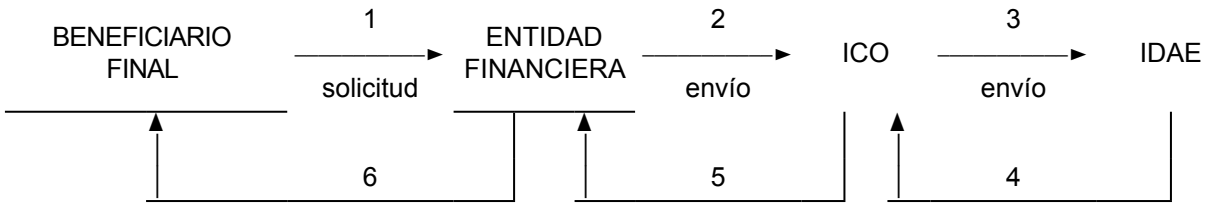
— Se establecía que cada Entidad Financiera colaboradora podría presentar a ICO un máximo de 25 solicitudes por semana, concluyendo el plazo para su presentación el 30 de septiembre de 2005.

— La adenda al Convenio del ejercicio 2005 tenía por objeto dar respuesta a los proyectos que, contando con una evaluación técnica positiva por parte de IDAE y autorización financiera condicionada de ICO, no se hubieran podido adherir al Convenio ICO-IDAE 2005 por exceso de demanda y agotamiento de sus fondos. La característica fundamental de esta adenda era que no contemplaba la concesión de ayuda por IDAE para la amortización del préstamo, circunscribiéndose la actuación de IDAE a la evaluación técnica de los proyectos. El importe máximo previsto para la financiación por ICO era de 500.000 miles de euros.

II.3.2 Procedimiento para la gestión de las ayudas

El procedimiento de tramitación y pago de las ayudas contempladas en la Línea de Financiación ICO-IDAE, regulado en los Convenios de colaboración para los ejercicios 2003, 2004 y 2005 suscritos entre ambas Entidades, se iniciaba con la solicitud debidamente cumplimentada que los beneficiarios finales debían presentar en cualquiera de las Entidades Financieras colaboradoras. A partir de este trámite inicial el procedimiento seguía el curso siguiente:

cve: BOCG-10-CG-A-383



Los beneficiarios finales de las ayudas debían presentar la solicitud en alguna de las 65 Entidades Financieras Colaboradoras que tenían suscrito un convenio para las Líneas ICO-IDAE 2003, 2004 y 2005. La solicitud incluía, entre otros extremos, la declaración de otras ayudas, el compromiso de mantenimiento de la inversión, el presupuesto económico del proyecto, su descripción técnica, la relación de permisos, concesiones y licencias necesarios con indicación de los ya solicitados y de los obtenidos y, como requisito a destacar, la acreditación actualizada de hallarse el solicitante al corriente de pago de las obligaciones tributarias y de seguridad social y de los compromisos de pago que pudiera tener con ICO e IDAE.

En los ejercicios 2003 y 2005, la entidad financiera remitía el expediente de solicitud a ICO y éste a IDAE; y en el Convenio 2004 la remitía directamente a IDAE. El Convenio para 2005 determinaba que las entidades financieras sólo podían enviar a ICO un máximo de 25 solicitudes por Entidad y semana, aunque no establecía ningún criterio para determinar cómo debían seleccionarse esas 25 solicitudes. Según información facilitada por IDAE, esta limitación obedecía a que el volumen de solicitudes recibidas era ingente, por lo que se convino que fueran las Entidades financieras las que determinasen cuáles se tramitaban.

Los Convenios no regulaban con el suficiente detalle cómo había de desarrollarse esta primera fase. Al no haberse establecido la necesidad de un número de registro de entrada de la solicitud en la entidad financiera, no se pudo verificar si existieron solicitudes no tramitadas o que no lo hubieran sido por el orden de recepción, circunstancias sin duda importantes habida cuenta de que los fondos para estas ayudas eran limitados. Además, las entidades financieras decidían qué solicitudes podían en definitiva optar a la ayuda y en qué orden.

ICO daba de alta la solicitud remitida por la entidad financiera y la enviaba a IDAE para su evaluación. En el Convenio 2005 se especificaba que IDAE debería evaluar las solicitudes de forma secuencial, siguiendo correlativamente el número de operación asignado por ICO.

IDAE realizaba la evaluación técnica de las solicitudes recibidas en el plazo de 30 días hábiles, analizando la documentación presentada y cualquier otra que se pudiera requerir.

Los Convenios de los años 2003 y 2004 establecían que IDAE había de comunicar, además de la evaluación del proyecto, los puntos de bonificación que correspondían y su cuantificación económica y, si procedía, el importe de la ayuda directa. En el Convenio 2005, se dispuso que IDAE autorizaría el importe máximo a disponer o condicionaría la autorización a la existencia de fondos. A partir del 30 de septiembre, evaluadas las tres líneas de actuación, la dotación no aplicada se destinaba a las operaciones autorizadas condicionalmente siguiendo el número de operación asignado por ICO.

Si al evaluar el expediente IDAE concluía que no se cumplían los requisitos exigidos para autorizar la ayuda, procedía a su denegación. Si la solicitud era aceptada, ICO comunicaba la concesión de la financiación a la entidad financiera colaboradora y la entidad financiera formalizaba la operación con el beneficiario final.

Formalizada la operación IDAE abonaba el importe de su ayuda en una cuenta corriente de ICO en el Banco de España, informándole de la fecha en que se efectuaba el abono a fin de que ICO abonase mensualmente a los beneficiarios, a través de la entidad financiera colaboradora, el importe de la ayuda, disminuyendo la Entidad el saldo vivo de la financiación.

Los importes no aplicados quedaban como remanentes para otras operaciones. Finalizado el Convenio ICO reintegraba a IDAE la parte no aplicada de las aportaciones del Instituto.

En los Convenios también se regulaba especialmente las causas de revocación de las ayudas cuando ICO o IDAE consideraban que no se cumplían las condiciones con las que se habían aprobado. El decaimiento y la renuncia operaban cuando era el propio beneficiario el que lo solicitaba.

Para cumplimentar el procedimiento de gestión de las ayudas, IDAE confeccionó un Manual denominado «Procedimiento y Normas Internas relativas a las Ayudas de las Líneas de Financiación ICO-IDAE para el periodo 2003-2005», que regulaba la recepción, evaluación, aprobación, seguimiento, control y ejecución de los pagos. Todo el procedimiento interno estaba recogido en una aplicación

cve: BOCG-10-CG-A-383

informática diseñada para calcular el importe de la bonificación y, en su caso, de la ayuda directa a ingresar por IDAE al beneficiario.

El análisis de los expedientes ha puesto de manifiesto que la documentación se encontraba en general completa (algunos del año 2005 carecían de los anexos «Condiciones particulares» y «Compromiso de mantenimiento de la inversión»). Los asientos del Libro Diario de la contabilidad en los que se registraban las operaciones de concesión y pago de las ayudas se habían incorporado a todos los expedientes, habiéndose verificado su correcta contabilización.

Los Convenios de colaboración determinaban que el plazo de finalización de las inversiones no podía superar los dos años desde la formalización del préstamo con la Entidad de crédito y que, en el plazo de 30 días desde la finalización del proyecto, el beneficiario debía remitir un escrito comunicándolo a IDAE, a través de ICO. Ante la ausencia de la comunicación IDAE debía verificar que el proyecto se había desarrollado según lo estipulado y que se había terminado en el plazo máximo establecido, procediendo en otro caso a solicitar el reintegro de las ayudas concedidas.

Las causas más comunes que han dado lugar a revocación han sido la no formalización y firma por el beneficiario del préstamo con ICO, la introducción por el beneficiario de alteraciones técnicas en los proyectos no aceptadas por IDAE, el reconocimiento por parte del beneficiario de que no iba a poder realizar la instalación descrita en el proyecto o, simplemente, la renuncia del beneficiario sin señalar causa alguna. Cuando, por haber recibido la ayuda de IDAE previamente a su revocación, se ha procedido al reintegro de la ayuda, al expediente se incorpora el asiento contable en que se reconoce el derecho de IDAE y los documentos que soportan la transferencia de ICO a IDAE del importe de la ayuda.

II.3.3 Comprobación, seguimiento y control de los proyectos

El beneficiario estaba obligado a comunicar a ICO, en el plazo 30 días, la finalización de la realización de las inversiones previstas en el proyecto, remitiendo ICO esta información a IDAE para que, en los casos que considerara oportuno, comprobara el cumplimiento de la finalidad de la financiación concedida. Además, el Convenio para 2005 contemplaba la creación de una Comisión de Seguimiento con el objetivo de asegurar una adecuada gestión de las ayudas cuyas reuniones comenzaron en julio de 2005.

IDAE elaboró un Manual interno denominado «Procedimientos de seguimiento, control y certificación», en el que se preveía un control efectuado con personal interno para proyectos de singular importancia para la Entidad. Además, a partir del año 2003 se propuso la realización del seguimiento y control de los proyectos con medios externos.

En cuanto al control realizado con personal de IDAE, el Manual establecía que para la certificación de instalaciones financiadas por la Línea ICO-IDAE las actuaciones de control deberían concentrarse en visitas a efectuar a las instalaciones para verificar tanto la parte económica de los proyectos (facturas, documentos de pago, etc.) como la parte técnica (equipos, ahorros energéticos, etc.). Respecto al procedimiento externo, el Manual disponía que IDAE utilizara empresas relacionadas con el ámbito de la auditoría energética para que actuasen como Agentes Verificadores para la comprobación de la ejecución material de las inversiones y evaluación del cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos y de los objetivos energéticos, entre otros.

En términos generales, puede concluirse que IDAE contaba con las herramientas necesarias y suficientes para realizar una labor eficaz y eficiente de comprobación y control de las ayudas que concedía y que consideraba esta materia de singular importancia dentro de su organización.

No obstante, según la información proporcionada por IDAE, para los proyectos incluidos en las Líneas de los años 2003, 2004 y 2005, IDAE solamente ha realizado visitas a cuatro instalaciones (tres en Barcelona y una en Córdoba), habiéndolo hecho por razones técnicas, de interés tecnológico o por la tipología del proyecto y no para el control de las ayudas públicas. La entidad ha manifestado que con anterioridad a 2003 sus propios técnicos realizaban la certificación de la existencia y coste de la instalación; pero, como consecuencia del significativo incremento del número de proyectos, este control se dejó de realizar. IDAE, para mejorar la información sobre la finalización de los proyectos, remitió una carta a los beneficiarios al transcurrir dos años desde el pago de la ayuda, solicitando la comunicación del fin del proyecto.

Los Convenios ICO-IDAE no establecían la obligatoriedad de justificar el gasto o la efectiva instalación por parte del instalador (el documento a remitir por los beneficiarios es una declaración de fin de obra).

En noviembre de 2006 el Departamento de Gestión de Programas Públicos de IDAE elaboró un listado que contenía una muestra de proyectos de inversión para su control, verificación y certificación de

cve: BOCG-10-CG-A-383

instalaciones, actuaciones a realizar por una Empresa externa, con la que se firmó un contrato de asistencia técnica. La muestra, referida a proyectos financiados por la Línea ICO-IDAE 2002-2004, comprendía 611 proyectos (418 instalaciones fotovoltaicas, 118 instalaciones solar térmica, y 75 del resto de tipologías) sobre un total de 5.232 proyectos (24 proyectos de 2002, 1.798 de la línea 2003 y 3.410 de la línea 2004), elegidos según distintos criterios como los territoriales, la naturaleza del instalador, la tipología de la instalación (con mayor presencia de los proyectos de Eficiencia Energética) y el importe de la ayuda concedida.

En el informe de una Empresa privada externa, entregado en el mes de mayo de 2007, se destacaba que el 86% de las instalaciones habían sido calificadas como aceptables o positivas. También se señalaba que un 10% de las instalaciones aún no existían o no habían entrado en funcionamiento (eran 39 instalaciones fotovoltaicas, 11 térmicas y 13 del resto de proyectos) correspondiendo la mayoría de ellos a instalaciones fotovoltaicas de inversión inferior a 1.000 miles de euros, siendo en tres de las instalaciones aún no realizadas el beneficiario de las ayudas Entidades públicas (la Agencia Local de la Energía de Sevilla, la Universidad de Alcalá de Henares y el Ayuntamiento de Ceuta). El 4% restante de las instalaciones se valoraron en el informe como deficientes o muy deficientes.

IDAE revisó los informes presentados por la Empresa privada y analizó los 138 expedientes (las 63 instalaciones inexistentes o que no habían entrado en funcionamiento y otras 75 en las que se habían apreciado incidencias negativas y evidente incumplimiento), constató que 13 de ellos habían sido incorrectamente verificados por la Empresa y subsanó 41 expedientes. Como consecuencia de este análisis, IDAE estableció en septiembre de 2007 el siguiente sistema de actuación:

1. Respecto a los proyectos cuyas instalaciones no existían o no se habían puesto en funcionamiento, se procedería a la revocación de la ayuda concedida. Una vez determinada la cuantía que procedía devolver, IDAE lo comunicaría a ICO para que solicitase el reintegro de la ayuda al beneficiario y a la Entidad de crédito mediadora. No obstante, IDAE aún no ha cursado ninguna solicitud a ICO solicitando el reintegro de la ayudas de los expedientes revocados, que siguen pendientes de reintegro por un importe que, según la base de datos de PFER, asciende a 2.680 miles de euros (109 miles del 2002, 1.193 miles del 2003 y 1.378 miles de euros del 2004). Sólo han sido reintegradas a IDAE aquellas ayudas en que se han cancelado anticipadamente los préstamos.
2. En los proyectos en los que la Empresa privada externa había certificado que tenían modificaciones respecto al proyecto inicialmente aprobado que afectaban al coste de referencia, para ajustar el importe de la ayuda concedida por el IDAE, se estableció que debían ser reevaluados por el IDAE. De hecho, se llevó acabo la correcta reevaluación de todos estos proyectos, y la comunicación al ICO de las reevaluaciones, habiéndose producido el ingreso de estas cantidades en la cuenta bancaria del IDAE.
3. Respecto a los expedientes en los que existieran incongruencias entre la certificación de la Empresa privada y la revisión del IDAE, se estableció que el Instituto se pondría en contacto con el beneficiario, y completaría el expediente y procedería a subsanar, reevaluar o revocar la ayuda inicialmente concedida.

La Línea ICO del 2005, que quedó fuera de la actuación de la Empresa privada, no fue objeto del control de la inversión por IDAE, aunque envió la carta a todos los beneficiarios que no habían remitido el documento que acreditaba el fin de obra. Los proyectos vivos a 31 de diciembre de 2008 de la Línea ICO-IDAE del 2005, eran 3.243, de ellos 1.861 presentaron el fin de obra y se aceptó por IDAE, otros 46 proyectos por importe de 200 miles de euros, también lo presentaron pero no fue aceptado por IDAE; los restantes 1.336 proyectos, por importe de 15.943 miles, no presentaron el fin de obra, sin que conste que IDAE haya realizado nuevas gestiones sobre este particular.

II.3.4 Dotación presupuestaria y contabilidad

Los recursos aplicados por IDAE a la Línea de Financiación ICO-IDAE provienen de los Presupuestos Generales del Estado a través del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. El importe de los libramientos de los PGE más los intereses generados por estos fondos conforman el total de recursos de que dispone IDAE para este fin.

IDAE recibió para el PLAFER libramientos de los PGE entre el año 2000 y el 2008, último año de ayuda, por un total de 139.105 miles de euros que, junto a los intereses generados (5.593 miles), suponen un importe total para ayudas de 144.698 miles.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Para el E4 el importe total de los libramientos del Estado fue de 35.000 miles de euros repartidos entre los ejercicios 2004 y 2005 que, junto a los intereses generados en los ejercicios 2005 y 2006 (955 miles), suponen un montante total de 35.955 miles para estas ayudas.

El detalle de los recursos para ayudas del PLAFER durante el periodo 2000-2008, según los estados contables de IDAE a 31 de diciembre de cada ejercicio, es el siguiente:

(en miles de euros)

PLAFER	Libramientos PGE (a)	Intereses generados (b)	Total Recursos (a+b)	Remanente del ejercicio anterior (c)	Presupuesto total (a+b+c)
2000	22.088	(*)	22.088		22.088
2001	22.093	(*)	22.093		22.093
2002	22.093	(*)	22.093		22.093
2003	22.093	2.659	24.752	(**) 12.024	36.776
2004	22.869	1.073	23.942	32.478	56.420
2005	27.869	732	28.601	19.243	47.844
2006		701	701	6.575	7.276
2007		352	352	6.627	6.979
2008		76	76	6.979	7.055
TOTAL	139.105	5.593	144.698	7.055	

(*) En los años 2000 a 2002 los intereses generados por los recursos del PLAFER se devolvían al Tesoro Público.
(**) Remanente que se incorporó al ejercicio 2003 proveniente del periodo 2000-2002.

