BOLETÍN OFICIAL
DE LAS CORTES GENERALES

SECCIÓN CORTES GENERALES

X LEGISLATURA

Serie A:
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS | 25 de febrero de 2013 | Núm. 134 | Pág. 1

ÍNDICE

Página

Competencias en relación con otros órganos e instituciones

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000016 (CD)
771/000014 (S) Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización del Programa Presupuesto 463B «Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica», ejercicio 2005, así como dicho Informe 2

251/000018 (CD)
773/000001 (S) Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre la Moción sobre la necesidad de establecer un adecuado Marco Legal para el empleo del Convenio de Colaboración por las Administraciones Públicas, así como dicha Moción 58

251/000020 (CD)
771/000019 (S) Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de los Procedimientos, Gestión y Recaudación de las Tasas vigentes en materia de extranjería durante los ejercicios 2004-2005 y 2008, así como dicho Informe 77

251/000025 (CD)
771/000022 (S) Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de la Gestión de los Gastos e Ingresos de los Proyectos y Actividades de Investigación de la Agencia Estatal «Consejo Superior de Investigaciones Científicas» en colaboración con otras Entidades Públicas y Privadas, ejercicio 2007, así como dicho Informe 108

251/000026 (CD)
771/000025 (S) Informe de fiscalización de Expansión Exterior, S.A., ejercicio 2006 155

251/000030 (CD)
771/000028 (S) Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización sobre los Convenios de Colaboración y la Contratación celebrados por el Instituto de la Juventud, así como dicho Informe 189

251/000031 (CD)
771/000031 (S) Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de las Enajenaciones Inmobiliarias realizadas por el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas en los ejercicios 2003 a 2005, así como dicho Informe 244

251/000033 (CD)
771/000030 (S) Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización sobre los Convenios de Colaboración y la Contratación celebrados por el Instituto de la Mujer, así como dicho Informe 265

cve: BOCG-10-CG-A-134

COMPETENCIAS EN RELACIÓN CON OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000016 (CD)
771/000014 (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 del Programa Presupuesto 463B «Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica», ejercicio 2005, así como del Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de enero de 2013.—P.D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro.**

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTO 463B «FOMENTO Y COORDINACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TÉCNICA», EJERCICIO 2005 EN SU SESIÓN DEL DÍA 18 DE DICIEMBRE DE 2012

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 18 de diciembre de 2012, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización del Programa Presupuesto 463B «Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica», ejercicio 2005:

ACUERDA

Se insta al Gobierno a que:

1. Revise los expedientes de subvención y las cuentas justificativas de manera que se pongan de manifiesto las cantidades otorgadas en exceso y las no justificadas, exigiendo los reintegros que resultan procedentes, antes de que transcurra el plazo de prescripción.
2. Elabore un Plan Estratégico específico que presida la actividad de fomento de la investigación financiada con el programa fiscalizado, para lo cual resulta imprescindible la definición de objetivos e indicadores válidos, adecuados y representativos, así como la puesta en marcha de un sistema de seguimiento de los mismos y de información fiable sobre las actividades y resultados del programa.
3. A través de la Dirección General correspondiente, revise todos los expedientes de subvención del Programa 463B, concretamente las cantidades de subvención aprobadas y las cuentas justificativas de las mismas, al objeto de que puedan exigirse los reintegros que procedan, antes de su prescripción.
4. A través de la Dirección General correspondiente, exija a los responsables del programa que acomoden los pagos de las subvenciones al avance real de los proyectos, evitando los saldos de tesorería que se han producido a favor de los beneficiarios y en menoscabo de la Hacienda Pública.
5. Defina claramente los objetivos a conseguir con este Programa, acompañándolo de los correspondientes sistemas de seguimiento, información y evaluación.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de diciembre de 2012.—El Presidente de la Comisión, **Ricardo Tarno Blanco.**—La Secretaria de la Comisión, **Celia Alberto Pérez.**

cve: BOCG-10-CG-A-134

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA 463.B «FOMENTO Y COORDINACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TÉCNICA», EJERCICIO 2005

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 los 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 30 de noviembre de 2010, el Informe de Fiscalización del Programa 463.B «Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica», ejercicio 2005, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo previsto en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

cve: BOCG-10-CG-A-134

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANEP	Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva.
CELLS	Consorcio para la Construcción, Equipamiento y Explotación del Laboratorio de Luz del Sincrotón.
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.
DGI	Dirección General de Investigación.
DGPT	Dirección General de Política Tecnológica.
EMBL	Laboratorio Europeo de Biología Molecular.
FAMNCT	Fundación de Apoyo al Museo Nacional de Ciencia y Tecnología.
FECYT	Fundación Española de Ciencia y Tecnología.
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
FFII	Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial.
becas FPI	Becas para la Formación del Personal Investigador.
GBIF	Global Biodiversity Information Facility.
GENOMA	Fundación para el Desarrollo de la Investigación en Genómica y Proteómica.
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado.
INIA	Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria.
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
OPI	Organismo Público de Investigación.
PN de I+D+i	Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica.
RPT	Relación de Puestos de Trabajo.
SEC	Subsecretaría de Educación y Ciencia.
SEUI	Secretaría de Estado de Universidades e Investigación.
SEH	Secretaría de Estado de Hacienda.
SGPCT	Secretaría General de Política Científica y Tecnológica.
UPM	Universidad Politécnica de Madrid.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio.

cve: BOCG-10-CG-A-134

ÍNDICE

		Página
I.	INTRODUCCIÓN	6
II.	ANÁLISIS DE LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA	8
III.	ANÁLISIS DEL CAPÍTULO 1 «GASTOS DE PERSONAL»	10
IV.	ANÁLISIS DEL CAPÍTULO 2 «GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS»	12
V.	ANÁLISIS DEL CAPÍTULO 4 «SUBVENCIONES Y TRANSFERENCIAS CORRIENTES»	15
VI.	ANÁLISIS DEL CAPÍTULO 6 «INVERSIONES REALES»	19
VII.	ANÁLISIS DEL CAPÍTULO 7 «SUBVENCIONES Y TRANSFERENCIAS DE CAPITAL»	20
	A) Subvenciones en régimen de concurrencia competitiva	22
	A.1) Subvenciones para la realización de proyectos de investigación	23
	A.2) Subvenciones para la potenciación de recursos humanos	27
	A.3) Subvenciones del programa Torres Quevedo	29
	A.4) Subvenciones para la contratación de personal técnico de apoyo	30
	A.5) Subvenciones para Acc. Compl. de fomento de la Cultura científica y tecnológica	31
	A.6) Subvenciones para Acciones Integradas y becas en organismos internacionales	33
	B) Subvenciones nominativas	34
	C) Subvenciones de concesión directa, no nominativas	38
	D) Transferencias de capital al exterior	39
VIII.	ANÁLISIS DEL CAPÍTULO 8 «ACTIVOS FINANCIEROS»	39
IX.	ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES DEL PROGRAMA	42
X.	CONCLUSIONES	43
XI.	RECOMENDACIONES	46
ANEXOS		47

cve: BOCG-10-CG-A-134

I. INTRODUCCIÓN

A) Antecedentes de la fiscalización

1.1 La presente fiscalización figura en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2006, aprobado por acuerdo del Pleno de 31 de enero de 2006, en el apartado de fiscalizaciones programadas por iniciativa del Tribunal de Cuentas.

1.2 Las Directrices Técnicas que han regido la fiscalización fueron aprobadas mediante acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 21 de diciembre de 2006.

B) Descripción del programa fiscalizado

1.3 El programa 463.B «Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica» constituye uno de los programas presupuestarios a través de los cuales se realiza la política de investigación, desarrollo e innovación contenida en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2005; conforme a la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica y el Plan Nacional de investigación Científica, Desarrollo e Investigación Tecnológica, aprobado para el periodo 2004-2007 por el Consejo de Ministros en su reunión de 7 de noviembre de 2003, como instrumento de programación de la política científica y tecnológica.

1.4 Este programa presupuestario financia gran parte de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico de los centros de I+D+i: universidades, organismos públicos de investigación, instituciones sin fines de lucro y centros tecnológicos; financiación que se encauza, fundamentalmente, a través de la gestión de subvenciones mediante sus diversos procedimientos: nominativas, convocatoria pública en régimen de concurrencia competitiva o concesión directa. Las actuaciones que estructuran el programa son las siguientes:

— Actuaciones en Recursos Humanos.
— Financiación competitiva de proyectos de I+D.
— Promoción de infraestructuras científico-técnicas.
— Transferencia de tecnología.
— Actuaciones de Cooperación internacional en ciencia y tecnología.
— Actuaciones de fomento de la cultura científica y tecnológica.
— Coordinación, seguimiento, evaluación y difusión del Plan Nacional de I+D+I.
— Otras líneas de actuación de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación.

1.5 La ejecución del programa en el ejercicio 2005 se llevó a cabo por el entonces Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) a través de los siguientes centros gestores:

— Subsecretaría de Educación y Ciencia (SEC).
— Secretaría de Estado de Universidades e Investigación (SEUI).
— Secretaría General de Política Científica y Tecnológica (SGPCT).
— Dirección General de Investigación (DGI).