El remanente generado a 31 de diciembre de 2008 ascendió a 7.055 miles de euros, importe al que hay que añadirle 4.211 miles de ajustes por reintegros (1.880 miles del ejercicio 2007 y 2.331 miles del ejercicio 2008), resultando un remanente total de PLAFER de 11.266 miles que se han traspasado a otros programas de IDAE. En el ejercicio 2007, se traspasaron 8.000 miles al Programa de energías renovables cogestionado con las Comunidades Autónomas, y en el ejercicio 2008, 3.076 miles al Programa de energías renovables de actuación directa de IDAE.

El detalle de los recursos para ayudas del Programa E4 durante el periodo 2004-2008, según los estados contables de la Entidad a 31 de diciembre de cada ejercicio es el siguiente:

(en miles de euros)

E4	Libramientos PGE (a)	Intereses generados (b)	Total recursos (a+b)	Remanente del ejercicio anterior (c)	Presupuesto total (a+b+c)
2004	15.000		15.000		15.000
2005	20.000	402	20.402	10.681	31.083
2006		553	553	7.152	7.705
TOTAL	35.000	955	35.955		

El remanente generado a 31 de diciembre de 2005 ascendió a 17.833 miles de euros. A este programa IDAE aportó fondos patrimoniales, que junto con los intereses generados en ejercicios posteriores y los fondos reintegrados de ayudas concedidas, hicieron que el remanente total ascendiese a 28.361 miles. IDAE traspasó este remanente al Programa de Acción Directa (27.905 miles en el ejercicio 2007 y 455 miles en el ejercicio 2008).

cve: BOCG-10-CG-A-383

El grado de ejecución o importe comprometido de los fondos destinados para las ayudas del PLAFER presentó el siguiente detalle:

(en miles de euros)

PLAFER	Presupuesto total (a)	Comprometido (b)	Remanente (a-b)	% de realización (b/a)
2000-2002	66.274	54.250	12.024	82
2003	36.776	4.298	32.478	12
2004	56.420	37.177	19.243	66
2005	47.844	41.269	6.575	86
2006	7.276	649	6.627	9
TOTAL		137.643		

Las ayudas comprometidas en el ejercicio 2003 sólo alcanzaron el 12% del presupuesto total para ese año. Los recursos no comprometidos se incorporaron como remanente del ejercicio anterior al año 2004. En los ejercicios 2004 y 2005, las ayudas comprometidas fueron del 66% y 86% respectivamente. En el ejercicio 2006, en que finalizó el programa de actuación, se comprometieron ayudas por importe de 649 miles de euros, resultado un remanente de 6.627 miles.

El remanente de crédito se incrementó en 2.232 miles de euros en 2007 (352 miles en concepto de intereses y 1.880 miles por reintegros de ayudas concedidas) y en 2.407 miles en el ejercicio 2008 (76 miles en concepto de intereses generados y 2.331 miles por reintegro de ayudas concedidas), ascendiendo el importe total de remanente del Programa PLAFER a 11.266 miles que se han traspasado a otros programas. En el ejercicio 2007, se traspasaron 8.000 miles al Programa de energías renovables cogestionado con las Comunidades Autónomas, y en el ejercicio 2008, 3.076 miles al Programa de energías renovables de actuación directa de IDAE.

El importe total de los recursos de la Línea ICO-IDAE durante el periodo 2000-2008 para PLAFER ascendió a 143.569 miles de euros y el total del importe comprometido en dicho periodo fue de 137.643 miles, alcanzando el grado de ejecución del periodo el 96%. Los proyectos más relevantes en cuanto al importe de las ayudas concedidas, como son los proyectos de energía solar térmica y solar fotovoltaica, se habían comprometido al 100%.

El grado de ejecución o importe comprometido de los fondos destinados para las ayudas del Programa E4 presentó el siguiente detalle:

(en miles de euros)

E4	Presupuesto total (a)	Comprometido (b)	Remanente (a-b)	% realización (b/a)
2004	15.000	4.319	10.681	29
2005	31.083	13.250	17.833	43
2006	26.552	7.014	19.538	26
2007	43.503	15.566	27.937	36
TOTAL		40.149		

En este Programa E4 el grado de ejecución respecto al presupuesto total no superó en ninguno de los dos ejercicios el 50%.

El importe total de los recursos de la Línea ICO-IDAE durante el periodo 2004-2008 para el Programa E4 ascendió a 68.086 miles de euros: 35.000 miles de las consignaciones en los Presupuestos Generales del Estado, 955 miles de los intereses generados (402 miles del ejercicio 2005 y 553 miles del ejercicio 2006), 13.200 miles de las aportaciones patrimoniales de IDAE (7.104 miles en 2006 y 6.096 miles en 2007), 1.062 miles del traspaso del Programa PER de las Comunidades Autónomas en el ejercicio 2006, 18.000 miles del traspaso del Programa E4 de las Comunidades Autónomas en el ejercicio 2007, y de un ajuste de retenciones. El total del importe comprometido para el periodo fue de 40.149 miles, alcanzando un grado de ejecución del 59%.

cve: BOCG-10-CG-A-383

El remanente de crédito de la Línea ICO-IDAE para el programa E4 ascendió a 27.937 miles de euros, que en 2007 se incrementaron en 424 miles al producirse la devolución de un expediente de la Línea ICO-2005, siendo el remanente total de esta Línea, 28.361 miles. IDAE traspasó los fondos al Programa de Acción Directa (27.905 miles en el ejercicio 2007 y 455 miles en el ejercicio 2008).

En cuanto al grado de realización de los pagos de las ayudas concedidas por IDAE, el PLAFER presentó las siguientes cifras a 31 de diciembre de cada ejercicio:

(en miles de euros)

PLAFER	Comprometido	Pagado
2000 — 2002	54.250	18.708
2003	4.298	17.370
2004	37.177	34.189
2005	41.269	30.198
2006	649	37.178
TOTAL	137.643	137.643

Los pagos de las ayudas concedidas del E4 presentaron el siguiente detalle, a 31 de diciembre de cada ejercicio:

(en miles de euros)

E4	Comprometido	Pagado
2004	4.319	2.911
2005	13.250	7.017
2006-2007	22.580	30.221
TOTAL	40.149	40.149

(El importe pagado en cada ejercicio corresponde tanto a ayudas cuyo compromiso de pago se alcanzó en ese año como a ayudas comprometidas en ejercicios anteriores.)

Las transferencias por los libramientos de los PGE no se recogen en las cuentas de IDAE como subvenciones de capital sino que se reflejan en el presupuesto de explotación, no derivándose efecto alguno en el presupuesto de capital al aplicarse a su finalidad en el mismo ejercicio presupuestario en el que se reciben.

IDAE tiene habilitadas las cuentas necesarias para el desarrollo y gestión de las ayudas PLAFER y E4, en las que se reflejan cada una de sus fases que se registran en una contabilidad separada. Al cierre de cada ejercicio quedan incorporados al balance de situación de IDAE los saldos del conjunto de derechos y obligaciones derivados de esta gestión. Los saldos de las cuentas, tanto de PLAFER como de E4, del balance de sumas y saldos durante los años 2003 a 2008, coinciden con los saldos del balance de situación y con los ofrecidos en la Memoria anual de la Entidad.

En el ejercicio 2005 se incorporó dentro del balance de sumas y saldos de IDAE un grupo de cuentas que resume las registradas en PLAFER y E4. Las partidas de activo las forman básicamente las inversiones financieras temporales y el efectivo en bancos; y las partidas de pasivo el Presupuesto no comprometido, el Remanente y los Acreedores por compromisos aprobados. De esta forma, se registraban en el balance de sumas y saldos de IDAE los saldos de activo y pasivo resultantes de los balances de sumas y saldos de PLAFER y E4, que en los años anteriores sólo se recogían en la Memoria.

II.3.5 Resultados de la línea ICO-IDAE durante los ejercicios 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008

Aunque la Línea ICO-IDAE comenzó en el año 2000, fue en el año 2003 cuando se acometió un cambio en la estrategia en el sistema de ayudas de IDAE, pasando de las ayudas a fondo perdido a una propuesta financiera completa, estructurándose la convocatoria de ayudas a través de la firma de un Convenio de colaboración entre ICO e IDAE. Esta fórmula se repitió posteriormente en los años 2004 y 2005.

cve: BOCG-10-CG-A-383

La dotación económica de ICO para el año 2003 ascendió a 145.000 miles de euros y la dotación económica de IDAE a 34.700 miles.

La dotación económica de ICO para el año 2004 ascendió a 100.000 miles de euros ampliables a 150.000 miles, cantidad que tras la aprobación de la adenda al Convenio se incrementó en 75.000 miles. La dotación económica de IDAE ascendió 39.600 miles, cantidad incrementada en la adenda en 14.600 miles.

La dotación económica de ICO para el año 2005 se distribuyó por líneas de actuación. La Línea Solar y la Línea de Energías Renovables y Eficiencia Energética tuvieron una dotación inicial de 120.000 miles de euros ampliables a 160.000 miles cada una y la Línea Innovación de 60.000 miles ampliables a 80.000 miles. La adenda a este Convenio elevó el importe máximo previsto para la financiación por ICO en 500.000 miles. El fondo de ayudas dotado por IDAE ascendió a 60.000 miles a aplicar a las tres Líneas de financiación con la siguiente distribución; 24.000 miles para la incentivación en energías renovables, 24.000 miles para el fomento de las inversiones en eficiencia energética, y 12.000 miles para ayudas en tecnologías innovadoras.

Durante el periodo 2003-2005 se presentaron proyectos y se produjeron las siguientes denegaciones y aprobaciones por IDAE:

Ejercicio	Solicitudes presentadas	Solicitudes denegadas	Proyectos aprobados	% denegados sobre presentados	% aprobados sobre presentados
2003	2.434	256	2.178	11%	89%
2004	5.696	612	5.084	11%	89%
2005	7.861	221	7.640	3%	97%
TOTAL	15.991	1.089	14.902	7%	93%

El porcentaje de proyectos aprobados en relación con las solicitudes presentadas es muy elevado, situándose en el 89% de los proyectos en los ejercicios 2003 y 2004, y alcanzando el 97% en el ejercicio 2005. No obstante, conviene precisar que las solicitudes aprobadas por IDAE en esta fase no coinciden con los proyectos que finalmente se beneficiaron de las ayudas ya que se produjeron supuestos de revocación de las ayudas que, si ya se habían pagado al beneficiario, daban lugar a su reintegro.

Los proyectos revocados presentan el siguiente detalle:

Ejercicio 2003	N.º proyectos	Préstamo solicitado	Ayuda IDAE
Anulados	17	1.233	394
Decaídos	249	7.640	3.562
Renuncia	113	2.408	1.791
TOTAL	379	11.281	5.747
Ejercicio 2004	N.º proyectos	Préstamo solicitado	Ayuda IDAE
Anulados	314	36.944	5.847
Decaídos	172	15.618	3.318
Renuncia	5	171	48
TOTAL	491	52.733	9.213
Ejercicio 2005	N.º proyectos	Préstamo solicitado	Ayuda IDAE
Anulados	0	0	0
Decaídos	352	31.222	6.880
Renuncia	2	16	6
TOTAL	354	31.238	6.886

Tanto las revocaciones como los reajustes y recálculos por amortizaciones anticipadas de los clientes y las modificaciones en el proyecto inicial dieron lugar a diferencias entre los proyectos aprobados y los finalmente pagados.

cve: BOCG-10-CG-A-383

A partir de la aprobación de la adenda al Convenio de colaboración de 2005 por la que se incrementó la financiación concedida por ICO sin que supusiese un mayor desembolso de ayudas por IDAE, la labor de IDAE respecto a la solicitud se concretó en la realización de la evaluación técnica para determinar la viabilidad de los proyectos.

En términos generales se puede establecer que el grado de ejecución de las ayudas públicas para los proyectos de las Líneas de financiación ICO-IDAE fue muy elevado, situándose por encima del 80% de realización.

La evolución de los proyectos gestionados al amparo de los Convenios, ha sido la siguiente:

N.º Proyectos	2003	2004	Diferencia 2004-2003		2005	Diferencia 2005-2004	
			Absoluta	Relativa		Absoluta	Relativa
Presentados	2.434	5.696	3.262	134%	7.861	2.165	38%
Aprobados	2.178	3.899	1.721	79%	7.640	3.741	96%
Pagados	1.789	3.380	1.591	89%	3.301	-79	-0,23%

El incremento continuado producido en la presentación de proyectos para su incorporación a las Líneas de financiación puso de manifiesto el efecto positivo de las actuaciones realizadas para la consecución de los objetivos marcados en el Plan de Fomento de Energías Renovables 2000-2010 (PLAFER), en el Plan de Energías Renovables 2005-2010 (PER) y en el Plan de Acción 2005-2007 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (E4).

Además, los datos indican la positiva evolución y la adaptación de las Líneas de financiación y de los objetivos previstos en los Convenios a la demanda real por parte de los posibles beneficiarios y al crecimiento de las distintas formas de energías alternativas y de las inversiones en energías renovables, así como que se había agilizado la gestión llevada a cabo por ICO, IDAE y las Entidades financieras colaboradoras. La adaptación de las tipologías de los distintos proyectos a la demanda dio lugar a que en el Convenio de 2005 se distinguiesen tres líneas diferenciadas de financiación, con su respectiva dotación presupuestaria.

En el siguiente cuadro, se refleja la distribución de las ayudas por tipologías entre 2003 y 2005:

(en miles de euros)

Año	Presentados		Aprobados	
	Tipología	Proyectos	Proyectos	Importe financiación
2003	Fotovoltaica	1.594	1.451	15.693
	Resto	121	101	5.099
	Térmica	719	626	3.729
TOTAL		2.434	2.178	24.521
2004	Fotovoltaica	876	833	14.571
	Fv. adenda	2.838	1.437	15.788
	Resto	297	169	11.646
	Térmica	1.685	1.460	11.131
TOTAL		5.696	3.899	53.136
2005	Eficiencia	298	285	25.943
	Innovación	269	265	16.824
	Solar fotov.	7.294	3.580	24.772
	Fv.adenda	0	3.510	545.407
TOTAL		7.861	7.640	612.946
TOTAL 2003-05		15.991	13.717	690.603

cve: BOCG-10-CG-A-383

Al ser los más demandados los proyectos en energía fotovoltaica, solar fotovoltaica y térmica, las adendas a los tres Convenios de colaboración trataron de cubrir la sobredemanda de financiación y de ayudas en tales tipologías.

En el ejercicio 2005, como alternativa de financiación a la Línea ICO-IDAE, IDAE inició la cogestión con las Comunidades Autónomas para los programas de E4 y ER.

II.4 Convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas

El Plan de Energías Renovables 2005-2010 y el Plan de Acción 2005-2007 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética 2005-2010 aprobados en el año 2005, llevaron a IDAE en los ejercicios posteriores a la elaboración de las dos nuevas planificaciones energéticas que se configuraron como un importante instrumento de la política energética española.

El Plan de Energías Renovables (PER) mantenía el compromiso del Plan anterior para 2010, de alcanzar el 12% de consumo energías renovables sobre el total de la demanda e incorporaba otros dos objetivos indicativos para ese año, uno sobre generación eléctrica con renovables y otro sobre consumo de biocarburantes en el transporte, adoptados con posterioridad al Plan anterior. El nuevo Plan preveía un consumo de fuentes renovables superior a veinte millones de toneladas equivalentes de petróleo en el año 2010 y revisaba al alza en un 22% los objetivos del Plan de Fomento 2000-2010 que estaba vigente y al que sustituía y contemplaba unas inversiones totales durante su ejecución del orden de 23.600 millones de euros, que aumentarían la aportación de energías renovables en 10,5 millones de toneladas equivalentes de petróleo anuales a finales de 2010. En resumen, los objetivos del Plan para el año 2010 suponían una contribución de las fuentes renovables del 12,1% al consumo de energía primaria, una producción eléctrica con este tipo de energías del 30,3% del consumo bruto de electricidad, y una aportación de biocarburantes del 58,3% al consumo de gasolina y gasóleo previsto para el transporte en ese mismo año. Además trataba de conseguir otros efectos positivos como limitar la elevada y creciente dependencia energética del exterior (reducir las importaciones energéticas en más de 3.500 millones de euros anuales), evitar la emisión a la atmósfera de 77 millones de toneladas de CO_2 en el periodo 2005-2010, así como ampliar y mejorar el tejido industrial con la creación de 100.000 nuevos empleos. Para ello, el Plan establecía un amplio paquete de medidas, de carácter normativo y presupuestario que representaban unas ayudas públicas a la inversión (tanto a fondo perdido como las destinadas a mejorar las condiciones de financiación) de 681 millones de euros; incentivos fiscales a la explotación de biocarburantes (exención del impuesto sobre hidrocarburos en el precio de venta) de 2.855 millones de euros; y unas primas a la generación de electricidad por valor de 4.956 millones de euros, durante todo el periodo.

Y por otra parte, el Plan de Acción 2005-2007 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética 2004-2012 (PA E-4) venía a concretar las medidas que debían ponerse en marcha en ese periodo y determinaba las responsabilidades que correspondían a cada una de las Administraciones en su ejecución, planificaba las actuaciones a realizar en el periodo 2005-2007, evaluaba los costes y los beneficios de cada una de ellas, y habilitaba los recursos necesarios para hacer posible el desarrollo de todas las actuaciones, siendo su objetivo el de conseguir un ahorro acumulado de 12 millones de toneladas de petróleo en todo el periodo (equivalente a un 8,5% de los consumos de energía primaria y al 20% de las importaciones de petróleo del año 2004), que permitiera reducir las emisiones de CO_2 en 19,6 millones de toneladas anuales al final del periodo, así como lograr que el volumen total de emisiones evitadas acumulado ascendiera a 32,7 millones de toneladas, con el fin último de cumplir los compromisos adquiridos por el Estado español en el marco del Protocolo de Kioto. El Plan proponía medidas concretas en Industria, Transporte, Edificación, Servicios Públicos, Equipamiento Residencial y Ofimática, Agricultura y Pesca, y Transformación de la Energía, ascendiendo su coste público a 729 millones de euros (alrededor del 10% de la inversión prevista), que se financiarían con fondos públicos provenientes de la Administración General del Estado (aportaciones de los Presupuestos Generales del Estado-Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, IDAE y otras consignadas por otros ministerios), a través de la tarifa eléctrica (173,46 millones de euros en 2006 y 176,76 millones en 2007) y de las Administraciones territoriales. Al sector residencial (Edificación, Equipamiento Residencial y Ofimática) y al sector transportes se destinarían recursos de manera preferente, absorbiendo en conjunto ambos sectores hasta el 77% de los apoyos públicos totales acumulados d el periodo 2005-2007.

Para el desarrollo del PER y del PA-E4, se preveía un modelo de gestión compartida de los fondos públicos entre la Administración General del Estado y las Administraciones territoriales (fundamentalmente la Administración autonómica) que se articulaba a través de la firma de convenios entre el IDAE y las Comunidades Autónomas, para la transferencia de fondos desde la Administración General del Estado, a

cve: BOCG-10-CG-A-383

través de IDAE atendiendo a unos criterios objetivos aplicables a cada región y a cada uno de los sectores a los que iban dirigidas las medidas prioritarias.

En el ejercicio 2007 el Consejo de Ministros aprobó el nuevo Plan de Acción 2008-2012 de Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética de España (E-4) para dar continuidad a las acciones llevadas a cabo en el periodo 2005-2007, que habían supuesto un importante cambio en el consumo de energía en España, y para cumplir con el mandato de la Directiva 2006/32/CE sobre la eficiencia del uso final de la energía y de los servicios energéticos que obligaba a los estados miembros a presentar en la Comisión Europea planes de eficiencia energética cada tres años. Este nuevo Plan modificaba al alza los objetivos iniciales y globales de ahorro de energía de la E-4 y era plenamente compatible con el Plan Nacional de Asignación de Emisiones de CO_2 y con la citada Directiva de eficiencia energética. En cuanto a los objetivos sectoriales, insistía en prever ahorros muy importantes en el sector del transporte, incrementando el número de medidas que junto con una intensa actuación legislativa, pretendían modificar los patrones de movilidad.

Novedades destacables eran, en primer lugar, el aumento del número de medidas (que pasaba a 45) y, en segundo lugar, la financiación, ya que para financiar los 2.367 millones de euros necesarios para su ejecución, se contaba con las ayudas provenientes de los presupuestos del Estado, de los fondos de IDAE, de las Comunidades Autónomas, de los fondos comunitarios FEDER, de los 1.380 millones de la tarifa eléctrica, y además con 285 millones de la tarifa del gas. En este nuevo Plan, la actuación de IDAE adquiría mayor relevancia ya que diseñaría las medidas anuales prioritarias, haría el seguimiento de su implantación en las Comunidades Autónomas (incluyendo la asistencia técnica) y ejecutaría la transmisión de los fondos públicos.

La andadura de este nuevo modelo de cogestión comenzó en el ejercicio 2005, firmándose para la ejecución del Plan de Acción, E4, convenios de colaboración con las 17 Comunidades Autónomas con el objetivo de desarrollar 8 medidas comunes.

En los ejercicios 2006, 2007 y 2008 se firmaron con todas las Comunidades Autónomas los Convenios PER y los Convenios E-4; y en el ejercicio 2008, al entrar en vigor el Plan de Acción 2008-2012 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (PAE4+), se aprobó un Convenio Marco de Colaboración entre IDAE y cada Comunidad Autónoma para el periodo 2008-2012, firmándose posteriormente los convenios específicos.

Para la puesta en práctica de las actuaciones contempladas en el Plan de acción de la estrategia de ahorro y eficiencia energética (PAE4+) la financiación correspondía obligatoriamente, según lo establecido en los Convenios, a IDAE y a las Comunidades Autónomas en función de los grupos de medidas. Respecto a las actuaciones del Plan de Energías Renovables (PER) la financiación correspondía a IDAE, con su presupuesto específico, pudiendo financiar las Comunidades Autónomas determinadas medidas.

Para distribuir los recursos públicos se celebraron Conferencias Sectoriales que de forma generalizada, delegaron en las Comisiones Consultivas de Directores Generales de las Comunidades Autónomas y las Comisiones Técnicas sectoriales que concretaron y firmaron los convenios.

II.4.1 Convenios para la estrategia de ahorro y eficiencia energética (E4)

En los ejercicios 2006 y 2007 se firmaron convenios entre todas las Comunidades Autónomas e IDAE, en el ejercicio 2008 se aprobó un Convenio Marco de Colaboración entre IDAE y cada Comunidad Autónoma para el período 2008-2012 y posteriormente se firmaron los convenios específicos.

1. Convenios para los ejercicios 2006 y 2007

Para llevar a cabo las actuaciones establecidas en el Plan Acción de Estrategia de ahorro y eficiencia energética (E-4) IDAE recibió anualmente, en los ejercicios 2006 y 2007, un presupuesto específico por sectores geográficos procedente de la consignación en los Presupuestos Generales del Estado, además de los fondos correspondientes a la tarifa eléctrica (establecidos por el Gobierno cada año mediante Real Decreto) y, a partir de 2008, también los fondos de la tarifa del gas.

Los presupuestos globales asignados a las actuaciones contempladas en los Convenios se tenía que destinar a:

— Ayudas a terceros o programas de subvenciones, sea cual fuere el beneficiario (persona física o jurídica) para la ejecución de las medidas señaladas en el Plan de Acción, conforme a la normativa vigente de Subvenciones.

cve: BOCG-10-CG-A-383

— Gastos de contratación de servicios externos y equipos realizados por la Comunidad Autónoma, necesarios para realizar las actividades recogidas en los convenios.

— Gastos de estudios de carácter sectorial, informes, planificaciones energéticas y programas informáticos para auditorías energéticas, útiles para potenciar la eficiencia energética en la Comunidad Autónoma y no previstos en las medidas prioritarias, con un máximo del 10% del presupuesto asignado a este grupo de medidas.

— Las actuaciones de acompañamiento, que recogían los costes de gestión en que incurriese la Comunidad Autónoma para las actuaciones previstas en cada Convenio y los gastos de comunicación y promoción siempre que no superasen el porcentaje señalado en el convenio. El porcentaje señalado en el año 2006 fue del 4% para la promoción y difusión de las medidas a ejecutar. En el año 2007 el porcentaje señalado fue del 5% para gastos de promoción y comunicación y se establecía un límite para los gastos de gestión del 3% del total ejecutado con la limitación conjunta con los gastos de promoción del 5%. Si el límite del 3% era inferior a 42.000 euros ésta se consideraría como la cantidad máxima permitida en gastos de gestión, siempre que la suma de ambas no superase el 10% del gasto total ejecutado. En estos gastos de gestión podían incluirse los gastos de constitución, los de funcionamiento o los de estructura de agencias u organismos de la Comunidad Autónoma que se encargasen de la gestión de las actuaciones del Convenio.

Cada convenio establecía para su seguimiento, la creación de Comisiones Mixtas IDAE-Comunidad Autónoma, formadas por dos representantes de cada ente.

Los convenios tenían naturaleza administrativa, estando incluidos en el art. 3.1.c) del R.D. 2/2000 de16 de junio que aprobó el Texto Refundido de la Ley Contratos de las Administraciones Públicas; teniendo que resolverse las posibles a través de la Comisión Mixta de Seguimiento (formada por dos representantes de IDAE designados por el Director General y dos de la Comunidad Autónoma) que tenía también la función de recabar la información precisa para someter a los órganos de gobierno (de cada parte) la aprobación del presupuesto correspondiente a cada actuación y decidir su inicio, así como coordinar los trabajos.

Los convenios definían los mecanismos de colaboración entre IDAE y la Comunidad Autónoma, el ámbito de actuación y las medidas concretas que permitieran conseguir los objetivos previstos en el Plan.

La distribución de recursos se aprobó en la Conferencia Sectorial, que para el ejercicio 2006 se celebró en octubre de 2005, delegando la concreción de las cuantías en la Comisión Consultiva de Directores Generales y en la Comisión técnica, ambas celebradas en enero de 2006.

En cada convenio se establecía que una vez firmado el convenio, en el plazo de dos meses para el año 2006 y 2008, y 15 días para el año 2007, la Comunidad Autónoma a través de la Dirección General de Industria, Energía y Minas debía presentar el «Plan de Trabajo», documento que regulaba todos los parámetros establecidos en el convenio y que tenía que ser aprobado por IDAE en un plazo no superior a un mes desde su presentación. Al ser un documento contractual integrante del convenio que obligaba a ambas partes, podía modificarse a solicitud de la Comunidad Autónoma mediante la formulación de la correspondiente propuesta a IDAE, que autorizaba o no la modificación. En el caso de que fuera necesario hacer correcciones la Comunidad Autónoma tenía que comunicarlo a IDAE, adaptar el Plan de Trabajo, y en 15 días presentar el definitivo a IDAE.

Una vez aprobado el Plan de Trabajo definitivo, la Comunidad Autónoma podía solicitar por escrito la aportación de fondos de IDAE. El Plan de Trabajo contenía el presupuesto, desglosado en los tres grupos de medidas en los ejercicios 2006 y 2007, y sin desglose a partir del ejercicio 2008. El Grupo 1 recogía las medidas que financiaba en su totalidad IDAE al considerarlas prioritarias, el Grupo 2 las medidas financiadas por IDAE en su totalidad y condicionadas a que la Comunidad Autónoma financiara parte de las medidas complementarias del Grupo 3 que incluía las medidas financiadas en su totalidad por la Comunidad Autónoma.

Las medidas prioritarias del Grupo 1 para el ejercicio 2006 fueron las siguientes por sectores:

Sector Industria: 1. Auditorías energéticas y 2. Programa de ayudas públicas.

Sector Transporte: 1. Planes de movilidad urbana (PMUS); 2. Planes de transporte para empresas; 3. Mayor participación de los medios colectivos en el transporte por carretera; 4. Gestión de flotas de transporte por carretera; 5. Conducción eficiente de turismos; 6. Conducción eficiente de vehículos industriales (autobuses y camiones); 7. Renovación de flotas de transporte por carretera, y 8. Renovación del parque automovilístico de turismos.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Sector Edificación: 1. Rehabilitación de la envolvente térmica de los edificios; 2. Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas de los edificios y 3. Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones de iluminación interior en los edificios.

Sector Servicios Públicos: 1. Promover la renovación de las instalaciones de alumbrado público exterior; 2. Creación de un programa para la realización de estudios, análisis de viabilidad y auditorías en instalaciones de alumbrado exterior; 3. Creación de un programa para la formación de gestores energéticos municipales, y 4. Mejora de la eficiencia energética de las nuevas instalaciones de alumbrado exterior.

Sector Equipamiento Residencial y Ofimática: 1. Plan Renové de electrodomésticos.

Sector de Agricultura y Pesca: 1. Campaña de promoción y formación de técnicas de uso eficiente en agricultura.

Sector Transformación de la Energía: 1. Estudios de viabilidad para cogeneraciones; 2. Auditorías energéticas en cogeneración y 3. Desarrollo potencial cogeneración. Ayudas públicas y cogeneraciones no industriales.

En el ejercicio 2007, se modificaron las medidas del Sector Servicios Públicos, pasando de 4 medidas a dos: 1. Renovación de las instalaciones de alumbrado público exterior existentes, y 2. Estudios, análisis de viabilidad y auditorías en instalaciones de alumbrado exterior existentes; y se añadió otra medida en el Sector de Equipamiento Residencial y Ofimática, Sustitución de contadores eléctricos.

Las dotaciones presupuestarias anuales para los ejercicios 2006 y 2007, según la cláusula segunda de los convenios, estaban sometidas a los siguientes límites:

— A las dotaciones de cada uno de los sectores, dentro del grupo 1 de mediadas, se les permitía una variación parcial del 20% (+ o –) en el peso de cada sector, pudiendo modificarse estos porcentajes siempre que la nueva distribución que se propusiera fuese aprobada por IDAE y supusiera una mejora en el cumplimiento de los objetivos globales del Plan de Acción de la Comunidad Autónoma.

— Los importes totales presupuestados para cada grupo de medidas se tenían que respetar en el desarrollo del convenio, aunque podía variarse la distribución interna de acuerdo con lo señalado en el convenio.

— El presupuesto máximo de una medida, independientemente del grupo o grupos al que se asignara, no podía superar el 30% del presupuesto total de los tres grupos de medidas.

En cuanto a la ejecución de las medidas también se establecían límites entre ellas, que el gasto conjunto de las medidas de los grupos 2 y 3 fuera soportado en un 60% por IDAE y en un 40% por la Comunidad Autónoma.

Respecto a las medidas de comunicación, los convenios establecían que la Comunidad Autónoma podía destinar hasta un 4% del gasto total ejecutado en 2006 y del 3% en 2007. En 2007 se pudo conocer el gasto ejecutado en 2006 y, como consecuencia en el Convenio Marco de colaboración para el 2008-2012 se fijó el límite de estas actuaciones para el ejercicio 2008 en el 5% del presupuesto máximo anual a gestionar.

La ejecución de los convenios correspondía a la Comunidad Autónoma, que aportaba los recursos humanos para la gestión de las medidas prioritarias debiendo respetar los acuerdos firmados entre la Administración General del Estado y las organizaciones sectoriales que afectasen al convenio. Se comprometía fundamentalmente a facilitar toda la información que le fuera solicitada por IDAE, a devolver los fondos sobrantes en el plazo establecido y a la correcta gestión, tanto de las medidas como de los fondos que se le asignaran o atribuyeran. IDAE facilitaba los fondos a la Comunidad Autónoma mediante transferencia a la cuenta bancaria de la Comunidad Autónoma cuando se aprobaba el Plan de trabajo y en concepto de adelanto (por importe, no superior al 20%) o a solicitud de la Comunidad Autónoma en función del grado de cumplimiento del Plan y previo cumplimiento de los requisitos establecidos en los convenios, teniendo que estar transferidos los fondos en el plazo de 60 días desde la recepción de la solicitud.

Los fondos que IDAE transfería a la Comunidad Autónoma en concepto de anticipos solicitados por ésta, una vez que se habían tramitado, concedido y pagado las ayudas, se recogían en un documento llamado «Certificado de compromisos y gastos» que era remitido a IDAE para que pudiera efectuar el seguimiento de las actuaciones.

Los compromisos de gastos de 2006 relativos a las medidas de los distintos convenios, debían estar reconocidos entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2006 y en el ejercicio 2007 antes del 31 de diciembre de 2007, siendo el 30 de septiembre de 2008 la fecha límite para comprometer los gastos de

cve: BOCG-10-CG-A-383

promoción y gestión. Los pagos debían efectuarse antes del 31 de Octubre del año siguiente al que correspondiera al convenio, y todos los importes no pagados materialmente en esa fecha (y los correspondientes al grupo 2 que no hubieran alcanzado el importe mínimo requerido) tenían que ser devueltos a IDAE en un plazo no superior a 2 meses a contar desde la citada fecha máxima de liquidación. Los remanentes debían ser devueltos a IDAE que podía decidir el destino final de estos fondos no gastados.

Para el seguimiento de la ejecución de los convenios, las Comunidades Autónomas estaban obligadas a presentar a IDAE los siguientes informes de trabajo:

1. Informes intermedios, que tenían que reflejar las actividades comenzadas, las actividades en curso y las finalizadas por sectores, un planning de actuaciones, la documentación de los compromisos económicos, etc., y debían presentarse entre los días 1 al 15 de julio del año correspondiente al convenio.
2. Informes anuales, debían mostrar el estado final de las actuaciones del periodo, los pagos efectuados y los compromisos pendientes de liquidar hasta el 31 de diciembre del año del convenio, teniendo que presentarse antes del 31 de enero del año siguiente.
3. Informe final, que tenía que presentarse antes del 30 de noviembre del año siguiente y debía contener la liquidación final del presupuesto del convenio y la acreditación del gasto de las actividades desarrolladas así como los ahorros energéticos de todas y cada una de las medidas ejecutadas con energía primaria.
4. Informe de cierre y liquidación del convenio, complementario del anterior y con el mismo contenido pero sólo referido a aquellas actividades no finalizadas a la fecha de la entrega del Informe Final, debiendo constar el importe del gasto de tales actividades. La fecha de entrega habría de señalarse en el Informe Final y debía ser aprobado por IDAE.