C) Objetivos y alcance de la fiscalización

1.6 La fiscalización se ha desarrollado de acuerdo con los siguientes objetivos, fijados en las Directrices Técnicas aprobadas al efecto por el Pleno del Tribunal de Cuentas:

a) Verificar la existencia y el funcionamiento del control establecido por los Centros gestores para la adecuada ejecución del programa.

b) Comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de aplicación a los centros gestores del programa y, en especial, respecto a la gestión de subvenciones.

c) Comprobar que la liquidación del presupuesto es representativa de las operaciones efectuadas en el ejercicio y su adecuación a los principios y normas contables que le son de aplicación.

d) Evaluar el grado de eficacia alcanzado en la gestión del programa, a partir del análisis de los objetivos e indicadores de seguimiento establecidos.

cve: BOCG-10-CG-A-134

1.7 El periodo fiscalizado comprende el ejercicio 2005, si bien las comprobaciones se han ampliado a ejercicios anteriores o posteriores cuando se ha considerado conveniente para el adecuado cumplimiento de los objetivos de fiscalización previstos.

1.8 La ejecución del trabajo se ha efectuado de acuerdo con las normas y principios de auditoría habitualmente seguidos por el Tribunal de Cuentas y, en particular, los contenidos en las Normas internas de fiscalización del Tribunal de Cuentas, en los términos señalados por el Pleno del Tribunal en su reunión de 23 de enero 1997.

D) Limitaciones

1.9 Se han presentado limitaciones en el análisis de la actividad de la SEUI como órgano gestor del programa a causa de que, a lo largo de los trabajos de la fiscalización y debido a la falta de cobertura de numerosos puestos de trabajo en dicho Centro, según se indicó al Tribunal, no se pudo contar con ningún responsable que facilitase la información y las aclaraciones precisas en relación con diferentes aspectos de la gestión, como, por ejemplo: a) la organización administrativa, procedimientos y actividad desarrollada por la SEUI en la gestión de los créditos que tiene atribuidos; b) las diferencias existentes entre el importe de las obligaciones reconocidas figuradas en la aplicación informática que utiliza dicho centro (ECONOMEC) y los datos de la Cuenta General del Estado; y c) información sobre los objetivos e indicadores que le asigna la Memoria del programa.

Comentarios a las alegaciones.—Las alegaciones destacan que otros órganos gestores del programa fiscalizado han facilitado estas informaciones respecto de su propia gestión, lo que es cierto, pero ello no subsana las limitaciones encontradas en la SEUI.

1.10 Se han presentado también diversas limitaciones en el análisis de la gestión realizada por la DGI:

a) No se ha aportado el listado de seguimiento de la justificación económica de las subvenciones a proyectos de I+D+i convocadas por la Orden CTE de 31 de enero de 2001, lo que ha impedido comprobar rigurosamente dicha justificación (véase el punto 7.10 de este Informe).

Comentarios a las alegaciones.—Contrariamente a lo afirmado en alegaciones, la DGI solo facilitó el listado correspondiente a la convocatoria del año 2000, indicando verbalmente que no se disponía del relativo a la convocatoria de 2001.

b) No se ha podido verificar, debido a la falta de información, la compatibilidad de 16 investigadores que desarrollaron un proyecto de investigación subvencionado y que también recibieron becas de Formación de Personal Investigador (punto 7.7.e).

Comentarios a las alegaciones.—La información facilitada en alegaciones tampoco es suficiente para verificar la compatibilidad de estos investigadores.

c) [Párrafo suprimido a la vista de la documentación aportada en alegaciones]

d) No se ha aportado información sobre las amortizaciones de los préstamos concedidos a 10 años y a tipo de interés cero para la financiación de proyectos de infraestructura científica, por un total de 37.922,9 miles de euros, lo que ha impedido comprobar su correcta amortización (punto 8.8).

Comentarios a las alegaciones.—La nueva documentación aportada en alegaciones tampoco es suficiente para verificar estas amortizaciones.

e) No se ha podido llevar a cabo el análisis previsto sobre la eficacia en la gestión del programa 463.B, por las insuperables deficiencias en la definición de objetivos e indicadores, y la inexistencia de un sistema de seguimiento e información adecuado y fiable a tales efectos (apartado IX).

E) Trámite de alegaciones

1.11 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1988 de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de la presente fiscalización se remitió para alegaciones a la Ministra de Ciencia e Innovación, como responsable del programa fiscalizado desde abril de 2008, y a quienes fueron titulares del Ministerio de Educación y Ciencia en el ejercicio 2005 y posteriores hasta abril de 2008, como responsables del citado programa presupuestario en dicho periodo. De ellos, ha

cve: BOCG-10-CG-A-134

presentado alegaciones únicamente la actual Ministra de Ciencia e Innovación (firmadas inicialmente por la Subsecretaria del Ministerio, si bien dicha deficiencia fue posteriormente subsanada mediante convalidación por la Ministra). Ambos escritos y las alegaciones se adjuntan al presente Informe.

1.12 Tras el examen por el Tribunal de las indicadas alegaciones y de la documentación justificativa remitida, se han introducido en el Informe los cambios que se han estimado procedentes. Hay que hacer constar que el Tribunal no se pronuncia respecto de las manifestaciones sobre medidas puestas en práctica con posterioridad al periodo fiscalizado, dado que no han sido objeto de comprobación. En cuanto a las alegaciones no aceptadas, obedecen sustancialmente a dos causas: a) discrepancias no fundamentadas sobre los hechos comprobados por el Tribunal o sobre los criterios técnicos e interpretaciones profesionales y jurídicas sostenidas en el Informe; y b) explicaciones no relevantes sobre las causas de determinados hechos o sobre cuestiones colaterales al contenido del Informe. En varios casos se ha estimado conveniente insertar un comentario con la opinión del Tribunal de Cuentas para precisar el contenido de algún punto concreto. No obstante, la falta de comentario expreso sobre el resto de las alegaciones no significa que el Tribunal comparta su contenido.

II. ANÁLISIS DE LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA

2.1 En los siguientes cuadros se presenta un resumen de la ejecución del presupuesto del programa 463.B en el ejercicio 2005, conforme a las clasificaciones económica y orgánica de gestión de los créditos. Un mayor detalle se recoge en el Anexo 1 de este Informe.

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS — CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

(miles de euros)

	CRÉDITOS INICIALES	CRÉDITOS DEFINIT.	OBLIG.REC.	% EJEC.
cap. 1 “Gastos de personal”	8.778,6	8.963,6	6.820,2	76
cap. 2 “Gastos corrientes”	7.314,7	11.821,5	9.224,7	78
cap. 4 “Transferencias corrientes”	26.057,6	25.038,1	24.990,4	99
cap. 6 “Inversiones reales”	12.698,0	17.448,8	15.895,9	91
cap. 7 “Transferencias de capital”	403.197,1	302.981,1	299.600,9	99
cap. 8 “Activos financieros”	105.000,0	245.000,0	235.524,6	96
TOTAL	**563.046,0**	**611.253,1**	**592.056,7**	**97**

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS — CLASIFICACIÓN ORGÁNICA

(miles de euros)

	CRÉDITOS INICIALES	CRÉDITOS DEFINIT.	OBLIG.REC.	% EJEC.
Subsecretaría Minist.Educ.yC. (SEC)	3.044,7	3.795,2	3.612,7	95
Secret.Estado Univ. e Invest. (SEUI)	13.577,2	13.527,2	12.710,4	94
S.Gral.Polit.Cientif. y Tecn. (SGPCT)	5.874,3	6.059,3	4.357,9	72
D.Gral.Investigación (DGI)	540.549,8	587.871,4	571.375,7	97
TOTAL	**563.046,0**	**611.253,1**	**592.056,7**	**97**

2.2 Del análisis de los datos de ejecución presupuestaria de 2005 del programa fiscalizado, cabe destacar las siguientes circunstancias:

a) El grado de ejecución del presupuesto analizado es elevado (97%), debido al alto porcentaje alcanzado en los capítulos 7 «Transferencias corrientes» y 8 «Activos financieros», que en conjunto suponen el 90% de las obligaciones reconocidas (ambos capítulos gestionados íntegramente por la DGI).

cve: BOCG-10-CG-A-134

En los capítulos 1 «Gastos de personal» y 2 «Gastos corrientes en bienes y servicios», por el contrario, la ejecución de los créditos definitivos no sobrepasó el 78%.

b) No se contabilizaron en el capítulo 7 «transferencias de capital» del presupuesto de gastos de 2005 las subvenciones totalmente financiadas por los fondos procedentes del FEDER (250.955,9 miles de euros) ni la parte de otras subvenciones cofinanciadas por dichos fondos (65.944,2 miles de euros), omisiones que afectan también al presupuesto de ingresos. La contabilización en el capítulo 8 «activos financieros» de las ayudas complementarias en forma de anticipos reembolsables concedidas para adelantar a los beneficiarios la financiación del FEDER en una parte de dichas subvenciones no subsana esa deficiencia, debido a su distinta naturaleza y tratamiento contable. La mayor parte de dichas obligaciones contabilizadas en el capítulo 8 se financiaron mediante una transferencia de créditos por importe de 140.000,0 miles de euros desde el capítulo 8 del programa 467.C, gestionado por la Dirección General de Política Tecnológica (DGPT).