Al comenzar este modelo de cogestión en el año 2006, IDAE elaboró una guía para la presentación y elaboración de los informes de seguimiento; y para facilitar la ejecución de los convenios, IDAE prestaba asistencia técnica y metodológica a las Comunidades Autónomas. IDAE se reservaba la posibilidad de realizar una auditoría de la gestión del proyecto y control del gasto realizado por la Comunidad Autónoma a través de una entidad externa, aunque entre 2003 y 2008 no se realizó ninguna de estas auditorías.

2. Convenio marco de colaboración 2008-2012

En julio de 2007 el Gobierno de España aprobó el Plan de Acción 2008-2012 para la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España (PAE4+),una vez que se había ejecutado y había finalizado el Pan de Acción 2005-2007. Sus objetivos, a su vez, estaban imbricados en la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, también aprobada por el Consejo de Ministros en Noviembre de 2007, en la que las Comunidades Autónomas habían de compartir responsabilidades e instrumentos con la Administración General del Estado.

Se trata de un marco de colaboración suscrito entre IDAE y la Comunidad Autónoma, que obligaba a firmar después un convenio específico entre todos los participantes del proyecto en el que debían quedar definidos todos los parámetros de las actuaciones a realizar. IDAE contaría con un presupuesto específico que incluiría las consignaciones de fondos de los Presupuestos Generales del Estado (la cifra estimada era de 35.000 miles de euros anuales para todo el territorio nacional) y, además también se aplicarían los recursos económicos que se fijasen por Real Decreto correspondientes a la tarifa eléctrica y tarifa de gas del periodo (la cifra estimada anualmente ascendía a 275.900 miles de euros y 57.000 miles, respectivamente).

Inicialmente la asignación de los recursos se efectuaba sectorialmente previa elaboración de un Plan de Trabajo que podría tener carácter plurianual.

En casos extraordinarios y a requerimiento de alguna de las partes se preveía la posibilidad de constituir una Comisión Mixta de Seguimiento (con los mismos requisitos y funciones de las de los convenios de 2006 y 2007).

La diferencia más importante que presentaba el convenio marco de colaboración con respecto a los convenios de los ejercicios 2006 y 2007 era que desaparecía la división de las medidas prioritarias en tres grupos, aunque el convenio marco de colaboración se refería a medidas o actuaciones a desarrollar en los mismos sectores: Industria, Transportes, Edificación, Equipamiento Doméstico, Servicios Públicos, Agricultura y Pesca y Transformación de la Energía.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Se establecían 10 medidas prioritarias para ejecutar el Plan en todo el territorio nacional, que eran las siguientes: 1. Programa de ayudas públicas (sector industria); 2. Planes de movilidad urbana (sector transporte); 3. Gestión de flotas de transporte por carretera (sector transporte); 4. Conducción eficiente de turismos y vehículos industriales, autobuses y camiones, (sector transporte); 5. Renovación del parque automovilístico de turismos y de flotas de transporte por carretera (sector transporte); 6. Rehabilitación de la envolvente térmica de los edificios existentes (sector edificación); 7. Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas de los edificios existentes (sector edificación); 8. Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones de iluminación interior en los edificios existentes (sector edificación); 9. Plan Renové de electrodomésticos (sector equipamiento doméstico), y 10. Desarrollo potencial cogeneración. Ayudas públicas. Cogeneraciones no industriales (sector transformación de la energía).

También se podrían ejecutar otras medidas no incluidas en las anteriores siempre que apareciesen recogidas en el Plan de Acción 2008-2012 de la E-4 (PAE4+).

El convenio marco de colaboración señalaba que del presupuesto total consignado en los Presupuestos Generales del Estado y en las correspondientes tarifas (electricidad y gas) y destinado a financiar el Plan de Acción 2008-2012, se asignaría inicialmente a las Comunidades Autónomas el 70%, a ello se sumarían las cantidades no aplicadas por la Comunidad Autónoma en ejercicios anteriores, o las detraídas por la no aplicación de las cantidades previstas con cargo a sus propios presupuestos y la cantidad resultante se distribuiría por sectores.

Con ello se asignarían a la Comunidad Autónoma fondos equivalentes al 77% del presupuesto total a ejecutar, y el 23% restante correspondería aportarlo a la propia Comunidad Autónoma, debiendo hacer constar en el Plan de Trabajo la partida presupuestaria destinada a tal fin. Cada año, cuando IDAE asignara el presupuesto total a distribuir entre las Comunidades Autónomas, tendría que detraer la cuantía no aportada por éstas el año anterior, y que pasaría a englobar los fondos a distribuir territorialmente en cada uno de los ejercicios del convenio marco de colaboración.

Cada Comunidad Autónoma tenía que realizar como mínimo, 7 medidas de las 10 seleccionadas como prioritarias, en cada una de las anualidades que comprendía el convenio marco. Respecto de las actuaciones de acompañamiento (cláusula segunda) se estableció el límite en el 5% del presupuesto máximo anual a gestionar por la Comunidad Autónoma, y si éste era inferior a 120.000 euros, se tomaría esta cantidad como la máxima permitida.

Respecto a los remanentes de crédito, el convenio marco de colaboración establecía que en todo el periodo 2008-2012, los sobrantes se acumularían a una bolsa para otras convocatorias y se repartirían entre todas las Comunidades Autónomas. Como los informes finales de liquidación se conocían tiempo después de que se gestionase la convocatoria del ejercicio inmediatamente posterior, IDAE solicitaba un informe de previsión del gasto final ejecutado a cada Comunidad Autónoma y elaboraba una previsión de los remanentes que incluía en los Informes de Seguimiento de Gestión de los convenios E-4 que confeccionaba anualmente.

Con 80.000 miles de euros de los remanentes de crédito de los ejercicios 2008 y 2009 IDAE creó el «Plan 2000 de empresas de servicios energéticos» gestionado por las Comunidades Autónomas y cuya ejecución se llevaría a cabo mediante la firma de adendas al Convenio Marco de colaboración (con el mismo contenido y con los mismos efectos contractuales que los convenios).

3. Ejecución de los presupuestos anuales para el desarrollo de la E4

En el ejercicio 2005 el Instituto aportó 7.251 miles de euros de sus recursos patrimoniales y las Comunidades Autónomas aportaron 1.500 miles, se desarrollaron 8 medidas prioritarias y la ejecución de presupuesto alcanzó el 80,47%.

En el ejercicio 2006 el presupuesto total para el Plan de Acción de la E4 ascendió a 206.340 miles de euros. IDAE asignó a las Comunidades Autónomas 198.224 miles (22.000 miles correspondían a la consignación en los Presupuestos Generales del Estado para la Estrategia de Eficiencia Energética, 2.764 miles los traspasó el Instituto del importe consignado en los Presupuestos Generales del Estado para el Plan de Energías Renovables, y 173.460 miles correspondían a los recursos establecidos en la ITC /763/2996 de 15 de marzo, que establecía la tarifa eléctrica para 2006); y el resto, 8.170 miles, los reservó IDAE para su gestión directa, aplicándolos a promoción, información, formación y proyectos demostrativos del ahorro y la eficiencia energética.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Para el ejercicio 2007, el presupuesto por sectores del Instituto ascendió a 201.524 miles de euros, resultado de la dotación de los Presupuestos Generales del Estado (20.513 miles) y los recursos señalados en el Real Decreto 1556/2005 de 23 de diciembre, que establecía la tarifa eléctrica para 2007 (176.760 miles).

Por último, en el ejercicio 2008, IDAE tenía un presupuesto de aplicación anual que ascendía a 368.000 miles de euros, que incluían los recursos asignados al Instituto, con aplicación finalista, procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, así como la Tarifa Eléctrica, regulada en la Orden ITC/3860/2007 y la Tarifa de Gas, regulada en la Orden ITC/3863/2007. IDAE asignó a las Comunidades Autónomas 258.000 miles de euros y el resto, 110.000 miles, lo destinó a actuaciones directas.

Durante este periodo el mayor volumen de recursos públicos se ha concentrado fundamentalmente en cuatro sectores, que por orden de importancia son: Equipamiento Residencial y Ofimático (46%), Industria (15%), Servicios Públicos (14%) y Edificación (11%). Atendiendo a medidas concretas, cabría destacar que seis de ellas han sido receptoras de más del 75% de las ayudas públicas disponibles: Plan Renové de electrodomésticos, las mejoras de eficiencia energética en instalaciones térmicas de los edificios, la rehabilitación de la cubierta en edificios, la renovación de instalaciones de alumbrado público exterior, los Planes de Movilidad Urbana y los Programas de Ayudas en Industria.

La ejecución de los presupuestos por Comunidades Autónomas figura en el Anexo VIII, y a modo de resumen el resultado de la misma en el periodo 2006 a 2008 fue el siguiente:

(en miles de euros)

Fondos asignados	2006	2007	2008
Comisión consultiva	198.224	201.524	258.000
Convenio	192.201	196.564	255.497
Plan de trabajo	187.965	196.513	249.673
Informe anual (Gasto comprometido)	184.761	188.206	227.780
Informe final (Gasto ejecutado)	127.617	130.296	188.527
Porcentaje ejecutado/convenio	66%	66%	74%
TOTAL PAGADO	127.617	132.061 (*)	147.481

(*) En la liquidación final, tenían que devolver fondos a IDAE, por un importe total de 2.059 miles de euros, las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla León y Murcia.

A 31 de diciembre de 2008 se habían liquidado cinco convenios del ejercicio 2006 (Principado de Asturias, Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Ciudad de Ceuta y Ciudad de Melilla), se encontraban pendientes de recepción cinco informes de cierre y seis de los informes finales tenían que completar la información requerida por IDAE. De lo convenios correspondientes a 2007 se había liquidado uno, el de Ciudad de Ceuta, estaban aprobados los Informes Anuales de otras 17 Comunidades Autónomas y estaba pendiente de aprobar el de La Rioja (aprobado en Mayo de 2009). De los convenios del ejercicio 2008, estaban pendientes de aprobar tres Planes de Trabajo (Islas Baleares, Extremadura y Ciudad de Melilla) y tan sólo tres Comunidades Autónomas habían aprobado el Informe Anual en el primer trimestre del 2009, aunque la fecha establecida en el convenio para su presentación era el 31 de enero.

A finales de 2010 se habían liquidado los 19 convenios del ejercicio 2006, 15 convenios del 2007 (estaban pendientes de liquidar, aunque tenían los Informes finales aprobados, los convenios de Andalucía, Canarias, Castilla y León y Murcia), y 3 del ejercicio 2008 (Cantabria, La Rioja y Ciudad de Melilla).

Los análisis efectuados han puesto de manifiesto la dificultad en el cumplimiento de los plazos señalados en los convenios para la presentación de la documentación exigida, Planes de Trabajo e Informes. En general, los retrasos fueron justificados por las Comunidades Autónomas y autorizados por el Instituto de acuerdo con lo establecido en el articulado de los convenios.

Las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid no presentaron los Informes Intermedios señalados en el convenio (plazo de presentación era del 1-15 de julio del año del convenio) fundamentalmente porque no habían aprobado los Planes de Trabajo. La Comunidad Autónoma de Cataluña y la de Madrid en el ejercicio 2006 incumplieron el porcentaje de peso conjunto de medidas del grupo 2 y 3, que tenía que ser soportado en un 60% por IDAE y en un 40% por la Comunidad Autónoma, aplicándoles por este motivo una reducción del presupuesto. En 2006, Cataluña y Madrid, y en 2007,

cve: BOCG-10-CG-A-383

Cataluña, sobrepasaron la limitación del 20% en la modificación de las dotaciones iniciales de cada sector respecto a las medidas prioritarias del Grupo 1. Por último, Andalucía y Madrid, en los ejercicios 2006 y 2007, sobrepasaron el porcentaje señalado como límite para actuaciones de acompañamiento.

II.4.2 Convenios plan energías renovables (PER)

En los ejercicios 2006, 2007 y 2008, entre IDAE y cada una de las Comunidades Autónomas se firmaron convenios de colaboración para ejecutar el Plan de Energías Renovables (2005-2010). Los convenios tenían naturaleza administrativa (artículo 3.1 c) del Real Decreto Legislativo 2/2000).

La distribución de los recursos disponibles se aprobaba en el seno de las Conferencias Sectoriales y se concretaban anualmente en la Comisión Consultiva de Directores Generales y en la Comisión Técnica.

Para el desarrollo de las actuaciones previstas en el Plan, IDAE contaba con un presupuesto específico mediante la dotación anual de fondos consignada a su favor en los Presupuestos Generales del Estado, y era quien las financiaba, puesto que las Comunidades Autónomas no estaban obligadas a aportar fondos. En los ejercicios 2006 y 2007, los convenios establecían que eran las propias Comunidades Autónomas quienes tenían que aprobar los correspondientes programas de ayudas públicas destinados a las inversiones en proyectos de aprovechamiento energético en los sectores Solar térmica de baja temperatura, Biomasa térmica doméstica y Solar fotovoltaica aislada.

IDAE determinaba anualmente el presupuesto máximo para las actuaciones del convenio de cada Comunidad Autónoma, así como el desglose de fondos entre estos tres sectores indicados, permitiendo una variación de un 20% de más o de menos por sector, siempre que no se superase el presupuesto asignado a cada Comunidad Autónoma.

En el ejercicio 2008 se modificaron las medidas y se establecieron los siguientes porcentajes de reparto entre ellas:

Áreas prioritarias (mínimo el 80% del importe total asignado): Solar térmica de baja temperatura, Biomasa térmica, Instalaciones híbridas Biomasa+Solar térmica y Solar fotovoltaica aislada o mixta eólica-fotovoltaica.

Áreas complementarias (máximo el 20% del importe total): Pequeñas instalaciones para obtención y aprovechamiento de biogás, Equipos de tratamiento en campo de biomasa, Surtidores para biocarburantes.

Cada Comunidad Autónoma habría de proponer en el Plan de Trabajo las medidas concretas que considerase oportunas para su ejecución, así como el presupuesto para cada medida, dentro de los límites establecidos. Para poder modificar la distribución de los fondos era necesario que la Comunidad Autónoma lo justificara de manera razonada en el Plan de Trabajo y que acreditara que la modificación mejoraba el cumplimiento de los objetivos globales del PER.

Una vez firmado el convenio la Comunidad Autónoma tenía que presentar a IDAE un Plan de Trabajo en el plazo de 15 días (año 2007) y de 2 meses (años 2006 y 2008) desde la firma, teniendo que estar aprobado por IDAE en un plazo de un mes (año 2006), 7 días (año 2007) y 15 días (año 2008) desde su presentación. Además todos los compromisos de gastos (convenios con terceros, contratos de adquisición de bienes o servicios, órdenes de ayudas públicas u otros actos jurídicos equivalentes que acreditasen la intención firme de ejecutar la acción) debían estar comprometidos formalmente antes de 31 de diciembre del año de la firma del contrato, los pagos debían estar liquidados antes de 31 de octubre del año siguiente al convenio y los remanentes debían ser devueltos a IDAE en el plazo de dos meses desde la fecha de liquidación del convenio.

En ningún caso podían financiarse con cargo al convenio los costes de gestión propios de la Comunidad Autónoma (gastos de personal, gastos de viajes y gastos de estructura, entre otros) ni los costes de constitución, funcionamiento o estructura de agencias u otros organismos de la Comunidad Autónoma que se encargasen de la gestión de las actuaciones relativas al convenio.

Además del Plan de Trabajo, la Comunidad Autónoma tenía que cumplimentar un Informe Intermedio (entre el 1 y el 15 de Julio del año de la firma del convenio para los convenios de los ejercicios del 2006 y 2007, y antes del 31 de octubre para los convenios del ejercicio 2008), un Informe Anual (antes del 31 de enero del año siguiente a la firma del convenio), un Informe Final (antes del 30 de noviembre del año siguiente a la firma del convenio para los convenios de los ejercicios 2006 y 2007, y antes del 31 de octubre de 2009 para los convenios del ejercicio 2008) y, en su caso, un Informe de Cierre y Liquidación, complementario del Informe Final. Los convenios establecían la posibilidad de crear una Comisión Mixta de Seguimiento.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Ejecución de los presupuestos anuales para el plan de energías renovables

Las consignaciones en los Presupuestos Generales del Estado, fueron de 30.156 miles de euros en 2006, 21.280 miles en 2007 y 26.930 miles en 2008, habiendo aplicado en los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas, 26.330 miles en 2006, 27.120 miles en 2007 y 27.930 miles en 2008. A estas consignaciones presupuestarias IDAE añadió 2.764 miles para el Plan de E4 en el ejercicio 2006. En el año 2007 aportó 8.000 miles del remanente de crédito de PLAFER y 790 miles de recursos patrimoniales. En 2008 traspasó 2.331 miles del remanente de crédito de PLAFER.

Durante este periodo el mayor volumen de recursos públicos se ha concentrado en la Energía Solar Térmica y en la Biomasa Térmica.

La ejecución de los presupuestos por Comunidades Autónomas figura en el Anexo IX, y a modo de resumen el resultado de la misma en el periodo 2006 a 2008 fue el siguiente:

(en miles de euros)

Fondos asignados	2006	2007	2008
Comisión consultiva	26.330	27.120	27.930
Convenio	26.330	27.120	27.926
Informe final (Gasto ejecutado)	18.741	19.799	16.559
Porcentaje ejecutado/Convenio	71%	73%	59%
TOTAL PAGADO	18.741	19.799	19.492

Todos los convenios del ejercicio 2006 y 2007 han sido liquidados a la fecha del Informe; y respecto al 2008 hay 16 liquidados, uno cerrado y dos con cierre provisional.

II.5 Actuaciones directas

IDAE tiene encomendadas entre otras funciones las de «analizar, determinar, proponer y ejecutar las medidas necesarias para obtener políticas sectoriales eficaces, fomentar la utilización de nueva tecnología en equipos y proyectos, incentivar el uso de nuevas fuentes de energía, la racionalización del consumo y la reducción de los costes energéticos».

La aprobación del Plan de Energías Renovables 2005-2010 y del Plan de Acción 2005-2007 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética 2005-2010, éste último modificado por el Plan de Acción 2008-2012, preveían la necesidad de llevar a cabo actuaciones de sensibilización en el ahorro y en el uso inteligente de la energía.

En el ámbito de la Estrategia del Ahorro y la Eficiencia Energética IDAE a partir del ejercicio 2005 intensificó las actuaciones directas, reservándose para ello del presupuesto anual del Plan de Acción un importe que inicialmente fue de 8,17 millones de euros en 2006 y que en el ejercicio 2008 ascendió a 110 millones de euros, el 30% del presupuesto de aplicación anual (368 millones de euros en 2008) según establecía el Convenio Marco de colaboración 2008-2012. Estas actuaciones directas incluirían la concesión de préstamos para financiar proyectos (Línea de préstamos), las ayudas públicas a proyectos estratégicos de inversión, las de difusión y comunicación dirigidas fundamentalmente a los ciudadanos, la realización de actuaciones singulares y la participación en proyectos de colaboración y cooperación de carácter nacional.

Entre estas actuaciones realizadas por IDAE destacaron en el periodo 2006-2008 las de financiación, las ayudas públicas a proyectos estratégicos y las actuaciones de promoción y difusión.

II.5.1 Concesión de préstamos para financiar proyectos: línea de préstamos

En el ejercicio 2006 el Consejo de Administración del Instituto, con el objetivo de fomentar las energías renovables y el uso eficiente de la energía, aprobó una Línea de Préstamo de 30.000 miles de euros para financiar inversiones en proyectos para el aprovechamiento de las energías renovables e instalaciones de cogeneración. Estuvo vigente desde el 1 de julio de 2006 hasta el 30 de septiembre de 2009, e iba dirigida a personas físicas o jurídicas, de naturaleza pública o privada, excepto gran empresa.

Los préstamos estaban destinados a financiar hasta el 100% de los costes de referencia en inversiones en activos nuevos en instalaciones y equipos de cogeneración, de energía solar térmica de baja

cve: BOCG-10-CG-A-383

temperatura, de energía solar fotovoltaica no conectada a red y de biomasa para aplicaciones térmicas en el sector doméstico o en edificios, con el límite de una solicitud por beneficiario y un máximo de 1,5 millones de euros por solicitante. La amortización del préstamo era a 11 años (el primero de carencia), el tipo de interés el euribor más 0,30 puntos porcentuales y con una comisión de apertura del 0,30%.

Las garantías exigidas por IDAE eran aval del 50% sobre el total del préstamo concedido si era inferior a 120.000 euros y, si era igual o superior la cuantía se determinaba, en función de la solvencia del solicitante y la viabilidad del proyecto. IDAE firmó convenios con cinco entidades financieras para facilitar la obtención de los avales.

Durante su vigencia se formalizaron 164 operaciones por un total de 3.800 miles de euros. De las 773 solicitudes recibidas, 363 solicitudes lo fueron en el año 2006 (72 se admitieron y se aprobaron 56, pero no se concedió ningún préstamo), 223 solicitudes se recibieron en el año 2007, concediéndose préstamos a 101 de ellas por 2.573 miles y en el ejercicio 2008 se recibieron 187 solicitudes, formalizándose 42 de ellas y ascendiendo el importe de los créditos concedidos a 731 miles. La línea de financiación se canceló en septiembre de 2009 sin que se hubiera conseguido los resultados inicialmente previstos.

Una vez concedido el préstamo, el Departamento de Presupuestos y Gestión Financiera, abría un expediente administrativo por cada contrato de préstamo y efectuaba el seguimiento y el control de los cobros mensuales de los recibos del préstamo (amortización e intereses). Asimismo actualizaba y aplicaba los tipos de interés vigentes en la fecha de revisión de cada contrato y resolvía todas las incidencias que pudieran surgir a lo largo de la vida del préstamo. En caso de impagos, se aplicaba el procedimiento aprobado por el Comité de Riesgos.

Las comprobaciones realizadas han puesto de manifiesto el correcto cumplimiento del procedimiento establecido para la concesión, instrumentación y seguimiento de los préstamos.

II.5.2 Línea de ayudas públicas a proyectos estratégicos de inversión

En el ejercicio 2008, IDAE publicó las bases reguladoras de la primera convocatoria de programas de ayuda a la financiación de proyectos estratégicos de inversión en ahorro y eficiencia energética, que tenía carácter horizontal e iba dirigida a un importante grupo de potenciales proyectos, aplicando nuevos instrumentos de apoyo, distintos de los planteados en los convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, con el fin de incentivar la realización de proyectos y actuaciones estratégicas sectoriales y singulares que favorecieran el ahorro y la mejora de la eficiencia energética y que pudieran afectar en su ámbito de actuación a varias Comunidades Autónomas.

Estas ayudas tenían carácter de subvención y los proyectos tenían que ejecutarse en el periodo 2008-2012. Las bases reguladores establecían como requisito imprescindible que los proyectos no se hubieran iniciado antes de la presentación de la solicitud de las ayudas, y que éstas, en el caso de la concesión a pequeñas o medianas empresas cumplieran el pretendido efecto incentivador.

Las inversiones previstas debían iniciarse en un periodo máximo de 6 meses desde la comunicación de la resolución favorable de IDAE. Todos los proyectos o actuaciones estratégicas objeto de subvención serían seleccionados en régimen de concurrencia competitiva y se dotarían las ayudas a los proyectos aprobados según el orden establecido en la evaluación realizada hasta agotar el límite de presupuesto.

La forma en que se efectuarían los desembolsos, los plazos y las condiciones a cumplir por los beneficiarios, estaba establecida en la resolución de concesión de la subvención y en su caso en el convenio o Contrato-Programa que se suscribiera con el beneficiario.

La financiación de este programa de ayudas, para el ejercicio 2008, habría de realizarse con cargo al presupuesto específico habilitado por IDAE, por importe de 60.000 miles de euros, pudiendo incrementarse este importe si existieran disponibilidades presupuestarias como consecuencia de la cancelación de otros compromisos o de eventuales excedentes.

Estas ayudas se concedían a tres tipos de proyectos:

a) Proyecto estratégico. Tenía que contener un conjunto de actuaciones previstas por la empresa solicitante que tuviese por objeto una reducción significativa de los consumos energéticos específicos en sus procesos o instalaciones con el fin de mejorar la competitividad energética de la misma, la reducción de la distancia que le separase de las empresas punteras en tecnología energética de su sector, además de una disminución del impacto medioambiental.

Estos proyectos debían localizarse en al menos tres Comunidades Autónomas y la inversión elegible debía ser como mínimo 1 miles y como máximo 40 miles de euros.

cve: BOCG-10-CG-A-383

b) Proyecto singular innovador, aquel que tuviera gran replicabilidad en el sector o incluyese la mejor tecnología disponible en el sector, tuviera un impacto energético, absoluto y relativo, relevante o una incidencia medioambiental positiva en el entorno local o, por último, fuese un proyecto adaptable a la definición de Eco innovación según las Directivas comunitarias.

Este tipo de proyectos podían estar localizados en una sola Comunidad Autónoma y la inversión elegible tenía que ser como mínimo de 0,5 miles y como máximo 20 miles de euros.

c) Proyecto sectorial conjunto. Agrupaba un conjunto de proyectos de empresas de un mismo sector con iguales objetivos tecnológicos y energéticos, cuya aplicación en grupo garantizase un mayor grado de implantación de estas nuevas tecnologías. Con las mismas condiciones de elegibilidad y el mismo rango geográfico que los proyectos estratégicos, es decir, localizados en al menos tres Comunidades Autónomas y la inversión elegible, debía ser como mínimo de 1 miles y como máximo 20 miles de euros.

El tipo de proyecto condicionaba los requisitos que tenían que cumplir los beneficiarios, así como los conceptos susceptibles de ayuda o coste elegible: activos fijos nuevos con ubicación en España destinados a mejorar la eficiencia energética, y en los que la obra civil no fuese superior al 20% del total de la inversión financiable.

En función del tipo de proyecto, la documentación aportada y el plan de inversiones a realizar, se determinada la cuantía bruta máxima de las ayudas a conceder, que en ningún caso podían combinarse con otras ayudas estatales ni con otras formas de financiación de la Comunidad Autónoma si tal acumulación la hiciese superior a la contemplada en las Directivas comunitarias. En ningún caso el importe de la ayuda concedida, en concurrencia con otras ayudas o subvenciones, tanto nacionales como internacionales, podía superar el coste total del proyecto objeto del convenio.

El plazo para presentar solicitudes era de 3 meses a contar desde el día siguiente a la publicación en el BOE. El orden de las solicitudes se establecía según se iban recibiendo en IDAE. La solicitud se acompañaba de la acreditación actualizada de hallarse al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, de una memoria técnica descriptiva del proyecto con la identificación de los ahorros esperados o la producción energética generada el periodo previsto de recuperación de la inversión, de la planificación detallada de las inversiones, de la documentación legal de la entidad solicitante y los poderes de representación del firmante, así como un informe y una certificación de una entidad independiente sobre el cálculo de los costes elegibles, la estimación de los ahorros energéticos y la reducción de emisiones del proyecto.

Si existían deficiencias en la solicitud se comunicaba a los interesados que, disponían de un plazo de 15 días para subsanarlas.

Las solicitudes recibidas eran evaluadas por una Comisión de Expertos, por cada área sectorial y se les asignada una puntuación para que el Comité Técnico Evaluador formulara la propuesta de reparto provisional. El Director General de IDAE trasladaba la oportuna propuesta de resolución al Consejo de Administración o al órgano directivo en quien éste delegara.

Con la aceptación de la resolución el beneficiario venía obligado a aportar un Plan de Trabajo relativo a los ejercicios 2008 y 2009 y una garantía bancaria de fiel cumplimiento de los compromisos adquiridos en la ejecución del proyecto por importe del 20% del total de la ayuda concedida.

El pago se efectuaba una vez finalizado el proyecto, a los 45 días de la presentación de la factura y habiendo sido acreditada la inversión. El incumplimiento de los fines para los que se concedió la ayuda, daría lugar al reintegro total o parcial de la ayuda concedida y, en su caso, a la ejecución del aval aportado.

La dotación presupuestaria en 2008 ascendió a 60.000 miles de euros, se presentaron 57 solicitudes de las que 22 fueron aceptadas, con una ayuda total propuesta de 46.338 miles (posteriormente renunciaro 4 beneficiarios a los que correspondía una ayuda de 2.150 miles).

De las 18 solicitudes finalmente aceptadas, 3 eran de la tipología «singular innovador», 8 eran del tipo «estratégico-reducción consumos específicos» y 7 eran del tipo «sectorial conjunto». La ayuda total efectiva ascendió a 43.952 miles de euros, resultando un remanente de crédito de 16.048 miles.

El control y seguimiento de los proyectos con resolución positiva de IDAE se requería, además de la especialización tecnológica propia del programa, cubrir una enorme dispersión de los emplazamientos donde se ejecutaban los proyectos (más de 10.000 localizaciones), siendo insuficientes los medios propios del IDAE para realizar estas actuaciones. Por ello, el Consejo de Administración aprobó en octubre de 2009, la firma de un acuerdo de encomienda de gestión con la Sociedad mercantil estatal «Ingeniería de sistemas para la defensa de España S.A.» (ISDEFE), cuyo capital pertenece íntegramente al Ministerio de Defensa y que actúa como medio propio y servicio técnico del Estado.

cve: BOCG-10-CG-A-383

Para esta encomienda de gestión cuya finalización está prevista para el 30 de junio de 2013, se aprobó un presupuesto de 319 miles de euros y para cubrir los gastos de viaje necesarios para la certificación física de los proyectos subvencionados se aprobó un partida adicional de 50 miles.

En las verificaciones realizadas mediante el análisis de los expedientes de estos proyectos no se han apreciado desviaciones en el desarrollo de los procedimientos establecidos.

II.5.3 Actuaciones de difusión y comunicación dirigidas a los ciudadanos

Entre este tipo de actuaciones, destacan las siguientes:

1. La Estrategia de Comunicación y Sensibilización del periodo 2007-2008.

En marzo de 2007 el Consejo de Administración de IDAE aprobó la Estrategia de comunicación y sensibilización para 2007-2008 con un presupuesto de 13.000 miles de euros que consistía en el desarrollo, producción de programas y campañas necesarias, así como su difusión en medios de comunicación.

Esta estrategia incluía la realización de las diferentes campañas que habían de contribuir al cumplimiento de los objetivos del Plan de Acción de la E4 en lo referente al consumo de la energía por parte de los ciudadanos (30%) , después de haber realizado análisis de mercado, entrevistas a expertos, a ciudadanos y a grupos de discusión para disponer de la información previa necesaria, con el fin de exponer al ciudadano la importancia de ahorrar energía concienciándoles para consumirla de forma más racional y promocionar el buen uso de la calefacción, el vehículo privado y el aire acondicionado, además de promover la demanda del etiquetado energético, el transporte público, la instalación de los nuevos contadores eléctricos de discriminación horaria y la utilización de energía solar térmica de uso doméstico.

2. La Campaña de Comunicación mediante acuerdo suscrito entre IDAE y la Real Federación Española de Fútbol.

Con el objetivo de llegar a la mayoría de los ciudadanos, IDAE propuso llevar a cabo desde finales de 2008 y todo el año 2009, una campaña de sensibilización general utilizando a la selección nacional de Fútbol al considerar que era un símbolo para la mayoría de los ciudadanos y que tenía un poderoso poder mediático.

En septiembre de 2008 el Consejo de Administración aprobó este proyecto y un mes después se firmó un convenio de colaboración por importe de 7.759 miles de euros, entre IDAE, la Real Federación Española de Fútbol y Santa Mónica Sports SLU (que era el agente comercial exclusivo de la Real Federación Española de Fútbol), con el fin de sensibilizar a los ciudadanos respecto a la convivencia y a la necesidad del ahorro de la energía, haciendo llegar a los ciudadanos mensajes generales y específicos destinados al uso responsable de la energía.

El convenio firmado estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2009. IDAE se convirtió en uno de los socios patrocinadores preferentes, llevando a cabo una campaña que incluía acciones de toda índole relacionadas con la selección nacional y en los eventos en que participaba.

3. La distribución de Lámparas LED a los hogares españoles.

En diciembre de 2008, el Consejo de Ministros autorizó a IDAE la formalización de un contrato para el suministro de un máximo de 21.960 miles de unidades de lámparas de bajo consumo durante el año 2009 (por un importe máximo presupuestado de 42.000 miles de euros) y otro contrato con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos SA para su distribución (por un importe total máximo de 22.000 miles de euros).

En diciembre de 2008, IDAE y la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A., suscribieron un convenio de colaboración para la prestación del servicio de distribución de las lámparas de bajo consumo, a razón de 1 bombilla por cada hogar en 2009 y otra en 2010.

En una primera fase se realizaría la distribución de 500 miles de unidades en la Comunidad Autónoma de Aragón y posteriormente, en una segunda fase se realizaría la distribución de un total máximo de 21.460 miles de unidades de lámparas de bajo consumo por todo el territorio nacional.

II.5.4 Proyectos singulares

IDAE participa en proyectos energéticos de carácter innovador, estratégico, replicables, que faciliten la penetración de energías limpias o de tecnologías eficientes en la producción o uso de la energía. Son por tanto, proyectos que contribuyen al impulso y mejora de la eficiencia energética y progreso de las energías renovables.

cve: BOCG-10-CG-A-383

De entre estos proyectos destacan los siguientes: Planta prototipo de biodiesel de Alcalá de Henares, Central eléctrica de energía de las olas en Santoña (Cantabria), Bases de datos de automóviles y de electrodomésticos de clase A, Cursos de formación sobre el etiquetado energético de electrodomésticos, Acuerdos voluntarios con Empresas de Servicios Energéticos de biomasa térmica en edificios, Programa Peixe Verde, de optimización del consumo energético en el sector pesquero y Programa de sustitución de semáforos a la nueva tecnología LED dirigido a los Ayuntamientos españoles. En este programa, que finalizó en 2008, IDAE aportó 31.800 miles de euros y cubrió la demanda de hasta 800 Ayuntamientos.

II.5.5 Participación en proyectos de colaboración y cooperación de carácter nacional e internacional (foros, seminarios, jornadas técnicas)

En el ámbito de su actuación institucional IDAE ha de mantener relaciones de coordinación con la administración autonómica y local para poder alcanzar los objetivos planteados a nivel nacional en materia energética.