Comentarios a las alegaciones.—Contrariamente a lo afirmado en alegaciones, los beneficiarios finales de estas ayudas comunitarias no son los perceptores de las subvenciones, sino los organismos de los Estados miembros que conceden las ayudas (artículo 9.I del Reglamento (CE) 1260/1999). No se trata, por tanto, como indican las alegaciones, de dos ayudas (una nacional y otra comunitaria) sino de una única subvención con cargo al presupuesto de gastos nacional; mientras que los fondos comunitarios deben aplicarse al presupuesto de ingresos. En consecuencia, además, el denominado «anticipo» no es tal, sino una parte de la subvención pagada por anticipado (artículo 34.4 de la LGS).

c) Se han apreciado también errores de imputación presupuestaria, de los que cabe destacar la de los Premios Nacionales de Investigación (382,5 miles de euros) al capítulo 7 «transferencias de capital», cuando por su naturaleza (premios a investigadores por su labor destacada en el campo científico) se trata claramente de transferencias corrientes, a imputar al capítulo 4. Por otro lado, en la liquidación presupuestaria figuran igualmente errores de contabilización de gastos en distintos conceptos, principalmente en el capítulo 7, si bien sin afectar al nivel legal de vinculación de los créditos.

d) Las obligaciones reconocidas por la DGI en 2005 presentan un incremento de 223.392,5 miles de euros respecto de las reconocidas en 2004 (el 64%). Esta variación obedece, en su mayor parte, al citado incremento del capítulo 8 por las ayudas en forma de anticipo reembolsable a proyectos de infraestructura científica, que en ejercicios anteriores se gestionaron por la DGI extrapresupuestariamente.

2.3 Por otro lado, en el siguiente cuadro se presenta un resumen de las modificaciones presupuestarias aprobadas en 2005 en el programa 463.B:

MODIFICACIONES DE CRÉDITO AUTORIZADAS - PROGRAMA 463.B - EJERCICIO 2005

(miles de euros)

	SEC	SEUI	SGPCT	DGI	Total
a) Incrementos:					
- Transferencias positivas	1.248,0	200,0	215,0	155.169,2	156.832,2
- Generación créditos por ingresos	0,0	0,0	0,0	6.941,2	6.941,2
SUMA	1.248,0	200,0	215,0	162.110,4	163.773,4
b) Disminuciones:					
- Transferencias negativas	497,5	250,0	30,0	114.788,8	115.566,3
TOTAL MODIFICACIONES NETAS	**750,5**	**-50,0**	**185,0**	**47.321,6**	**48.207,1**

2.4 En el examen de los expedientes, tanto de los que corresponden a generaciones de crédito como de las transferencias de crédito, se observa que han sido aprobados por el órgano competente en cada caso y que su tramitación se ha desarrollado conforme a la normativa que resulta de aplicación, salvo por el incumplimiento en todos los expedientes de la obligación establecida en la regla segunda del artículo 8.uno de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005,

cve: BOCG-10-CG-A-134

que exige que en todo expediente de modificación presupuestaria conste la incidencia de la misma, debidamente justificada y cuantificada, para la consecución de los objetivos previstos.

2.5 Cuantitativamente, la modificación más importante corresponde al ya reseñado incremento del capítulo 8 «activos financieros» mediante una transferencia de crédito desde el programa 467.C, para financiar la convocatoria de ayudas en forma de anticipos reembolsables para proyectos de infraestructura científico técnica (véase el apartado VIII). En cuanto a las disminuciones, la más relevante es una transferencia de crédito por importe de 100.216,1 miles de euros del capítulo 7 «Transferencias de capital» gestionado por la DGI al programa 000X que también gestiona la DGI, con destino a subvenciones concedidas por dicha Dirección General a los Organismos Públicos de Investigación Estatales (OPIS) con presupuesto limitativo, fundamentalmente el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

III. ANÁLISIS DEL CAPÍTULO 1 «GASTOS DE PERSONAL»

3.1 La gestión de los créditos del capítulo 1 «gastos de personal» del programa 463.B en 2005 se llevó a cabo en su totalidad por la Subsecretaría del entonces Ministerio de Educación y Ciencia, conforme a los apartados e) y f) del artículo 15.2 del Real Decreto 1553/2004. El importe de obligaciones reconocidas ascendió a 6.820,2 miles de euros, que se imputaron a los Centros gestores del programa, excepto a la propia Subsecretaría, que no dispone de créditos en el capítulo 1 de este programa.

3.2 Analizada la RPT nominativa a 1 de enero de 2006 del personal funcionario de los citados tres centros gestores del Programa 463.B, sumaban un total de 245 puestos de trabajo, de los cuales se encontraban vacantes 76 (el 31%). El mayor número de puestos de trabajo se situaba en la DGI, 146, de los que se encontraban vacantes 50 (el 34%). La RPT nominativa facilitada por el Ministerio de Administraciones Públicas no está actualizada. Se ha comprobado que 2 funcionarios que cesaron en sus puestos de trabajo de la SEUI y DGI en abril y octubre de 2005, respectivamente, seguían figurando a 1 de enero de 2006 en la RPT nominativa de dichos centros gestores.

3.3 La distribución y presupuestación de los créditos para gastos de personal entre los diversos servicios que gestionan el programa 463.B presenta visibles incoherencias:

a) La SGPCT se estructuraba en 2 Direcciones Generales: la DGI, cuyos créditos figuran en el programa 463.B, y la Dirección General de Política Tecnológica (DGPT), cuyos créditos figuran en el programa 467.C. A pesar de que, obviamente, la actividad de la propia SGPCT tiene por objeto la ejecución de ambos programas presupuestarios, todo el gasto de su personal se imputa en exclusiva al programa 463.B.

b) La SEUI gestionaba cinco programas presupuestarios, si bien los gastos de su personal se imputaron únicamente a 3 programas, principalmente al 463.B y al 322.C. La única explicación al respecto la constituye una manifestación verbal de que tal situación estaba condicionada por la reestructuración del anterior Ministerio de Educación y Cultura, por la que se desgajaron las competencias de Cultura y se recibió en cambio del extinto Ministerio de Ciencia y Tecnología parte del área de Ciencia, lo que ocasionó que los diferentes programas del MEC no estuviesen ajustados a las estructuras de los Centros gestores que habían de ejecutarlos.

c) La Subsecretaría no imputa obligación alguna en concepto de gastos de su personal al programa 463.B, a pesar de que el presupuesto de dicho programa representa el 15,22% del total del Presupuesto inicial del Ministerio en el año 2005.

3.4 Por otra parte, en 2005 había 25 personas en la DGI y 3 en la SEUI prestando servicios en régimen de dependencia y de forma estable y continuada, en horario coincidente con la jornada laboral, sin que dichas personas figuren en las correspondientes RPT ni perciban retribución alguna con cargo al capítulo 1 del programa 463.B. En concreto, se trata de 14 personas pertenecientes al CSIC, 6 a la Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial (FFII), 5 a la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) y 3 a la Fundación Española de Ciencia y Tecnología (FECYT). De la información facilitada por la Subdirección General de Personal del MEC son de notar los siguientes extremos:

a) 18 de las personas indicadas prestaban sus servicios con anterioridad a 2005 (incorporadas entre 1996 y 2004) y 2 en 2005. De otras 8 personas no se ha facilitado información. Se ha comprobado que, a 31 de marzo de 2007, 18 de las personas antes citadas seguían prestando servicios en la DGI.

b) En relación con las 14 personas pertenecientes al CSIC, se indica que han sido cedidas por este sin contraprestación, aunque no se ha aportado el instrumento jurídico en el que se fundamenta dicha

cve: BOCG-10-CG-A-134

cesión. De las citadas 14 personas, 12 realizan únicamente funciones de tipo administrativo, relacionadas con la gestión de las ayudas de la DGI en régimen de concurrencia competitiva, de las que el CSIC es el principal beneficiario. De las otras 2 personas, una de ellas (Licenciada en Sociología) realiza funciones de apoyo administrativo y la otra (Doctora en Biología) realiza funciones de apoyo técnico que incluyen entre otras las de revisión de solicitudes de subvenciones y de seguimiento de las mismas, sin que se haya acreditado el cumplimiento del artículo 28.2 de la Ley 30/1992, es decir, que dicha funcionaria se haya abstenido de participar en las subvenciones solicitadas o concedidas al CSIC.

c) Las otras 14 personas, no pertenecientes al CSIC, prestan sus servicios al amparo de acuerdos de concesión de subvenciones de los que han sido beneficiarias las entidades a las que pertenece dicho personal:

c.1. En relación con las 6 personas pertenecientes a la FFII (fundación de la UPM), su trabajo en la DGI es el objeto de una subvención por importe de 347,9 miles de euros denominada «Apoyo a la gestión de nuevas actuaciones del Plan Nacional de I+D+i 2004-2007». Las funciones desarrolladas por el citado personal son de apoyo administrativo, 5 de ellos al seguimiento de proyectos y a la gestión de convocatorias de subvenciones, y uno a la gestión de dietas de colaboradores y personal de la DGI. No se ha facilitado al Tribunal el expediente solicitado de la citada subvención. No obstante, a la vista de las funciones que realiza dicho personal, es evidente que la verdadera naturaleza de este gasto es la de un contrato de asistencia técnica o de servicios, que debió haberse tramitado conforme al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), que fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; además de aplicarse al capítulo 2 del presupuesto y a los años en los que se ha prestado el servicio (se pagó íntegramente por anticipado en 2003, al considerarse subvención).

c.2. Similar situación se produce con las 5 personas pertenecientes a la UPM, cuyo trabajo es el objeto de una subvención por importe de 360,0 miles de euros denominado «Programa piloto de archivo digital de datos». Del informe final presentado por la Universidad para la justificación de la subvención se deduce que la actividad subvencionada ha consistido básicamente en el mantenimiento de la web oficial de la Subdirección de Proyectos, además de otros servicios informáticos relacionados. Al igual que en el caso anterior, la verdadera naturaleza de este gasto es la de un contrato de asistencia técnica o de servicios, que debió haberse tramitado de conformidad con el TRLCAP (o bien como convenio de colaboración). Por otro lado, al tratarse de una inversión, debió imputarse el gasto al capítulo 6 del presupuesto de los años en que se ha realizado la prestación, y no haberse pagado íntegramente por anticipado (al considerarla subvención) en el año 2004.

c.3. Respecto de las 3 personas pertenecientes a la FECYT (fundación del sector público estatal), se aporta en alegaciones un convenio de colaboración firmado con dicha fundación el 17 de marzo de 2004 para la realización de actividades de seguimiento y análisis científico-técnico, con vigencia hasta la finalización del IV Plan Nacional de I+D+i2004-2007, a cuya ejecución estaban destinadas dichas personas.