Estas relaciones se establecen en dos niveles, por una parte, a través de los grupos de trabajo consolidados en el marco de la Comisión Consultiva de Ahorro y Eficiencia Energética de IDAE y de Seguimiento del Plan de Energías Renovables, y por otra parte, a través de la asociación Eneragen.

El Instituto también participa en otras asociaciones como la Asociación Española del Hidrógeno, y en grupos de trabajo, entre otros con AENOR.

IDAE es miembro activo de comités creados para el seguimiento de directivas europeas, también participa en el grupo de trabajo de energía del Consejo Europeo y en los comités europeos relacionados con los programas más relevantes de apoyo a proyectos energéticos.

A nivel internacional participa en grupos de trabajo como los constituidos en el seno de la Agencia Internacional de la Energía, en el de la Asociación Europea de Agencias de Energía, y en el de la Asociación Mediterránea de Agencias Nacionales de Energía.

III. CONCLUSIONES

Primera. El Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) es una Entidad Pública Empresarial adscrita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio que tiene por objeto promover la mejora de la eficiencia energética y el uso racional de la energía en España, apoyar la diversificación de fuentes de abastecimiento y la implantación de las energías renovables.

En el periodo 2003-2008, IDAE realizó diversas actividades diferenciadas, además de por su naturaleza y procedencia de los fondos, por el procedimiento de ejecución: inversión directa e indirecta de fondos en proyectos de interés energético, concesión de ayudas de la Línea de Financiación ICO-IDAE, cogestión con las Comunidades Autónomas de ayudas públicas consignadas en los Presupuestos Generales del Estado, y realización de actuaciones directas.

Segunda. En el periodo 2003-2008 IDAE intervino en proyectos de interés energético mediante la inversión directa a través de «contratos de financiación por terceros» y mediante la inversión indirecta a través de su participación en diferentes figuras societarias o asociativas.

La inversión directa incluía cuatro modalidades: la cesión de uso de los equipos, la compraventa con pago aplazado, el arrendamiento de concesión administrativa y los convenios de desarrollo tecnológico. En 2006 IDAE estableció el Contrato Marco de Financiación de Proyecto y de Cooperación y Arrendamiento de Servicios, poniendo de manifiesto la doble finalidad de su intervención como financiador de la inversión y asesor técnico y energético del proyecto.

Las figuras asociativas a través de las que IDAE participaba de forma indirecta en proyectos de interés energético eran Sociedades mercantiles, Uniones Temporales de Empresas (UTES), Agrupaciones de Interés Económico (AIES) y contratos de cuentas en participación.

Tercera. El balance de situación de IDAE a 31 de diciembre de 2002 recogía una inversión directa en proyectos a través de contratos de FPT de 119.227 miles de euros, que se habían reducido a 107.436 miles al cierre del ejercicio 2008. La inversión indirecta en proyectos a través de Sociedades mercantiles y otras figuras asociativas a 31 de diciembre de 2002 ascendía a 72.741 miles, correspondiente a su participación en 9 UTES, 4 AIES, 34 Sociedades mercantiles y participaba en 14 proyectos bajo la modalidad de cuentas en participación. Esta inversión indirecta a 31 de diciembre de 2008 se había reducido a 59.134 miles, por su participación en 6 UTES, 1 AIE, 34 Sociedades mercantiles y 6 contratos de cuentas en participación.

cve: BOCG-10-CG-A-383

La financiación de sus inversiones se llevó a cabo por IDAE con las aportaciones consignadas anualmente en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y con los recursos generados por la propia actividad inversora de la Entidad. Las transferencias de capital recibidas por IDAE con cargo a los PGE para financiar proyectos de inversión y el desarrollo de actuaciones institucionales de promoción y difusión del uso eficiente de la energía y de las energías renovables ascendieron a 16.711 miles de euros en cada uno de los ejercicios 2003, 2004 y 2005, a 18.382 miles en 2006, a 17.797 miles en 2007 y a 18.382 miles en 2008.

Cuarta. En el periodo 2003-2008 el Consejo de Administración de IDAE aprobó su participación en 88 proyectos, de los que se desestimaron o anularon 13, siendo 75 los proyectos definitivamente aprobados en el periodo 2003-2008, con un valor total de inversión para IDAE de 151.775 miles de euros.

De estos 75 proyectos, 58 fueron aprobados mediante alguna de las fórmulas de inversión directa del Instituto por un importe total de 113.849 miles de euros. Los otros 17 correspondieron a inversión indirecta a través de figuras societarias o asociativas, ascendiendo la inversión aprobada para estos proyectos a 37.926 miles.

Quinta. IDAE activó gastos de inversión directa durante el periodo fiscalizado por un importe total de 54.578 miles de euros. Los expedientes de contratación fueron en general tramitados con arreglo a la normativa aplicable y al procedimiento interno del Instituto denominado «Procedimiento General de Compras», aunque se han detectado algunas incidencias que se señalan en el informe.

En sus inversiones directas, IDAE realizaba un seguimiento técnico de los Proyectos y un seguimiento económico de las inversiones; tenía establecidos unos criterios para la clasificación de los clientes de dudoso cobro y para la dotación de la provisión de insolvencias de clientes morosos. El saldo de la provisión por insolvencias ascendía a 5.867 miles de euros a finales del ejercicio 2008. En el periodo 2003-2008 hubo 15 proyectos, 14 de inversión directa y uno de inversión indirecta que incurrieron en morosidad y para los que fue necesario dotar la correspondiente provisión para insolvencias.

Sexta. La inversión indirecta neta de provisiones en Sociedades Mercantiles de IDAE aumentó en 4.014 miles euros entre 2003 y 2008, periodo en el que IDAE invirtió en el capital de diez nuevas Sociedades 7.767,77 miles (de los cuales 1.744 miles correspondieron a ampliaciones de capital) y cubrió con 1.251 miles ampliaciones de capital de otras cinco sociedades de las que ya disponía de participación al cierre del ejercicio 2002. En este periodo IDAE vendió y liquidó su participación en el capital social de diez Sociedades en las que había invertido 4.691 miles de euros y rebajó en 840 miles el coste de su participación en cuatro Sociedades.

A finales del ejercicio 2002 IDAE disponía de derechos de crédito frente a seis de sus Sociedades participadas por importe de 2.501 miles de euros (2.231 miles a largo plazo y 270 miles a corto plazo). Durante el periodo 2003-2008 concedió créditos por importe de 9.181 miles (458 miles a largo plazo y 8.723 miles a corto plazo) y se reembolsaron 2.218 miles de la financiación otorgada (1.948 miles a largo plazo y 270 miles a corto plazo). Al cierre del ejercicio 2008 el saldo de la financiación a largo plazo a cuatro Sociedades participadas ascendía a 742 miles y a 8.723 miles el de la financiación a corto plazo (uno de ellos, por 8.700 miles, concedido a Iberdrola Energía Solar de Puertollano, S.A.).

Las inversiones en el capital de Sociedades participadas le reportaron a IDAE unos dividendos de 7.691 miles de euros en el periodo analizado, recogiendo igualmente unos intereses financieros de 207 miles por la financiación concedida a Sociedades participadas.

En el periodo 2003-2008 IDAE redujo la inversión neta de provisiones comprometida en UTES y en AIES de 41.070 miles de euros a 25.162 miles, disminuyendo igualmente la financiación de proyectos mediante contratos de cuentas en participación de 12.196 miles a 7.649 miles. En ese periodo el Instituto obtuvo de su participación en UTES un resultado global de 7.732 miles y 2.363 miles de las cuentas en participación.

Séptima. Una vez aprobados y realizados las inversiones en los proyectos, IDAE realizaba su seguimiento con arreglo a la figura asociativa que se hubiera elegido para llevar a cabo la inversión.

En el caso de las inversiones en UTES, IDAE se encargaba directamente de su gestión económico-administrativa, por lo que el control de las inversiones era completo por parte de IDAE. En el periodo 2003 a 2008 los rendimientos de las inversiones de IDAE en UTES fueron similares a los previstos al autorizarse esas inversiones.

En el caso de las AIES, debido a que, en general, IDAE ostentaba participaciones minoritarias en su capital, no en todas realizaba funciones gerenciales, aunque llevaba a cabo un control de sus inversiones mayor que el que efectuaba en las Sociedades mercantiles en las que participaba, aunque asumiendo un mayor riesgo al responder los socios de las AIES personal y solidariamente por las deudas de la Agrupación.

La participación de IDAE en el capital de las Sociedades mercantiles era siempre minoritaria por lo que IDAE no intervenía en su gestión, realizando el control de sus inversiones fundamentalmente a través de su participación en los Consejos de Administración.

cve: BOCG-10-CG-A-383

A 31 de diciembre de 2008, de las 34 Sociedades mercantiles en cuyo capital participaba IDAE, 24 se encontraban en explotación. En el periodo 2003 a 2008, IDAE no percibió dividendos por su participación en 10 de ellas, en las que había invertido 7.967 miles de euros y dotado una provisión de 572 miles, mientras que de las otras 14 Sociedades, en las que había invertido 6.852 miles, recibió una retribución por su participación en el capital que ascendió a 7.691 miles, para ese período.

En su condición de socio minoritario en las Sociedades en las que participa IDAE, a pesar de que el Consejo de Administración de IDAE hubiera decidido no aportar más fondos, ha tenido que realizar aportaciones de fondos a varias de estas Sociedades que se encontraban en situación de desequilibrio patrimonial, de acuerdo con la legislación mercantil.

Octava. El marco específico de la Línea de Financiación ICO-IDAE para el fomento de las inversiones en energías renovables y eficiencia energética estaba constituido por los Convenios de colaboración firmados entre el ICO e IDAE para cada uno de los ejercicios 2003, 2004 y 2005, actuando éste como gestor de los fondos asignados en los Presupuestos Generales del Estado y aquél como Agencia financiera del Estado. En los Convenios suscritos se definían los términos y condiciones en que se había de llevar a cabo la colaboración entre IDAE e ICO, coordinando y compatibilizando las líneas financieras de ICO con las ayudas financieras de IDAE, y se establecía el procedimiento de tramitación y pago de las ayudas, que se iniciaba con la solicitud que el beneficiario de la ayuda debía presentar en cualquiera de las Entidades Financieras colaboradoras.

IDAE realizaba la evaluación técnica del proyecto de forma secuencial, siguiendo correlativamente el número de operación asignado por ICO, determinando los puntos de bonificación que correspondían y su cuantificación económica y, el importe de la ayuda directa.

El Convenio para el ejercicio 2005 contemplaba la creación de una Comisión de Seguimiento del Convenio ICO-IDAE. El seguimiento efectuado se centró en la gestión de las ayudas, sin intervenir en el desarrollo de los proyectos. Además del control que IDAE efectuaba con personal interno para los proyectos de singular importancia, el examen de las instalaciones de los proyectos financiados por la Línea ICO-IDAE 2002-2004 y su certificación se adjudicó a una Empresa privada externa.

El incremento del número de proyectos presentados para su incorporación a las Líneas de financiación, 2.434 en 2003, 5.696 en 2004, y 7.861 en 2005, puso de manifiesto el efecto positivo de las actuaciones realizadas para la consecución de los objetivos marcados en el Plan de Fomento de Energías Renovables 2000-2010, en el Plan de Energías Renovables 2005-2010 y en el Plan de Acción 2005-2007 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (E4), así como la adaptación de las Líneas de financiación y de los objetivos de los Convenios a la demanda real de los posibles beneficiarios y al crecimiento de las distintas formas de energías alternativas y de las inversiones en energías renovables.

La gestión de estas ayudas llevada a cabo por ICO, IDAE y Entidades financieras colaboradoras se agilizó con el tiempo, existiendo a 31 de diciembre de 2008, 3.243 proyectos vivos de la Línea ICO-IDAE 2005.

Novena. El porcentaje de proyectos aprobados por IDAE para la Línea ICO-IDAE fue muy elevado, situándose en torno al 89% de los proyectos presentados en los ejercicios 2003 y 2004, alcanzando el 97% en el ejercicio 2005.

El importe total de los recursos con los que contó IDAE para destinar a los programas PLAFER y E4 en el periodo 2000-2005, ascendió a 144.698 y 68.086 miles de euros, respectivamente. En el programa E4 IDAE aportó 13.200 miles de euros de aportaciones patrimoniales, traspasó fondos del Programa PER y E4 de las Comunidades Autónomas por importe de 1.062 miles y 18.000 miles respectivamente y procedió a ajustar retenciones. Teniendo en cuenta que el importe comprometido para cada uno de estos programas ascendió a 137.643 y 40.149 miles, el grado de ejecución o de compromiso alcanzado por IDAE fue del 95% para el PLAFER y del 59% para el E4, en relación con los recursos de los que dispuso.

Décima. En el ejercicio 2005 como alternativa de financiación a la Línea ICO-IDAE el Instituto inició un modelo de gestión compartida de los fondos públicos entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para los programas PER y E4 articulado a través de la firma de convenios entre IDAE y las Comunidades Autónomas para la transferencia de fondos desde la Administración General del Estado, a través de IDAE, atendiendo a unos criterios objetivos aplicables a cada región y a cada uno de los sectores a los que iban dirigidas las medidas prioritarias para el desarrollo del Plan de Energías Renovables y del Plan de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (E4).

Este nuevo sistema de cogestión comenzó en el ejercicio 2005 firmándose para la ejecución del Plan de Acción E4 convenios de colaboración con 17 Comunidades Autónomas con el objetivo de desarrollar 8 medidas prioritarias. En los ejercicios 2006, 2007 y 2008 se firmaron con todas las Comunidades Autónomas los convenios PER y los convenios E4. En el ejercicio 2008 al entrar en vigor el Plan de Acción 2008-2012

cve: BOCG-10-CG-A-383

de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética se aprobó un Convenio Marco de Colaboración entre IDAE y cada Comunidad Autónoma para el periodo 2008-2012 y posteriormente se firmaron los convenios específicos.

Undécima. Para ejecutar las medidas prioritarias establecidas en los convenios E4 para el ejercicio 2005, el Instituto aportó 7.251 miles de euros de sus recursos patrimoniales y las Comunidades Autónomas aportaron 1.500 miles, alcanzando el 80,47% la ejecución del presupuesto. En el ejercicio 2006 el presupuesto total ascendió a 206.340 miles, de los que IDAE asignó a las Comunidades Autónomas 198.224 miles y se reservó 8.170 miles para realizar actuaciones directas y aplicarlos a promoción, información, formación y proyectos demostrativos del ahorro y de la eficiencia energética, alcanzando la ejecución el 66%. En el ejercicio 2007 el presupuesto ascendió a 201.524 miles y la ejecución alcanzó el 66%. En el ejercicio 2008, de un presupuesto de 368.000 miles, IDAE asignó 258.000 miles a las Comunidades Autónomas y se reservó 110.000 miles para actuaciones directas, habiéndose ejecutado el presupuesto en un 74%.

El mayor volumen de ayudas públicas, se concentró en los sectores de Equipamiento Residencial y Ofimático, Industria, Servicios Públicos y Edificación.

Duodécima. En los ejercicios 2006, 2007 y 2008 se firmaron, entre IDAE y cada una de las Comunidades Autónomas, los convenios de colaboración para ejecutar el Plan de Energías Renovables. Las Comunidades Autónomas eran quienes aprobaban los programas de ayudas públicas destinados a inversiones en proyectos de aprovechamiento energético en solar térmica de baja temperatura, biomasa térmica doméstica y solar fotovoltaica aislada y ejecutaban las medidas. IDAE determinaba anualmente el presupuesto máximo para las actuaciones del convenio de cada Comunidad Autónoma y el desglose de fondos entre los tres sectores.

Las consignaciones en los Presupuestos Generales del Estado a este fin fueron de 30.156 miles de euros en 2006, 21.280 miles en 2007 y 26.930 miles en 2008; aplicándose en los convenios suscritos, 26.330 miles en 2006, 27.120 miles en 2007 y 27.930 miles en 2008. La ejecución de los convenios alcanzó a nivel global el 71% en 2006, el 73% en 2007 y el 59% en 2008.

Decimotercera. La aprobación del Plan de Energías Renovables 2005-2010 y del Plan de Acción 2005-2007 de la Estrategia y Ahorro de la Eficiencia Energética 2005-2010 modificado por el Plan de Acción 2008-2012, preveían la necesidad de que el Instituto llevara a cabo actuaciones de sensibilización en el ahorro y en el uso inteligente de la energía. En el ámbito de la Estrategia del Ahorro y la Eficiencia Energética IDAE a partir del 2005 intensificó las actuaciones directas, reservándose para ello del presupuesto anual del Plan de Acción un importe de 8,17 millones de euros en 2006 y que 110 millones en el ejercicio 2008.

Estas actuaciones directas incluían la concesión de préstamos para financiar proyectos de inversión, las ayudas públicas a proyectos estratégicos de inversión, las de difusión y comunicación dirigidas fundamentalmente a los ciudadanos, la realización de actuaciones singulares y la participación en proyectos de colaboración y cooperación de carácter nacional e internacional.

IV. RECOMENDACIONES

Primera. Sería conveniente que, antes de aprobar IDAE una inversión mediante su participación en sociedades mercantiles, la analizase el Comité de riesgos en el modo establecido en el procedimiento general interno para los proyectos de inversión, fijando un sistema de garantías que facilite la exigencia del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los restantes socios frente a IDAE.

Segunda. IDAE debería establecer unos medios de seguimiento de los créditos subordinados concedidos a los proyectos relacionados con las inversiones indirectas que permita verificar el devengo de los intereses y su imputación en el ejercicio correspondiente. En todo caso, el coste financiero para IDAE de la operación debería ser imputado al proyecto correspondiente, incluso en el supuesto de que no se devenguen intereses.

Tercera. Sería conveniente que IDAE incrementase las actuaciones de seguimiento del desarrollo de los proyectos financiados a través de la Línea ICO-IDAE para conseguir una más adecuada verificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedieron las ayudas públicas y, en particular, de las incidencias relacionadas con la finalización de las obras.

Madrid, 22 de diciembre de 2011.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

cve: BOCG-10-CG-A-383

ANEXOS

cve: BOCG-10-CG-A-383

RELACIÓN DE ANEXOS

Anexo I.	Balance de situación: Activo. Ejercicios 2002 a 2007.
Anexo II.	Balance de situación. Pasivo. Ejercicios 2002 a 2007.
Anexo III.	Cuenta de Pérdidas y Ganancias. Gastos. Ejercicios 2002 a 2007.
Anexo IV.	Cuenta de Pérdidas y Ganancias. Ingresos. Ejercicios 2002 a 2007.
Anexo V.	Balance de Situación. Ejercicio 2008.
Anexo VI.	Cuenta de Pérdidas y Ganancias. Ejercicio 2008.
Anexo VII.	Evolución de la participación en Sociedades Mercantiles en el periodo 2003 a 2008.
Anexo VIII.	Ejecución convenios E4 por Comunidades autónomas. Ejercicios 2006, 2007 y 2008.
Anexo IX.	Ejecución convenio PER por Comunidades autónomas. Ejercicios 2006, 2007 y 2008.

cve: BOCG-10-CG-A-383

ANEXO I

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)

Balance de situación: Activo

Ejercicios 2002 a 2007

(en miles de euros)

ACTIVO	BALANCE						BALANCE INDIVIDUAL (SIN UTES NI AIES)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Inmovilizado	126.399	135.065	137.161	123.461	113.754	117.058	128.014	137.461	137.946	122.375	112.237	117.881
Gastos de establecimiento	21	17	13	9	4	-	-	-	-	-	-	-
Inmovilizaciones inmateriales	1.692	4.862	4.791	4.930	340	226	1.663	4.835	4.768	4.910	323	213
Inmovilizaciones materiales	78.470	88.361	91.079	88.373	87.548	86.850	61.954	72.955	78.119	75.882	74.501	74.232
Inmovilizaciones financieras UTES	-	-	-	-	-	-	18.182	17.846	13.781	11.433	11.550	13.455
Inmovilizaciones financieras (resto)	13.592	14.753	14.969	14.032	14.997	21.179	13.592	14.753	14.969	14.032	14.997	21.179
Deudores por operaciones de tráfico a largo plazo	32.622	27.072	26.309	16.118	10.865	8.803	32.622	27.072	26.309	16.118	10.865	8.803
Gastos a distribuir en varios ejercicios	42	29	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Activo circulante	96.638	100.493	112.969	152.919	287.129	394.160	86.640	91.191	107.296	149.781	284.206	391.291
Existencias	470	1.807	118	181	157	137	458	1.796	105	181	157	137
Deudores a corto plazo												
Empresas grupo	21.485	-	-	-	-	-	1.018	377	557	998	1.325	1.212
Deudores	1.841	20.585	26.358	21.483	69.700	55.538	19.333	17.118	23.987	19.778	67.857	54.181
Partícipes UTES/AIES por aportaciones	-	-	-	74	-	-	-	-	-	-	-	-
Cuentas financieras												
Inversiones financieras temporales	14.885	26.566	45.285	120.700	35.570	96.444	12.635	25.000	42.900	120.700	34.400	95.580
Otras cuentas financieras	-	90	75	70	162	177		90	75	66	161	176
Tesorería	57.807	51.288	41.007	10.275	181.384	241.776	53.195	46.794	39.655	8.044	180.286	240.003
Ajustes por periodificación	150	157	125	136	156	88	1	16	17	14	20	22
Total activo	223.079	235.587	250.129	276.380	400.883	511.219	214.654	228.652	245.242	272.156	396.443	509.194

ANEXO II

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)

Balance de situación: Pasivo

Ejercicios 2002 a 2007

(en miles de euros)

PASIVO	BALANCE						BALANCE INDIVIDUAL (SIN UTES NI AIES)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fondos propios	76.114	79.155	159.651	173.160	193.714	210.324	76.114	79.155	159.651	173.080	193.102	201.324
Fondo social	12.025	12.026	12.026	12.026	12.026	12.026	12.025	12.026	12.026	12.026	12.026	12.026
Aportaciones del Estado	-	-	144.065	158.942	174.122	191.919	-	-	144.065	158.942	174.122	191.919
Reserva de revalorización	3.485	2.799	2.441	2.354	2.354	2.354	3.485	2.799	2.441	2.354	2.354	2.354
Resultados de ejercicios anteriores	53.770	61.289	2.950	3.041	3.041	4.671	53.770	61.289	2.950	2.960	2.960	4.600
Resultado del ejercicio	6.834	3.041	-1.831	-3.202	1.630	-9.647	6.834	3.041	-1.831	-3.202	1.640	-9.576
Subvenciones de capital	64.187	67.894	2.106	1.939	1.779	54.066	64.187	67.894	2.106	912	913	53.360
Intereses diferidos a largo plazo	84	47	22	9	-	-	84	47	22	9	-	-
Provisión para riesgos y gastos	3.053	3.354	2.523	3.545	3.299	11.492	3.053	3.354	2.523	1.498	1.287	11.207
Acreedores a largo plazo	22.417	22.163	19.800	20.406	1.604	1.452	22.417	22.163	19.800	20.406	1.604	1.452
Deudas con entidades de crédito	-	2.021	-	-	-	-	-	2.021	-	-	-	-
Acreedores diversos	20.458	19.179	19.178	19.838	-	-	20.458	19.179	19.178	19.838	-	-
Desemb. Ptes. acciones, no exig.	415	310	163	148	1.222	1.108	415	310	163	148	1.222	1.108
Cuentas en participación	546	500	459	420	382	344	546	500	459	420	382	344
Entidades públicas acreedoras	998	153	-	-	-	-	998	153	-	-	-	-
Acreedores a corto plazo	57.173	62.974	66.027	77.321	201.027	242.884	57.173	62.974	66.027	76.252	199.537	241.851
Deudas con entidades de crédito	247	290	-	-	-	-	247	290	-	-	-	-
Empresas del grupo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3	5
Entidades públicas acreedoras	389	372	286	245	318	15.201	389	372	286	245	255	15.201
Acreedores comerciales	6.305	6.635	5.704	6.031	3.601	6.141	6.305	6.635	5.704	5.106	2.942	5.128
Acreedores por subvenciones	1.157	672	2.461	2.276	-	221.515	1.157	672	2.461	2.276	-	-
Acreedores por ayudas al PLAFER	49.066	54.950	57.006	68.591	196.330	-	49.066	54.950	57.006	68.592	196.330	221.515
Otras deudas no comerciales	9	9	545	178	779	26	9	9	545	30	0	2
Ajustes por periodificación	51	46	25	-	-	-	51	46	25	-	9	-
Total pasivo	223.079	235.587	250.129	276.380	400.883	511.219	223.079	235.587	250.129	272.156	396.443	509.194

ANEXO III

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)

Cuenta de pérdidas y ganancias: Gastos

Ejercicios 2002 a 2007

(en miles de euros)

GASTOS	BALANCE						BALANCE INDIVIDUAL (SIN UTES NI AIES)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gastos de explotación	51.230	46.376	30.471	31.148	28.296	264.989	28.449	24.532	24.095	26.450	22.125	259.604
Compras netas	20.741	20.421	12.007	12.470	8.468	243.860	5.394	5.897	8.162	9.721	5.091	241.009
Reducción exist. curso	7.166	-	1.715	-	-	36	7.166	-	1.715	-	-	36
Gastos de personal	5.501	5.958	6.385	6.374	6.599	6.957	5.501	5.958	6.385	6.374	6.599	6.957
Dotación amortiz. Inm.	9.997	10.240	8.546	8.964	8.691	8.502	5.225	5.600	6.921	7.857	7.585	7.565
Variación prov. tráfico	1.395	974	-1.565	116	1.353	-2	1.398	978	-1.561	116	511	-83
Otros gastos explotac.	6.430	8.783	3.383	3.224	3.185	5.637	3.765	6.099	2.473	2.382	2.340	4.119
Gastos financieros	187	1.376	439	482	-	3	60	1.251	419	482	2.081	3
Rudos. Fin.positivos	1.485	-	910	1.396	4.654	13.791	2.412	6	837	2.145	4.988	13.664
Gastos extraordinarios	1.648	1.906	1.207	1.440	2.672	1.896	2.412	2.688	420	1.088	3.055	2.012
Variación prov.Inmov.	469	-68	-144	-1.951	1.705	-454	1.286	1.110	-149	-1.293	2.201	-128
Pérdidas Inmovilizado	15	386	19	2.980	80	365	15	343	-	2.173	80	365
Gastos extraordinarios	1.164	1.588	1.332	411	886	1.985	1.111	1.235	569	208	774	1.775
Rudos. Extraordinarios positivos	13.504	12.518	4.187	3.702	5.620	223.580	12.275	11.381	540	3.844	5.026	222.628
Beneficios antes de impuestos	9.617	3.891	-	-	1.630	-	9.696	4.197	-	-	1.640	-
Impuesto s/ sociedades	2.784	850	864	-	-	-	2.784	850	864	-	-	-
Beneficio del ejercicio	6.833	3.041	-	-	1.630	-	6.912	3.347	-	-	1.640	-

ANEXO IV

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)

Cuenta de pérdidas y ganancias: Ingresos

Ejercicios 2002 a 2007

(en miles de euros)

INGRESOS	BALANCE						BALANCE INDIVIDUAL (SIN UTES NI AIES)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ingresos de explotación	45.858	37.763	24.407	22.848	19.652	17.971	23.458	17.342	21.747	17.259	13.751	13.736
Ventas netas	44.468	32.917	23.859	22.306	19.468	17.398	22.068	12.141	17.778	16.784	13.649	11.860
Aumento de existencias curso	-	1.337	25	11	12	20	-	1.338	25	11	12	20
Trabajos realizados empresa para su Inmovilizado	1.283	3.085	16	203	92	-	1.283	3.085	16	136	11	-
Otros ingresos de explotación	15	16	9	43	14	489	15	370	3.430	43	14	489
Subvenciones a la explotación	92	408	498	285	66	64	92	408	498	285	66	64
Ingresos financ. explot.UTES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	871
Ingresos financ. explot. resto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	432
Pérdidas de explotación	5.371	8.613	6.064	8.300	8.644	247.018	4.990	7.190	2.348	9.191	8.374	245.868
Ingresos financieros	1.672	1.362	1.349	1.878	4.654	13.795	2.411	1.257	1.256	2.627	7.069	13.668
Resultados financieros negativos	-	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pérdidas de las actividades ordinarias	3.887	8.627	5.154	6.904	3.990	233.227	2.579	7.184	1.511	7.046	3.386	232.204
Ingresos extraordinarios	15.152	14.424	5.394	5.142	8.292	225.476	14.687	14.069	961	4.932	8.081	224.640
Beneficios proc. Inmovilizado	570	-	2.874	968	125	1.247	570		313	968	125	638
Subvenciones de capital transf. a resultados	13.365	13.428	167	167	206	221.829	13.271	13.267	6	7	46	221.669
Ingresos extraordinarios	1.217	996	2.353	4.007	7.961	2.400	846	802	641	3.957	7.910	2.334
Pérdidas antes de impuestos	-	-	967	3.202	-	9.647	-	-	971	3.202	-	9.576
Pérdidas del ejercicio	-	-	1.831	3.202	-	9.647	-	-	1.835	3.202	-	9.576

ANEXO V

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)

Balance de situación

Ejercicio 2008

(en miles de euros)

ACTIVO	2008	PASIVO	2008
Activo no Corriente	116.631	Patrimonio Neto	324.676
Inmovilizado Intangible	192	Fondos Propios	212.198
Propiedad Industrial	1	Fondo social	12.026
Aplicaciones Informáticas	42	Aportaciones de Estado	200.726
Concesiones administrativas y otras	149	Reservas	3.432
Inmovilizado material	85.309	Reservas voluntarias	3.433
Terrenos y Construcciones	14.181	Otras reservas	-1
Instalaciones complejas especializadas	56.409	Resultados de ejercicios anteriores	-4.903
Otro inmovilizado material	374	Remanente	-
Inmovilizado en curso y anticipos	14.345	Resultados negativos de ejercicios anteriores	4.903
Inversiones financieras a largo plazo	24.673	Resultado del ejercicio	918
Instrumentos de patrimonio	14.267		
Créditos a terceros	6.604		
Otros activos financieros	3.802		
		Subvenciones, donaciones y legados	112.478
Activo Corriente	672.584	Pasivo no Corriente	73.092
Existencias	130	Provisiones a largo plazo	24.590
Deudores comerciales y otras cuentas a cobrar	106.447	Otras provisiones para riesgos y gastos	24.590
Clientes por ventas y prestación de servicios	6.477	Deudas a largo plazo	297
Otros deudores	1.555	Otros pasivos financieros	297
Personal	44	Pasivos por impuesto diferido	48.205
Activos por impuesto corriente	3.646		
Otros créditos con las Administraciones Públicas	94.726	Pasivo Corriente	391.448
Inversiones financieras a corto plazo	9.341	Acreedores comerciales y otras cuentas a pagar	18.213
Créditos a terceros	9.341	Acreedores por subvenciones	372.971
Otros activos financieros	-	Otros pasivos financieros	11
Períodificaciones a corto plazo	109	Otras deudas con las Administraciones Públicas	246
Efectivo y otros activos líquidos equivalentes	556.557		
Total Activo	789.216	Total Pasivo	789.216

ANEXO VI

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)

Cuenta de Pérdidas y Ganancias

Ejercicio 2008

(en miles de euros)

OPERACIONES CONTINUADAS	
Importe neto de la cifra de negocios	18.262
Ventas	13.845
Prestaciones de servicios	4.417
Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación	-
Trabajos realizados por la empresa para su activo	-
Gastos de la actividad	-301.713
Compras netas	-3.545
Trabajos realizados por otras empresas	-3.222
Gastos de la propia actividad	-294.946
Deterioro de mercaderías, materias primas y otros aprovisionamientos	-
Otros ingresos de explotación	738
Otros ingresos de explotación	371
Subvenciones de explotación	367
Gastos de personal	7.206
Sueldos, salarios y asimilados	-5.656
Cargas sociales	-1.550
Provisiones	-
Otros gastos de explotación	5.015
Servicios exteriores	-4.019
Tributos	-208
Pérdidas, deterioro, y variación de provisiones por operaciones comerciales	-26
Otros gastos de gestión corriente	-760
Amortización del inmovilizado	-7.091
Imputación de subvenciones de inmovilizado no financiero y otros	279.285
Exceso de provisiones	187
Deterioro y resultado por enajenaciones del inmovilizado	-376
Deterioro y pérdidas	-
Resultados por enajenaciones y otras	-376
Resultados excepcionales	1.726
RESULTADO DE EXPLOTACIÓN	-21.205
Ingresos financieros	21.340
De participaciones en instrumentos de patrimonio	1.568
Otros ingresos financieros	19.772
Gastos financieros	-24
Por deudas con terceros	-24
Diferencias de cambio	-1
Deterioro y resultado por enajenaciones de instrumentos financieros	813
Deterioros y pérdidas	-215
Resultados por enajenaciones y otras	1.028
RESULTADO FINANCIERO	22.127
RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS	923
Impuesto sobre beneficios	-
RESULTADO DEL EJERCICIO PROCEDENTES DE OPERACIONES CONTINUADAS	923
OEPRACIONES INTERRUMPIDAS	
Resultado del ejercicio procedente de operaciones interrumpidas neto de impuestos	-5
RESULTADO DEL EJERCICIO	918

cve: BOCG-10-CG-A-383

ANEXO VII

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)

Evolución de la participación en Sociedades Mercantiles en el periodo 2003 a 2008

(en euros)