3.5 Al margen de lo anterior hay que señalar que, en el Museo Nacional de Ciencia y Tecnología (unidad administrativa de la SGPCT), prestan servicios 11 personas contratadas por la Fundación de Apoyo al Museo Nacional de Ciencia y Tecnología (FAMNCT), de naturaleza privada, y otras 9 beneficiarias de becas financiadas por dicha fundación. En el presupuesto de la SGPCT figura una subvención nominativa a dicha fundación por importe de 462,8 miles de euros. Dichas personas ocupan, bajo la supervisión de la Directora del Museo, puestos de importancia: coordinadora de restauración, coordinadora de la biblioteca, apoyo a la gestión económica y contable, apoyo administrativo, investigación sobre las piezas que forman parte de la colección del museo y de otros temas relacionados con el patrimonio científico, restauración, y difusión y divulgación de los contenidos del museo. La propia SGPCT manifiesta que, ante lo inadecuado de su RPT, la labor del museo sería impensable sin la colaboración de la FAMNCT.

3.6 Examinados los documentos contables de las nóminas ordinarias y de incidencias correspondientes al ejercicio 2005 y a los Centros gestores del programa fiscalizado, se han observado las siguientes incidencias:

a) La incorrecta aplicación al programa 321.M «Dirección y servicios generales de la educación» de la productividad ordinaria del mes de diciembre de personal de la SEUI por importe de 5.781,13 euros, de personal de la SGPCT por importe de 15.380,87 euros y de personal de la DGI por importe de 54.180,58 euros.

b) Una funcionaria cobró en nómina del Programa 463.B un importe de 11.317,31 euros en 2005, si bien su puesto de trabajo aparece en la RPT nominativa de la Dirección General de Política Tecnológica, que no gestiona el Programa 463.B sino el 467.C.

cve: BOCG-10-CG-A-134

c) 7 contratados laborales cesaron con fecha de 3 de octubre de 2005 y tomaron posesión simultáneamente como funcionarios interinos, si bien siguieron cobrando como personal laboral en las nóminas ordinarias de los meses de octubre, noviembre y diciembre. La situación de diciembre se regularizó mediante reintegro en febrero de 2006, y la de octubre y noviembre en la nómina de incidencias de diciembre de 2005, si bien de modo incorrecto, puesto que no se anularon las obligaciones reconocidas en el concepto presupuestario 131 «Laboral eventual», lo que ha ocasionado un exceso de obligaciones contabilizadas en dicho concepto de 26.492,95 euros. Por otro lado, el importe imputado al artículo 12 en la nómina de incidencias de diciembre es también incorrecto ya que se descuenta incorrectamente de dicho artículo el exceso cobrado como personal laboral en los meses de octubre y noviembre por importe de 7.963,81 euros. Al margen de lo anterior, los puestos de estas 7 personas figuran en la RPT de la DGI, si bien uno de ellos cobró la nómina de incidencias de diciembre, por importe de 2.501,66 euros, con cargo a los créditos asignados a la SGPCT.

3.7 Conciliados, para el 100% del personal funcionario, los datos correspondientes a los conceptos retributivos de la RPT nominativa a 1 de enero de 2006 con los que figuran en la nómina de diciembre de 2005, se han detectado incidencias en las retribuciones abonadas a 25 funcionarios, por lo que se ha procedido al examen de sus expedientes personales y de todas sus nóminas percibidas en el ejercicio 2005. Los resultados obtenidos son:

a) 7 de dichos expedientes corresponden a las personas cuyas circunstancias se detallan en el punto 3.6.c). El exceso de salario cobrado, desde el 3 de octubre al 30 de noviembre, se calculó de forma errónea, dado que se tomó el líquido por un lado y se descontó del bruto por el otro. Debido a ese error, cada uno de dichos funcionarios ha cobrado finalmente un importe de 341,66 euros por encima de la retribución que les correspondía (2.391,62 euros en total). Por otro lado, en el cálculo de las cotizaciones a la Seguridad Social se duplica parcialmente la cotización de los meses de octubre y noviembre al tomar como base de cotización las retribuciones acumuladas desde el 3 de octubre a 31 de diciembre una vez deducido el líquido cobrado indebidamente como personal laboral[1].

b) 3 funcionarios han cobrado en concepto de complemento específico una cantidad superior a la que les correspondía. La cuantía cobrada en exceso por cada uno de los 3 funcionarios es de 284,72, 426,38 y 507,92 euros, respectivamente[2].

c) [Párrafo suprimido a la vista de la documentación aportada en alegaciones]

IV. ANÁLISIS DEL CAPÍTULO 2 «GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS».

4.1 En el siguiente cuadro se presenta el detalle de la ejecución presupuestaria del capítulo 2 del programa fiscalizado, por los distintos Centros gestores.

EJECUCIÓN DEL CAPÍTULO 2 DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

(miles de euros)

	CRÉDITOS INICIALES	CRÉDITOS DEFINIT.	OBLIG.REC.	% EJEC.
Subsecretaría Minist.Educ.yC. (SEC)	1.906,7	2.109,2	2.033,4	96
Secret.Estado Univ. e Invest. (SEUI)	3.427,2	3.377,2	3.160,9	94
S.Gral.Polit.Cientif. y Tecn. (SGPCT)	1.219,0	1.219,0	861,1	71
D.Gral.Investigación (DGI)	761,8	5.116,1	3.169,3	62
TOTAL	**7.314,7**	**11.821,5**	**9.224,7**	**78**

4.2 El importante incremento de los créditos asignados a la DGI en el capítulo 2 procede en su mayor parte de transferencias efectuadas desde el capítulo 7 para financiar los gastos tramitados por el

[1] En alegaciones se aportan justificantes del inicio de procedimiento de reintegro de fecha 05/06/2009 sobre estas cantidades y solicitud a la Seguridad Social de devolución del exceso de cotización por la cuota de los trabajadores, si bien no se hace referencia alguna al exceso de cuota patronal.

[2] En alegaciones se aportan justificantes del inicio de procedimiento de reintegro de fecha 09/06/2010 sobre estas cantidades.

cve: BOCG-10-CG-A-134

sistema de Anticipos de Caja fija a través de las Cajas pagadoras de la SGPCT, que no entraron en funcionamiento hasta junio de 2005. Esa circunstancia es invocada también por los gestores para justificar el bajo grado de ejecución de los créditos por la SGPCT y por la DGI. En especial, en este último Centro, el remanente de crédito no ejecutado asciende al 44% de las modificaciones de crédito antes reseñadas.

4.3 En cuanto al procedimiento de gestión de los gastos, en el siguiente cuadro se presentan los importes que figuran en la aplicación informática ECONOMEC que utilizan los Centros gestores para la tramitación y el control de la gestión de los gastos, en términos de contabilidad administrativa, si bien la DGI utiliza dicha aplicación exclusivamente para la tramitación de los Anticipos de Caja fija.

PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE LOS GASTOS CORRIENTES

(miles de euros)

	Pagos en firme	Anticipos C.F.	Total
Subsecretaría Minist.Educ.yC. (SEC)	1.788,2	245,2	2.033,4
Secret.Estado Univ. e Invest. (SEUI)	232,4	3.093,3	***3.325***
S.Gral.Polit.Cientif. y Tecn. (SGPCT)	519,4	341,7	861,1
D.Gral.Investigación (DGI)	451,1	2.718,2	3.169,3
TOTAL	**2.991,1**	**6.398,4**	**9.389,5**

4.4 Como se observa en el cuadro, los datos relativos a la SEUI (casilla sombreada) no concuerdan con los figurados en la liquidación del presupuesto de la Cuenta rendida al Tribunal, presentando una diferencia de 164.778,80 euros, superior en la aplicación ECONOMEC, que no ha sido explicada al Tribunal, ni ha podido ser conciliada.

Procedimiento de Pagos en firme

4.5 Para la fiscalización de los gastos tramitados por el procedimiento de pagos en firme se ha examinado la muestra de 20 expedientes que se detallan en el Anexo 2, de los cuales 5 se tramitaron por la SEC, 8 por la SEUI, 1 por la SGPCT y 6 por la DGI.

4.6 La tramitación en general de los citados expedientes se ha sujetado a las normas contractuales que resultaban de aplicación, si bien se han encontrado las siguientes deficiencias:

a) Los expedientes 5/0104425426 y 5/010425435EF (contratos de servicios) se encuentran incorrectamente aplicados a los créditos gestionados por la SEC del programa 463.B. Son gastos que corresponden al programa presupuestario 321.M, también gestionado por la SEC, que no disponía de crédito presupuestario para su financiación.

b) El expediente 5/010279005SE es una modificación contractual relativa al servicio de limpieza del Museo Nacional de Ciencia y Tecnología, dependiente de la SGPCT, por lo que su financiación debió aplicarse a los créditos asignados a dicho servicio. Sin embargo, por insuficiencia de crédito en el mismo, el gasto se aplicó a los créditos asignados a la SEC.

c) El expediente 5/030100044EF (consultoría y asistencia), se encuentra incorrectamente aplicado a los créditos gestionados por la SEUI del programa 463.B. Se trata de un gasto cuyo objeto corresponde al programa presupuestario 322.C, también gestionado por la SEUI.

d) En el mismo contrato anterior se aprecian los siguientes incumplimientos contractuales: 1. no consta la acreditación de la solvencia económica, técnica y financiera del adjudicatario; 2. la firma del contrato se produjo el 28 de diciembre de 2005 y la certificación relativa a la ejecución del contrato el día siguiente, lo que evidencia que el contrato se había ejecutado previamente a su formalización; y 3. no se ha entregado al Tribunal el estudio sobre «El Plan de Futuro de la UNED» que era el objeto del contrato, por lo que no se ha podido verificar la materialidad de su cumplimiento.

e) En los expedientes 5/030100047CM, 5/030100042CM, 5/030100043CM y 5/030100039CM, todos ellos contratos menores de consultoría y asistencia, aunque figuran las facturas y los certificados de conformidad, no constan los informes que constituyen el objeto de los expedientes, por lo que no se ha podido verificar la materialidad de su cumplimiento.

cve: BOCG-10-CG-A-134

f) En el expediente 5/030100040CM, también contrato menor de consultoría y asistencia, aunque figuran la factura y el certificado de conformidad, el informe objeto de la contratación está constituido por una Memoria sin fecha ni firma, de muy escasa extensión, que no puede considerarse adecuada ni suficiente para justificar el gasto realizado.

g) Los expedientes CNEAI/1 a CNEAI/6 tienen por objeto común la contratación de servicios de grabación informática de las solicitudes y recursos de los profesores funcionarios de las Universidades españolas y de los investigadores funcionarios del CSIC, a efectos de la evaluación de la productividad científica. Se trata de una actividad continuada y permanente de la DGI, desarrollada a través de la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora (CNEAI), por lo que no resulta justificada su contratación fraccionada en múltiples expedientes, constituyendo un incumplimiento del artículo 68 del TRLCAP.

h) Por otro lado, de los seis expedientes de contratación señalados en el inciso anterior, cuatro se han adjudicado a la empresa GRADO II, otro a la empresa SIGLO CONSULTORÍA Y SERVICIOS ESPECIALES y otro a la empresa GSE GENERAL DE SERVICIOS EMPRESARIALES. De acuerdo con la información obrante en el Registro Mercantil Central, estas empresas están representadas por los mismos administradores y tienen sucesivos domicilios sociales que también coinciden. Además, el personal de cada empresa presta servicios indistintamente en las otras empresas realizando los trabajos adjudicados por la DGI, e incluso los resúmenes de horas trabajadas de los 3 contratos menores (adjudicados uno a cada empresa) se han firmado por la misma persona.

i) [Párrafo suprimido como consecuencia de las alegaciones]

j) En el expediente CNEAI/1 se establece como criterio objetivo de adjudicación el haber celebrado contratos similares con la Administración, es decir, el criterio de experiencia, que resulta incorrecto, puesto que dicho criterio no se comprende entre los citados por el artículo 86 del TRLCAP, sino que es parte integrante de los requisitos de solvencia previstos en el art. 19 del mismo texto legal.

k) En los expedientes CNEAI/1 y CNEAI/2 no constan las razones de la aceptación o el rechazo de las ofertas por el órgano de contratación, según exige el art. 92.3 del TRLCAP. Se adjudican directamente a la empresa GRADO II, en los 2 casos, por el precio más económico, sin valorar los criterios establecidos en el Pliego de cláusulas administrativas particulares, en cuya cláusula 8.2 se señala que se justificará la adjudicación y quedará constancia en el expediente. Hay que destacar además que la adjudicación y la formalización del contrato son posteriores a la ejecución de parte del trabajo.

Procedimiento de Anticipos de Caja fija

4.7 El sistema de Anticipos de Caja fija se regía en el periodo y ámbitos fiscalizados por la Orden del MEC de 30 de diciembre de 2004, que estableció la estructura y organización de las cajas pagadoras, y por la Orden del MEC de 31 de marzo de 2005, que ordena y regula dicho sistema de pagos. El retraso en la elaboración de la Orden y en la puesta en marcha efectiva del sistema (junio de 2005), pudo ser la causa, según manifiestan los órganos gestores, del bajo grado de realización de los créditos del capítulo 2 «gastos corrientes en bienes y servicios» en la SGPCT y la DGI.

4.8 Para la fiscalización de los gastos tramitados por este procedimiento se seleccionaron 7 cuentas justificativas, por importe total de 239.086,12 euros, de las que se han examinado diversos gastos por importe de 43.261,42 euros correspondientes a los cuatro Centros gestores del programa. El análisis efectuado permite concluir que la tramitación y registro de estos expedientes se ha desarrollado de conformidad con las normas establecidas al efecto, así como que los gastos se han imputado correctamente al programa fiscalizado. No obstante, se han observado las siguientes incidencias:

a) En la SEUI no se ha facilitado información acerca del método seguido en la gestión de los gastos que se han tramitado mediante este sistema que, conforme a los listados de la aplicación ECONOMEC, suponen el 93% de los gastos imputados al capítulo 2 «gastos corrientes en bienes y servicios» por este Centro gestor. Tampoco ha sido posible obtener el detalle de las cuentas justificativas tramitadas respecto de los gastos imputados a los conceptos 230 «Dietas», 231 «Locomoción» y 233 «Otras indemnizaciones».

b) En la cuenta justificativa 5/30023, correspondiente a la DGI, se aprecia la imputación incorrecta en el concepto 226.06 de dos gastos por importes de 188,02 y 2.324,24 euros que, atendiendo a su naturaleza, deberían haberse aplicado a los conceptos 230 y 231, respectivamente.

c) [Párrafo suprimido como consecuencia de las alegaciones]

cve: BOCG-10-CG-A-134

d) En la cuenta justificativa 5/20485, correspondiente a la SGPCT, se deduce de las justificaciones presentadas por los cuentadantes, relativas a indemnizaciones por razón del servicio, que las comisiones de servicio se aprueban en fecha posterior al viaje realizado.

V. ANÁLISIS DEL CAPÍTULO 4 «SUBVENCIONES Y TRANSFERENCIAS CORRIENTES».

5.1 Las obligaciones reconocidas en el capítulo 4 «transferencias corrientes» ascendieron a 24.990,4 miles de euros, conforme al siguiente detalle:

OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN EL CAPÍTULO 4 «TRANSFERENCIAS CORRIENTES»

(miles de euros)

conceptos / Centros gestores		DGI	SEUI	Total
490	"al exterior"	17.119,4		17.119,4
432	"a la Fundación para el Desarrollo de la Investigación en Genómica y Proteómica"		4.343,5	4.343,5
434	"a la Fundación de Ciencia y Tecnología"		3.126,5	3.126,5
486	"al nodo nacional de GBIF-CSIC (Global Biodiversity Info Facility"		401,0	401,0
TOTAL		**17.119,4**	**7.871,0**	**24.990,4**

5.2 De los 17.119,4 miles de euros imputados al concepto 490, gestionados por la DGI, 16.882,5 miles de euros se corresponden con el pago de cuotas derivadas de la pertenencia de España a organismos internacionales y de contribuciones a programas internacionales de investigación. Los restantes 236,9 miles de euros se destinaron a ayudas en régimen de concurrencia competitiva, denominadas INFN e IN2P3, que tienen por objeto facilitar la colaboración entre investigadores de centros españoles con investigadores de los Institutos de Física Nuclear de Italia (INFN) y de Física de Partículas de Francia (IN2P3).

Pago de cuotas a organismos internacionales

5.3 En relación con el pago de cuotas, se han examinado los siguientes dos expedientes, con los resultados que se expresan:

a) Expediente 050120-504, pago de la cuota de 2005 por la pertenencia al Laboratorio Europeo de Biología Molecular (EMBL) por importe de 4.509,3 miles de euros. El pago de la contribución española se establece conforme a los siguientes plazos: un 40% en 31 de enero, otro 40% en 31 de mayo y el 20% restante en 30 de septiembre. No obstante, mediante nota interior se argumenta en el expediente la conveniencia de efectuar el pago de una sola vez al objeto de «evitar la producción de intereses que vienen arrastrándose de años anteriores». Conviene precisar que los intereses a que se refiere la citada nota son intereses de demora a causa de retrasos en los pagos de las cuotas de años anteriores. En consecuencia, se efectuó en marzo de 2005 el pago del importe total de la citada contribución. El Tribunal no considera justificada esta forma de proceder, puesto que descansa sobre la presunción de ser inevitable la falta de atención y diligencia en el cumplimiento de los plazos, presunción que no es posible compartir. Además, el pago anticipado implica un resultado financiero negativo para España.

b) Expediente 050530-5035, intereses de demora por retrasos en el pago de la cuota de 2004 al EMBL, por importe de 101,0 miles de euros. Los días de retraso en el pago de las 3 contribuciones correspondientes al año 2004 respecto a las fechas de vencimiento de las mismas, según consta en el escrito del EMBL reclamando los intereses, oscilan entre los 39 y los 244 días, cuyas causas no han sido explicadas. Por otro lado, la imputación del gasto al concepto 490 «Transferencias corrientes al exterior» no es correcta, debiendo haberlo hecho al concepto 352 «Intereses de demora».

cve: BOCG-10-CG-A-134

c) Otros intereses de demora pendientes. Con independencia de los dos expedientes anteriores, en el escrito del EMBL de 4 de agosto de 2004, por el que se solicita el pago de la contribución de dicho año, se hace constar que se encuentran pendientes de pago otros 25,1 miles de euros, por intereses de demora causados por el retraso de las cuotas de los ejercicios 2002 y 2003.