Sociedad	Particip. 31/12/2002	2003				2004				2005			
		Variación	Particip. 31/12/03	% de part.	Prov. por deprec.	Variación	Particip. 31/12/04	% de part.	Prov. por deprec.	Variación	Particip. 31/12/05	% de part.	Prov. por deprec.
Allarluz, S.A.	132.223	-119.023	13.200	8%	13.200	-13.200	-	-	-	-	-	-	-
Aragonesa del Viento, S.A.	396.666	-	396.666	40%	1.034	-	396.666	40%	14.146	-	396.666	40%	15.912
Biomasa del Pirineo, S.A.	68.234	-	68.234	15%	7.195	-	68.234	15%	2.965	-	68.234	15%	10.273
Bionet Europa, S.L.	338.948	6	338.954	25%	1.542	-	338.954	25%	338.949	-338.954	-	-	-
Cantaber Generación Eólica, S.L.	-	752	752	25%	703	-	752	25%	703	44.368	45.120	25%	5.690
Cultivos Energéticos de Castilla	60.000	-	60.000	20%	2.694	-	60.000	20%	2.694	-	60.000	20%	5.251
Districlima S.A.	-	-	-	-	-	54.780	54.780	5%	13.518	200.162	254.942	5%	21.585
Ecocarburantes Españoles, S.A.	974.541	-	974.541	5%	269.528	-	974.541	5%	-	-	974.541	5%	-
Empresa Nacional de Innovación, S.A.	182.182	-	182.182	1%	-	-	182.182	1%	-	-	182.182	1%	-
Energías Alcarreñas Alternativas, S.A.	54.000	-	54.000	30%	22.746	-	54.000	30%	22.746	-	54.000	30%	23.075
Eólica de Levante, S.L.	-	360.000	360.000	10%	4.156	-	360.000	10%	7.734	-	360.000	10%	11.165
Eólica Valle del Ebro, S.A.	1.334.247	-	1.334.247	24%	-	-	1.334.247	24%	-	-	1.334.247	24%	-
Fomento Energías Renovables de Álava S.A	312.000	-	312.000	20%	54.831	60.000	372.000	20%	104.964	-	372.000	20%	148.705
Fotovoltaica Solar-Sevilla, S.A.	12.040	-	12.040	20%	1.834	187.960	200.000	20%	1.887	-	200.000	20%	2.240
Hidroastur, S.A.	1.202.024	-	1.202.024	25%	-	-	1.202.024	25%	-	-	1.202.024	25%	-
Hidrodelta, S.A	60.101	-	60.101	10%	26.691	-	60.101	10%	26.461	-15.025	45.076	10%	26.348
Inraesa	60.101	-	60.101	33%	60.101	-	60.101	33%	60.101	-	60.101	33%	60.101
Mataró Energía Sostenible	40.000	70.000	110.000	10%	15.019	-	110.000	10%	29.837	-	110.000	10%	38.117
Minicentrales del Tajo, S.A.	120.304	-	120.304	20%	-	-	120.304	20%	-	-24.000	96.304	20%	-
Natural Climate System, S.A.	200.000	-	200.000	10%	33.841	-	200.000	10%	80.943	-	200.000	10%	107.375
Parc Eolic Baix Ebre, S.A.	228.385	-	228.385	25%	-	-	228.385	25%	-	-	228.385	25%	-
Parque Eólico Alto del Voltoya, S.A.	703.446	-	703.446	8%	-	-	703.446	8%	-	-	703.446	8%	-
Parque Eólico de Ascoy, S.A.	239.053	-	239.053	19%	-	-	239.053	19%	-	-	239.053	19%	-
Parque Eólico de Malpica, S.A.	776.327	-	776.327	27%	54.428	-	776.327	27%	-	-517.971	258.356	27%	-
Parque Eólico Medina Sidonia S.A.	12.020	-12.020	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Parques Eólicos Gaviota, S.A.	378.638	-	378.638	30%	-	-	378.638	30%	-	-	378.638	28%	-

ANEXO VII

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)

Evolución de la participación en Sociedades Mercantiles en el periodo 2003 a 2008

(en euros)

Sociedad	Particip. 31/12/2002	2003				2004				2005			
		Variación	Particip. 31/12/03	% de part.	Prov. por deprec.	Variación	Particip. 31/12/04	% de part.	Prov. por deprec.	Variación	Particip. 31/12/05	% de part.	Prov. por deprec.
Poligas Ambiente, S.L.	67.614	559.104	626.718	15%	313.017	185.372	812.090	11%	356.738	-	812.090	11%	397.526
Producciones Energéticas Asturianas, S.L.	902	-	902	30%	641	-	902	30%	902	59.098	60.000	30%	3.404
Recuperación de Energía, S.A.	99.167	-	99.167	33%	-	-	99.167	33%	-	-	99.167	33%	-
Sirusa	120.202	-	120.202	40%	-	-	120.202	40%	-	-	120.202	40%	-
Sistemas Energéticos La P lana, S.A.	42.100	-	42.100	10%	-	-	42.100	10%	-	-	42.100	10%	-
Sociedad de Gestión de Recursos Energéticos, S.A.	426.300	-	426.300	49%	174.612	-	426.300	49%	190.851	-	426.300	49%	185.143
Sociedad Eólica de Andalucía, S.A.	300.506	-	300.506	7%	-	-	300.506	7%	-	-	300.506	7%	-
Sociedad Eólica de L'Enderrocada, S.A.	573.366	-	573.366	10%	-	-	573.366	10%	-	-	573.366	10%	-
Sociedad Eólica Los Lances, S.A.	480.810	-	480.810	20%	-	-	480.810	20%	-	-	480.810	20%	-
Sotavento Galicia, S.A.	123.207	-	123.207	21%	-	-	123.207	21%	-	-	123.207	21%	-
Cabalgaría, S.A.	2.166.720	-	2.166.720	8%	-	-	2.166.720	8%	-	-	2.166.720	8%	30.841
Iberdrola Energías Marinas de Cantabria, S.A	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sdad. Andaluza de Valorización Biomasa S.A	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Almadén Solar, S.A.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Catalunya Car Sharing, S.A.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Districlima Zaragoza, S.L.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Iberdrola Energía Solar de Puertollano S.A.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arento Biocarburantes, S.L.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	12.286.374	858.819	13.145.193	-	1.057.813	474.912	13.620.105	-	1.256.139	-592.322	13.027.783	-	1.092.751

ANEXO VII

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)

Evolución de la participación en Sociedades Mercantiles en el periodo 2003 a 2008

(en euros)

Sociedad	2006				2007				2008			
	Variación	Particip. 31/12/06	% de part.	Prov. por deprec.	Variación	Particip. 31/12/07	% de part.	Prov. por deprec.	Variación	Particip. 31/12/08	% de part.	Prov. por deprec.
Allarluz, S.A.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aragonesa del Viento, S.A.	-	396.666	20%	8.592	-396.666	-	-	-	-	-	-	-
Biomasa del Pirineo, S.A.	-	68.234	15%	7.645	-	68.234	15%	32.607	-23.234	45.000	15%	24.709
Bionet Europa, S.L.	-	-	-	-	--	-	-	-	-	-	-	-
Cantaber Generación Eólica, S.L.	-	45.120	25%	6.710	-27.000	18.120	10%	3.762	-	18.120	10%	4.040
Cultivos Energéticos de Castilla	-	60.000	20%	8.628	-	60.000	20%	9.509	-	60.000	20%	11.203
Districlima S.A.	-	254.942	5%	27.015	-	254.942	5%	18.983	-	254.942	5%	3.242
Ecocarburantes Españoles, S.A.	-	974.541	5%	-	-	974.541	5%	-	-	974.541	5%	-
Empresa Nacional de Innovación, S.A.	-	182.182	1%	-	-	182.182	1%	-	-	182.182	1%	-
Energías Alcarreñas Alternativas, S.A.	-	54.000	30%	23.075	-	54.000	30%	23.075	-54.000	-	-	-
Eólica de Levante, S.L.	-	360.000	10%	14.506	-	360.000	10%	18.112	-	360.000	10%	21.183
Eólica Valle del Ebro, S.A.	-	1.334.247	24%	-	-	1.334.247	24%	-	-	1.334.247	24%	-
Fomento Energías Renovables de Álava, S.A.	-	372.000	20%	329.219	-372.000	-	-	-	-	-	-	-
Fotovoltaica Solar-Sevilla, S.A.	-	200.000	20%	-	-	200.000	20%	-	-	200.000	20%	-
Hidroastur, S.A.	-	1.202.024	25%	-	-	1.202.024	25%	-	-	1.202.024	25%	-
Hidrodelta, S.A	-	45.076	10%	27.875	-	45.076	10%	27.827	-	45.076	10%	27.406
Inraesa	-	60.101	33%	60.101	-	60.101	33%	60.101	-	60.101	33%	60.101
Mataró Energía Sostenible	-	110.000	10%	52.637	-	110.000	10%	73.319	130.000	240.000	10%	102.494
Minicentrales del Tajo, S.A.	-	96.304	20%	-	-	96.304	20%	-	-84.000	12.304	20%	-
Natural Climate System, S.A.	-	200.000	10%	987	-	200.000	10%	-	-	200.000	10%	-
Parc Eolic Baix Ebre, S.A.	-	228.385	25%	-	--	228.385	25%	-	-	228.385	25%	-
Parque Eólico Alto del Voltoya, S.A.	-	703.446	8%	-	--	703.446	8%	-	-	703.446	8%	-
Parque Eólico de Ascoy, S.A.	-	239.053	19%	-	-	239.053	19%	-	-	239.053	19%	-
Parque Eólico de Malpica, S.A.	-	258.356	27%	-	--	258.356	27%	-	-	258.356	27%	-
Parque Eólico Medina Sidonia S.A.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

ANEXO VII

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)

Evolución de la participación en Sociedades Mercantiles en el periodo 2003 a 2008

(en euros)

Sociedad	2006				2007				2008			
	Variación	Particip. 31/12/06	% de part.	Prov. por deprec.	Variación	Particip. 31/12/07	% de part.	Prov. por deprec.	Variación	Particip. 31/12/08	% de part.	Prov. por deprec.
Parques Eólicos Gaviota, S.A.	-	378.638	28%	-	-	378.638	28%	-	-	378.638	28%	-
Poligas Ambiente, S.L.	-	812.090	11%	397.526	-	812.090	11%	503.803	-812.090	-	-	-
Producciones Energéticas Asturianas, S.L.	-	60.000	30%	5.020	-30.000	30.000	15%	3.303	-	30.000	15%	5.152
Recuperación de Energía, S.A.	-	99.167	33%	-	-	99.167	33%	-	-99.167	-	-	-
Sirusa	-	120.202	40%	-	-	120.202	40%	-	-	120.202	40%	-
Sistemas Energéticos La P lana, S.A.	-	42.100	10%	-	-	42.100	10%	-	-	42.100	10%	-
Sociedad de Gestión de Recursos Energéticos, S.A.	-	426.300	49%	205.526	-426.300	-	-	-	-	-	-	-
Sociedad Eólica de Andalucía, S.A.	-	300.506	7%	-	-	300.506	7%	-	-	300.506	7%	-
Sociedad Eólica de L'Enderrocada, S.A.	-	573.366	10%	-	-	573.366	10%	-	-	573.366	10%	-
Sociedad Eólica Los Lances, S.A.	-	480.810	20%	-	-	480.810	20%	-	-	480.810	20%	-
Sotavento Galicia, S.A.	-	123.207	21%	-	-	123.207	21%	-	-	123.207	21%	-
Zabalgarbi, S.A.	-	2.166.720	8%	-	-	2.166.720	8%	-	-2.166.700	-	-	-
Iberdrola Energías Marinas de Cantabria S.A	260.000	260.000	10%	2.856	-	260.000	10%	1.200	-	260.000	10%	366
Sdad. Andaluza de Valorización de la Biomasa, S.A.	900.000	900.000	15%	-	-	900.000	15%	19.291	-	900.000	15%	40.301
Almadén Solar, S.A.	60.000	60.000	20%	20	-	60.000	20%	134	-	60.000	20%	980
Catalunya Car Sharing, S.A.	345.000	345.000	20%	166.969	-	345.000	20%	246.410	-	345.000	20%	419.092
Districlima Zaragoza, S.L.	25.000	25.000	5%	3.150	-	25.000	5%	6.250	-	25.000	5%	8.409
Iberdrola Energía Solar de Puertollano SA	-	-	-	-	4.000.000	4.000.000	10%	-	1.500.000	5.500.000	10%	-
Arento Biocarburantes, S.L.	-	-	-	-	18.000	18.000	33%	1.744	-	18.000	33%	9.284
Total	1.590.000	14.617.783	-	1.348.057	2.766.034	17.383.817	-	1.049.430	-1.609.211	15.774.606	-	737.962

ANEXO VIII

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)

Ejecución convenios E4 por Comunidades Autónomas

Ejercicios: 2006, 2007 y2008

(en euros)

E-4	2006		2007		2008	
Comunidad Autónoma	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado
Andalucía	25.341.904	22.214.606	25.647.672	21.468.430	31.939.434	28.564.684
Aragón	7.599.292	1.959.933	7.694.384	2.415.530	10.288.177	3.938.266
Principado de Asturias	5.296.622	3.725.000	5.285.870	3.533.568	6.800.347	3.580.776
Illes Balears	3.705.700	1.721.373	3.731.384	1.656.237	4.682.674	2.001.321
Canarias	5.623.504	2.774.216	5.675.520	3.503.207	6.937.033	5.258.819
Cantabria	2.549.034	2.187.091	2.595.316	2.323.025	3.340.155	3.199.789
Castilla y León	13.008.538	8.611.805	13.165.138	8.975.162	17.333.899	14.878.410
Castilla-La Mancha	9.489.700	3.404.796	9.551.396	6.334.310	13.054.784	7.485.509
Cataluña	36.640.042	24.808.073	37.801.626	17.332.346	47.657.714	27.492.104
Comunidad Valenciana	19.981.916	8.882.168	20.417.278	11.151.671	25.572.314	15.830.206
Extremadura	3.631.664	1.211.197	3.639.336	2.423.994	4.559.765	2.996.132
Galicia	11.883.276	6.591.775	12.045.840	8.919.348	16.845.751	13.862.657
Comunidad de Madrid	30.935.330	23.241.389	30.985.516	22.887.037	39.434.859	35.557.046
Región de Murcia	5.147.288	2.471.867	5.248.974	2.383.544	6.721.533	4.266.779
Foral de Navarra	3.582.218	2.390.188	3.734.548	3.004.103	4.830.656	4.308.375
País Vasco	11.617.584	10.862.459	12.078.894	11.324.311	15.096.974	15.096.015
La Rioja	1.853.872	376.074	1.887.097	626.003	2.502.964	-
Ciudad de Ceuta	175.700	43.925	176.140	-	210.032	210.032
Ciudad de Melilla	160.816	139.242	162.071	35.040	190.934	-
Total	198.224.000	127.617.178	201.524.000	130.296.866	257.999.999	188.526.920

ANEXO IX

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)

Ejecución Convenios PER por Comunidades Autónomas

Ejercicios: 2006, 2007 y 2008

(en euros)

PER	2006		2007		2008	
Comunidad Autónoma	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado
Andalucía	4.374.311	4.374.230	4.507.344	4.478.032	4.641.966	4.622.294
Aragón	1.455.010	612.410	1.499.736	682.073	1.544.529	527.442
Principado de Asturias	485.689	485.689	501.720	501.720	516.705	516.705
Illes Balears	1.710.418	871.552	1.762.800	877.194	1.815.450	1.047.579
Canarias	1.925.126	1.629.634	1.979.760	1.205.872	2.038.890	873.536
Cantabria	287.314	266.980	292.896	292.896	298.000	298.000
Castilla y León	2.548.628	2.548.628	2.625.216	2.625.216	2.703.624	2.703.624
Castilla-La Mancha	1.917.343	1.253.443	1.971.624	1.389.835	2.030.511	1.353.791
Cataluña	2.772.821	1.734.690	2.853.024	2.532.500	2.938.236	-
Comunidad Valenciana	1.984.265	1.472.406	2.044.848	1.463.327	2.105.922	1.239.599
Extremadura	940.965	306.000	970.896	231.962	999.894	361.039
Galicia	758.522	611.279	781.056	781.056	804.384	804.384
Comunidad de Madrid	2.161.615	453.709	2.226.552	676.466	2.293.053	523.259
Región de Murcia	889.930	559.091	916.656	421.652	944.034	73.180
Foral de Navarra	784.750	768.110	808.176	734.937	832.314	641.860
País Vasco	860.520	747.517	886.824	808.940	913.311	851.059
La Rioja	434.209	42.559	447.480	92.836	460.845	99.375
Ciudad de Ceuta	19.282	-	21.696	-	22.321	20.821
Ciudad de Melilla	19.282	3.129	21.696	2.916	22.344	1.193
Total	26.330.000	18.741.056	27.120.000	19.799.430	27.926.333	16.558.740

251/000179 (CD)
771/000176 (S)

Se subsana a continuación el error advertido en la publicación del «BOCG. Sección Cortes Generales», serie A, núm. 373, de 25 de febrero de 2015, página 1, donde, en lugar del número de expediente del Senado 770/000176 (S), debe figurar el 771/000176 (S).

Palacio del Congreso de los Diputados, 27 de febrero de 2015.

DEFENSOR DEL PUEBLO

260/000005 (CD)
780/000005 (S)

Advertido error en la publicación del «BOCG. Sección Cortes Generales», serie A, núm. 379, de 6 de marzo de 2015, consistente en la omisión del número de expediente del Senado, se subsana a continuación:

En la página 1, donde dice:

260/000005 (CD)

Debe decir:

260/000005 (CD)
780/000005 (S)

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de marzo de 2015.

cve: BOCG-10-CG-A-383