Ayudas INFN e IN2P3

5.4 Las ayudas INFN e IN2P3 tienen por objeto la financiación de los gastos de desplazamiento a Italia y Francia de investigadores españoles y los gastos de manutención y estancia en España de investigadores italianos y franceses. La cuantía de las ayudas se fija de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, de indemnizaciones por razón del servicio, y en la Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos de 2 de diciembre de 2005.

5.5 La imputación de estas ayudas al concepto 490 «Transferencias corrientes al exterior» es incorrecta, dado que los beneficiarios son centros de investigación españoles, públicos y privados, sin ánimo de lucro, y el pago de las ayudas se hizo a dichos centros en España. Por otro lado, en ayudas por 41,2 miles de euros el beneficiario fue un OPI estatal, en cuyo caso el programa presupuestario al que debió imputarse el gasto es el 000X «transferencias internas entre subsectores».

5.6 Convocatoria de las ayudas. La convocatoria de ayudas INFN se formalizó mediante la Orden ECI/2997/2004 de 13 de septiembre. La de las ayudas IN2P3 se hizo por la Orden ECI/3009/2004 de 13 de septiembre. En el examen de dichas convocatorias se aprecia que, tanto para las ayudas INFN como para las IN2P3, la convocatoria se aprueba en 2004, concediéndose las subvenciones en 2005 con imputación al presupuesto de este año. Se trata, por tanto, de un supuesto de tramitación anticipada de expedientes de gasto, cuyo proceso contable se regula en las reglas 42 y 43 de la Instrucción de Operatoria Contable aprobada por Orden del MEH de 1 de febrero de 1996. Sin embargo la DGI tramitó incorrectamente el expediente como gasto plurianual. Se aprecia asimismo la omisión de la obligada retención de crédito y de la formalización de los documentos contables de autorización del gasto en 2005, acumulándose todas las fases contables al proponer el pago de las subvenciones mediante documentos ADOK.

5.7 Concesión. Al objeto de comprobar el efectivo cumplimiento del procedimiento establecido en las convocatorias para la concesión de las ayudas, se han examinado tres expedientes correspondientes a las ayudas INFN, de cuyo resultado se desprenden los siguientes incumplimientos: a) no consta que hayan sido evaluados los expedientes conforme a los criterios de selección establecidos en el apartado 7.º de las Bases reguladoras; b) no se ha establecido un orden de prelación entre ellos como señala el artículo 22.1 de la LGS; c) no consta que se haya constituido el Comité mixto hispano-italiano a que hace referencia el apartado 7.º.2 de las bases; y d) del proceso de selección únicamente se ha aportado un acta de la comisión de valoración en el que se propone la concesión de subvención a 32 solicitudes.

5.8 Justificación. La forma de justificación de las ayudas establecida en las Bases (presentación de un informe final y un resumen de gastos), no permite un adecuado seguimiento por la DGI de los gastos realizados. No se tramita, como sería necesario, una cuenta justificativa en la que se precisase para cada investigador los gastos incurridos por cada concepto (alojamiento, manutención y desplazamiento), con indicación del n.º de justificante, acreedor y fecha de pago. Por otra parte, en ninguno de los tres expedientes examinados consta actuación alguna de la DGI encaminada a comprobar la adecuada justificación de la subvención, conforme dispone el artículo 32 de la LGS.

5.9 Analizados los documentos obrantes en los citados tres expedientes, se observan las siguientes deficiencias[3]:

a) Expediente INFN05-13, beneficiario CSIC-ICE, importe 4.600,00 euros.

a.1 No consta la certificación del CSIC de haberse realizado de conformidad la estancia de los investigadores extranjeros, ni información sobre itinerarios y fechas de llegada y salida.

a.2 Se presentan justificantes por 4.675,63 euros, de los que no se consideran correctos los siguientes: a) se incluyen 2.257,10 euros de gastos de manutención y alojamiento de investigadores españoles (para los cuales las bases reguladoras solo admiten gastos de desplazamiento); b) se incluyen gastos de desplazamiento por importe de 417,74 euros de un investigador que no figura ni en la solicitud de subvención ni en el informe final, y en cuya comisión de servicio se indica que es para Acciones

[3] En alegaciones se aportan justificantes de inicio de procedimiento de reintegro respecto de estos tres expedientes de fecha 28/05/2010 y se informa de que se revisará, a los mismos efectos, la convocatoria de 2005.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Integradas (otra modalidad de ayuda distinta); y c) se incluyen gastos por importe de 293,28 euros de un investigador extranjero que no figura ni en la solicitud de subvención ni en el informe final, y en cuyo expediente figura como perteneciente a la Academia de Ciencias de Moscú. La ayuda no justificada, por tanto, en este expediente asciende a 2.892,49 euros.

b) Expediente INFN05-27, beneficiario Universidad de Zaragoza, importe 13.600,00 euros.

b.1 No constan las órdenes de comisión de servicio de los investigadores españoles, ni información sobre itinerarios y fechas de llegada y salida de los investigadores extranjeros. En relación con estos últimos, no obstante, de la documentación disponible se observa que la Universidad de Zaragoza ha pagado media dieta de más en tres casos y un pequeño importe de menos en otro, debido a la aplicación de las cuantías del Real Decreto 462/2002, cuando procedían las de la Resolución de la SEH de 2 de diciembre de 2005.

b.2 De los 17 justificantes, no consta la fecha de pago por el beneficiario al investigador en 6 casos ni el DNI en 2. En otros 2 recibos relativos al mismo investigador se recogen DNI diferentes. En 2 liquidaciones de gastos se pagan al investigador pequeñas cantidades de menos, sin que consten las causas. Hay 4 facturas que no cumplen con los requisitos fijados en el artículo 6 del Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, al no constar el NIF del emisor o no identificar correctamente al destinatario de la factura.

b.3 No se consideran correctos los siguientes justificantes: a) se incluyen 429,97 euros por gastos de transporte de un investigador italiano (para los cuales las bases reguladoras solo admiten los gastos de estancia); b) se observa un exceso de 756,24 euros por gastos de alojamiento de dos investigadores, al facturar 4 días a 160,50 euros/día cuando el importe máximo es de 65,97 euros/día; c) se incluyen 391,50 euros por gastos de alojamiento sin la correspondiente factura; d) se observa un exceso de 435,43 euros por el gasto de alojamiento por 37 noches de un investigador, que se sustenta en una factura de un colegio mayor universitario relativa a tres meses; y e) se incluye un gasto de 589,57 euros por el alojamiento de un investigador italiano durante el periodo de 25 de mayo al 3 de junio, que no coincide con el que figura en el informe final (24 de julio a 7 de agosto). La ayuda no justificada en este expediente es de 2.657,70 euros.

c) Expediente INFN05-06, beneficiario: Universidad Autónoma de Madrid, importe 9.900,00 euros. No se consideran correctos los siguientes justificantes: en los gastos por desplazamientos de los investigadores españoles se incluyen gastos de taxi y tren por 244,30 euros sin que los mismos se hayan autorizado en la comisión de servicio; b) los gastos de alojamiento de los investigadores italianos no se soporta con facturas (se pagan siempre 100,00 euros por día). Teniendo en cuenta lo anterior, y admitiendo los gastos de manutención por el importe de las dietas correspondientes, el gasto total subvencionable ascendería a 2.175,34 euros. Dado que la Universidad ha reintegrado al Tesoro 5.100,00 euros, quedaría un importe de ayuda no justificada en este expediente de 2.624,66 euros.

5.10 A la vista de las deficiencias encontradas en la justificación de los citados tres expedientes, se ha examinado, respecto de los otros 29 expedientes tramitados con cargo a esta línea de ayudas, si los beneficiarios habían presentado la justificación en plazo y si el importe de la subvención excedía del gasto justificado, dando por resultado:

a) Todas estas ayudas debían haber sido justificadas por el beneficiario a lo largo de 2006. Sin embargo, en 21 casos del total de 32 proyectos subvencionados, la justificación se ha presentado a lo largo de 2007, incurriendo en el supuesto contemplado en el artículo 56 de la LGS. No consta que se haya tramitado ningún expediente sancionador.

b) En 15 casos, a la justificación presentada se acompaña el reintegro del exceso de subvención respecto del coste incurrido, si bien en ninguno de esos 15 casos consta que se hayan exigido los correspondientes intereses de demora.

c) En el expediente INFN05-28 no consta el obligado informe final que debe presentar el beneficiario. Además, el gasto certificado es inferior en 3.932,22 euros al importe de la subvención[4].

[4] En alegaciones se aporta el informe final y carta de pago de 07/08/2007 acreditativa del reintegro de 3.932,22 euros, si bien no se hace referencia alguna a los correspondientes intereses de demora.

cve: BOCG-10-CG-A-134

d) La misma circunstancia se produce en el expediente INFN05-15 en el que no consta el reintegro de los 1.150,00 euros de exceso de ayuda sobre los gastos[5].

e) En el expediente INFN 05-02 (ayuda por importe de 2.300,00 euros y gastos justificados por 2.730,20 euros), se señala en el informe final de la actuación de fecha 2 de octubre de 2006 que los gastos justificados se han financiado con los remanentes de ayudas de 2002 y 2003, y que actualmente están utilizando la ayuda correspondiente a 2004. Se deduce, por tanto, que no se han justificado debidamente las ayudas concedidas en todos estos años (2002 a 2005), ni reintegrado los excesos pertinentes.

Transferencias corrientes nominativas

5.11 Las tres subvenciones corrientes nominativas figuradas en el programa 463.B fueron gestionadas por la SEUI, en cuyo examen han concurrido las limitaciones indicadas en el punto 1.9 de este Informe. De la documentación aportada se deducen las siguientes observaciones:

a) Subvención nominativa a la Fundación para el Desarrollo de la Investigación en Genómica y Proteómica (GENOMA), por importe de 4.343,5 miles de euros. Se trata de una fundación estatal reconocida e inscrita en el Registro de Fundaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo. La presente subvención tiene por finalidad la financiación de la totalidad de sus gastos corrientes. Para justificar la subvención se aporta el Informe de Auditoría de Cuentas de la IGAE que incluye las Cuentas Anuales de la Fundación y el Informe de las obligaciones de carácter económico financiero exigido por el artículo 129.3 de la LGP. Sin embargo, del análisis de las cuentas anuales, cuya presentación ante el MEC ha excedido en más de dos meses el plazo establecido en el convenio regulador de la subvención, se observa la omisión de la declaración de inexistencia de remanente requerida por el convenio. Por otra parte, la Fundación no ha informado si ha solicitado o recibido otras subvenciones para la misma finalidad, si bien en el informe de auditoría consta otra subvención por importe de 4.343,7 miles de euros del Ministerio de Sanidad y Consumo.

b) Subvención nominativa a la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT), por importe de 3.126,5 miles de euros. La FECYT es una entidad sin ánimo de lucro, de ámbito estatal, clasificada como Fundación docente y de investigación. La presente subvención tiene por finalidad la financiación de la totalidad de sus gastos corrientes. Para su justificación, la FECYT ha presentado las Cuentas Anuales de 2005 junto con el informe de Auditoría, con opinión favorable, emitido por la IGAE, así como un informe económico y de actividad (no auditado) sobre el destino de la subvención. Del análisis de dichas cuentas, sin embargo, se deduce que con cargo a dicha subvención se han financiado gastos de inversión que no se encuentran en el ámbito de aplicación del convenio regulador de la subvención, sin que se haya presentado tampoco la declaración de inexistencia de remanente exigida por el convenio.

c) Subvención nominativa al CSIC para el desarrollo del Programa Internacional Global Biodiversity Information Facility (GBIF), por importe de 401,0 miles de euros. El GBIF es una entidad de coordinación internacional, con sede en Copenhague, que pretende impulsar los esfuerzos científicos y técnicos en el desarrollo de un sistema que permita disponer de los datos digitalizados de biodiversidad a nivel global. De conformidad con el Memorándum firmado por España con dicha entidad, la Administración española se compromete a compartir sus datos con el Nodo Central del GBIF y a organizar un Nodo Nacional de Información en Biodiversidad que permita reunir los datos y su libre acceso a través de Internet. La representación de España en el GBIF corresponde al MEC, que encomienda al CSIC la gestión del citado Nodo Nacional. Para la justificación de esta subvención, el CSIC ha aportado una Memoria económica y los documentos justificativos de cada gasto, excediendo en dos meses el plazo establecido al efecto por el convenio regulador de la subvención, y con posterioridad a la firma del nuevo convenio para el siguiente año. Los gastos justificados ascienden a un total de 310.925,73 euros, inferior en 90.124,27 euros al importe de la subvención percibida, diferencia que fue objeto de solicitud de reintegro por la SEUI[6].

[5] En alegaciones se aporta justificante de fecha 03/12/2007 de reintegro de la cantidad mencionada, y se informa del inicio de la reclamación de intereses de demora.

[6] En alegaciones se aporta justificante de reintegro de la cantidad mencionada, de fecha 02/10/2006.

cve: BOCG-10-CG-A-134

VI. ANÁLISIS DEL CAPÍTULO 6 «INVERSIONES REALES».

6.1 En el siguiente cuadro se presenta el detalle de la ejecución presupuestaria del capítulo 6 del programa fiscalizado, por los distintos Centros gestores.

EJECUCIÓN DEL CAPÍTULO 6 DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

(miles de euros)

	CRÉDITOS INICIALES	CRÉDITOS DEFINIT.	OBLIG.REC.	% EJEC.
Subsecretaría Minist.Educ.yC. (SEC)	1.138,0	1.686,0	1.579,3	94
S.Gral.Polit.Cientif. y Tecn. (SGPCT)	2.254,6	2.254,6	1.045,9	47
D.Gral.Investigación (DGI)	9.305,4	13.508,2	13.270,6	99
TOTAL	**12.698,0**	**17.448,8**	**15.895,8**	**91**

6.2 Las principales inversiones incluidas en el Anexo correspondiente de los PGE para 2005 son las siguientes:

(miles de euros)

Proyecto	*Dotación inicial*	*Centro gestor*
Adquisición de un superordenador	5.620,0	DGI
Red IRIS	3.605,4	DGI
Seguim., coord., evaluac. y difusión del Plan Nacional de I+D+i	1.796,6	SGPCT

6.3 El importante incremento, mediante modificaciones, de los créditos asignados a la DGI obedece principalmente a la falta de presupuestación de compromisos adquiridos en ejercicios anteriores por valor de 3.548,6 miles de euros, de los que 3.245,3 miles de euros corresponden a la Red IRIS y 303,4 miles de euros a actividades vinculadas al proyecto «Difusión, evaluación y seguimiento de la investigación tecnológica», cuya dotación inicial según el Anexo de Inversiones era de 80,0 miles de euros. Por otro lado, hay que señalar que un importe de 520,2 miles de euros de obligaciones reconocidas corresponden a tres contratos de consultoría y asistencia que, atendiendo a su naturaleza, deberían haberse imputado al capítulo 2 «gastos corrientes en bienes y servicios», deficiencia que se ha venido repitiendo hasta el ejercicio 2008.

6.4 Para la fiscalización de los expedientes tramitados con cargo al capítulo 6 «inversiones reales» del programa 463.B, se ha examinado una muestra de 10 contratos, cuyas circunstancias se detallan en el Anexo 3.

6.5 Del examen de los expedientes referidos se deduce que los mismos se han tramitado, en general, de conformidad con las disposiciones presupuestarias y contractuales aplicables. Únicamente cabe señalar, como incidencias relevantes observadas, las siguientes:

a) Expdte. 2004-SC. Contrato de suministro de un sistema de tratamiento de la información para la creación de un Centro Nacional de Supercomputación, adjudicado en 2004 a la empresa IBM, S.A. por 13.920,0 miles de euros, en dos anualidades, de las cuales la de 2005 ascendía a 5.620,0 miles de euros, incrementada en 189,7 miles de euros tras la modificación del contrato. La adjudicación sin concurrencia se fundamentó en el artículo 182 de la LCAP, por la singularidad del objeto del contrato y por estimar la SGPCT que dicha empresa era la única que podía realizar este encargo. En el examen del expediente se han observado las siguientes incidencias:

a.1 En el mismo día (9 de marzo de 2004) se tramita la aprobación del expediente, la invitación a contratar, la proposición económica de la empresa, el informe favorable del Secretario General de Política Científica y la adjudicación por el Subsecretario. Un día después se firma el contrato y se constituye la garantía definitiva.

cve: BOCG-10-CG-A-134

a.2 El contrato no ha sido informado por el Servicio Jurídico, incumpliendo el artículo 71 del RLCAP.

a.3 La recepción final del suministro estaba fijada para febrero de 2005, aunque se produjo finalmente en septiembre de dicho año, sin que conste en el expediente si el retraso es o no imputable al contratista y si proceden o no las penalizaciones previstas en el contrato, de conformidad con el artículo 95 de la LCAP.

b) Expdte. 2005/050100014EF. Evaluación, seguimiento y difusión de las convocatorias de investigación técnica en el área sectorial de la Dirección General de Política Tecnológica. La citada Dirección General no dispone de créditos en el programa 463.B, debiendo haber sido imputado el contrato al programa 467.C «Investigación y Desarrollo Tecnológico Industrial», de acuerdo con su finalidad.

VII. ANÁLISIS DEL CAPÍTULO 7 «SUBVENCIONES Y TRANSFERENCIAS DE CAPITAL».

7.1 En el siguiente cuadro se presenta el detalle de la ejecución presupuestaria del capítulo 7 del programa fiscalizado, en términos de obligaciones reconocidas, por los distintos Centros gestores.

OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN EL CAPÍTULO 7 «TRANSFERENCIAS DE CAPITAL»

(miles de euros)

Conceptos / Centros gestores		DGI	SGPCT	Total
1.- Subvenciones no nominativas				
740	a sociedades mercantiles estatales, EE.EE. y otros OO.PP - Fondo Nacional para el Desarrollo de la Inv.Científ. y Técnica	5.651,3		5.651,3
750	a comunidades autónomas - Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica	185.704,7		185.704,7
760	a corporaciones locales - Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica	637,4		637,4
770	a empresas privadas - Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica	7.125,1		7.125,1
780	a familias e instituciones sin fines de lucro - Fondo Nacional para el Desarrollo de la Inv. Cient. y Técnica	40.304,9		40.304,9
783	Becas y ayudas de Formación y movilidad de profesorado y personal investigador	44.956,9		44.956,9
790	al exterior - convenio Instituto de Ciencias de la Computación	256,9		256,9
791	al exterior - convenio construcción antena ALMA en Chile	1.600,9		1.600,9
2.- Subvenciones nominativas				
731	a la Fundación de Ciencia y Tecnología para actuaciones del Programa Nacional de Difusión	1.968,2		1.968,2
732	a la Fundación de Ciencia y Tecnología para financiar la Web of Knowledge	5.875,0		5.875,0
741	al Consorcio para la Construcción, Equipamiento y Explotación del Laboratorio de Luz Sincrotón	1.000,0		1.000,0
781	a Grantecan para la construcción del Telescopio	3.697,0		3.697,0
782	a la Fundación de Apoyo al Museo de Ciencia y Tecnología		462,8	462,8
784	Aportación a la Fundación I+D+i Fundación Ciencia, Tecnología y Empresa		359,7	359,7
TOTAL		**298.778,3**	**822,5**	**299.600,8**

cve: BOCG-10-CG-A-134

7.2 El detalle de las obligaciones reconocidas, en relación con los procedimientos seguidos en la tramitación de las subvenciones y líneas de ayudas, se expone en el siguiente cuadro.

(miles de euros)

Procedimiento y Líneas de ayudas			***O.R.***	***epígrafe Informe***
1.- Convocatorias de subvenciones en concurrencia competitiva			276.257,0	A)
- Realización de proyectos de investigación		*114.587,3*		A.1)
- Potenciación de Recursos Humanos	*- Ramón y Cajal*	*47.416,7*		A.2)
	- Becas FPI	*43.697,7*		
	- Juan de la Cierva	*10.520,1*		
- Torres Quevedo		*10.615,5*		A.3)
- Técnicos de apoyo		*6.014,7*		A.4)
- Acciones Complementarias Difusión		*1.218,4*		A.5)
- Acciones Complementarias Internacionales		*6.212,1*		A.6)
- Acciones integradas		*2.498,7*		
- Becas de especialización en organismos internacionales		*876,7*		
- Acciones Complementarias Nacionales		*14.263,4*		
- PETRI		*6.006,9*		
- OTRI		*4.608,6*		
- AE Nanotecnología		*2.440,6*		
- AE Genómica		*1.993,4*		
- AE Vertidos		*1.817,4*		
- Acciones especiales		*801,7*		
- Premios Nacionales		*382,5*		
- AE Deportes		*202,0*		
- Acciones IDE		*82,6*		
2.- Subvenciones nominativas			13.362,7	B)
3.- Subvenciones de concesión directa, no nominativas			8.123,5	C)
4.- Cuotas derivadas de convenios internacionales			1.857,8	D)
TOTAL			**299.601,0**	

7.3 El análisis de la gestión de los expedientes contabilizados en el capítulo 7 del programa 463.B se ha efectuado sobre las principales líneas de ayudas en concurrencia competitiva y sobre el resto de subvenciones, mediante el examen de las convocatorias, de los procedimientos de concesión y de los procedimientos de control sobre la justificación implantados. Adicionalmente, se han practicado pruebas de cumplimiento sobre diversas muestras de expedientes, detalladas en el Anexo 4, con representatividad suficiente para la obtención de conclusiones sobre el funcionamiento del control interno en los procedimientos examinados.

cve: BOCG-10-CG-A-134

A) Subvenciones en régimen de concurrencia competitiva

7.4 Sin perjuicio de las deficiencias particulares observadas en cada línea de ayudas examinada, que se detallan en los correspondientes epígrafes de este informe, cabe señalar las siguientes deficiencias de carácter general que afectan a todas ellas:

a) La DGI no ha enviado la obligatoria información a la IGAE para la formación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, vulnerando el artículo 20 de la LGS. Este incumplimiento se ha producido también, al menos, en los ejercicios 2006 y 2007.

b) [Párrafo suprimido como consecuencia de las alegaciones]

c) Con la excepción de las líneas de ayuda correspondientes a Torres Quevedo, Técnicos de Apoyo, AC Internacionales (modalidades a5, a6 y a7), becas en organismos internacionales y becas FPI, la DGI no ha publicado en el BOE las subvenciones concedidas, vulnerando lo dispuesto en el artículo 18 de la LGS.

d) Aunque, con carácter previo a cada convocatoria, se procede a la aprobación del gasto como exige el artículo 34 de la LGS, el reflejo contable se demora injustificadamente hasta la adjudicación de las subvenciones, momento en el que se procede a la retención del crédito y se emiten los documentos contables AD o ADOK, proceso que incumple la regla 21.2 de la Instrucción de Operatoria Contable. Igual deficiencia afectó también a las convocatorias que se aprobaron en 2004 y cuya resolución se produjo en 2005, con imputación al presupuesto de ese año y siguientes.

7.5 En cuanto al sistema de control sobre los proyectos subvencionados, la DGI, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento (CE) 438/2001, viene realizando desde el año 2003 controles a los beneficiarios de subvenciones cofinanciadas por el FEDER. Hasta el 8 de junio de 2007, la DGI había efectuado 887 controles, principalmente de las convocatorias de 2000 a 2003. Los objetivos de dichos controles, según el manual de visitas de 2005, fueron: la realidad física de los proyectos, su grado de avance, el cumplimiento de la normativa comunitaria sobre información y publicidad, y los requisitos de elegibilidad de los gastos. En un nuevo manual de enero de 2007 se añaden los objetivos del cumplimiento de la normativa comunitaria sobre medio ambiente y sobre contratación pública.

7.6 Al margen de los citados controles sobre los proyectos cofinanciados por fondos comunitarios, la DGI no realizó en el periodo fiscalizado similares controles al resto de proyectos.

7.7 Por otro lado, la DGI, al revisar las solicitudes de ayudas, efectúa cruces para comprobar la posible acumulación (prohibida por las convocatorias) de los investigadores principales en más de un proyecto subvencionado de la línea de ayudas a proyectos de investigación, considerando tanto los proyectos financiados por la propia DGI, como por el INIA y el Instituto de Salud Carlos III. Ahora bien, no se efectúan controles para comprobar la posible acumulación de ayudas de I+D+i con otros expedientes cuyo objeto es la contratación de personal investigador. A tal efecto, por el Tribunal se ha cruzado la base de datos de gastos certificados al FEDER en la convocatoria de proyectos hasta junio de 2007 con los datos de los investigadores que hasta diciembre de 2005 habían disfrutado subvenciones de los programas Ramón y Cajal, Juan de la Cierva, Torres Quevedo, Técnicos de Apoyo y becas FPI, obteniéndose los siguientes resultados:

a) Se acumulan dos ayudas para la retribución de un mismo investigador en los proyectos MAT 2004-03070-C05-04 (investigación) y JCI-2004-1 (Juan de la Cierva). En el primero se justificaron 34.537,99 euros por el periodo de diciembre de 2004 a diciembre de 2006, recibiendo de subvención el 50%, es decir, 17.269,00 euros. En el segundo se justificaron 80.215,28 euros por el periodo 2004-2007, recibiendo de subvención 63.880,00 euros. No solo se han acumulado estas ayudas, sino que el total recibido por las mismas es superior al importe justificado del gasto. Al margen de lo anterior, hay que señalar que las subvenciones Juan de la Cierva tienen cofinanciación del FSE y los proyectos de investigación la tienen del FEDER, por lo que se incumple también el artículo 28 del Reglamento (CE) 1260/1999, que establece que una medida o una operación sólo puede beneficiarse de la participación de un fondo estructural[7].

b) Similar situación, en cuanto a la acumulación de ayudas y de cofinanciación comunitaria, se produce en los proyectos DPI 2004-06747 (investigación) y PTQ 2004-1014 (Torres Quevedo). En el primero se han certificado gastos por la retribución de un investigador a lo largo de todo el año 2005 por

[7] El acuerdo de no subvencionalidad que se aporta en alegaciones de fecha 13/02/2008 es insuficiente, puesto que no contempla la incompatibilidad entre las ayudas financiadas por el FSE y las financiadas por el FEDER. Además, no consta que se haya iniciado el pertinente procedimiento de reintegro.

cve: BOCG-10-CG-A-134

importe de 5.628,98 euros, mientras que en el segundo figura el mismo investigador por 3 años, a partir de octubre de 2004[8].

c) Igual ocurre en los expedientes NAN 2004-09333 C05-02 (investigación) y PTQ 2004-0833 (Torres Quevedo). En el primero se certifican gastos de personal de un investigador por todo el año 2006, por importe de 21.852,23 euros, siendo el objeto del segundo una subvención del programa Torres Quevedo por 3 años a partir del 25 de mayo de 2004[9].

d) Por último, se aprecian también las citadas deficiencias en los expedientes TEC 2004-06451-C5-04 (investigación) y PTQ 2002-0199 (Torres Quevedo). El primer expediente incluye gastos de personal por un investigador durante el periodo del 13 al 31 de diciembre de 2004, por importe de 1.798,32 euros, mientras que en el segundo se subvenciona el gasto del mismo investigador por el periodo del 3 de abril de 2003 al 2 de abril de 2005[10].

e) No se ha podido verificar, debido a la falta de información, la compatibilidad de 16 investigadores que desarrollaron un proyecto de investigación subvencionado y que también recibieron becas de Formación de Personal Investigador, según se deduce de los siguientes expedientes[11]:

Ref. Proyecto I+D	Ref. Solicitud Becas FPI
AGL2004-07935-C03-01	FP2000-6575
CTM2004-05302	FP2000-6217
CTQ2004-07783-C02-01	BES-2005-9047
BIA2004-01302	BES-2005-10591
CTQ2004-06279	BES-2005-7931
HUM2004-00748	FP2000-6990
AGL2004-07094-C02-02	BES-2005-7498
CTM2004-03817	BES-2005-8886
TEC2004-06854-C03-01	BES-2005-9466
TIN2004-06326-C03-01	BES-2005-10978
TEC2004-02551	BES-2005-8964
BIA2004-01898	BES-2005-7312
TIN2004-07797-C02-02	BES-2005-8758
HUM2004-00940	BES-2005-9113
BIO2004-03773-C04-02	FP2000-5904
CGL2004-06099-C03-01	BES-2005-10227

A.1) Subvenciones para la realización de proyectos de investigación

7.8 Se trata de la principal línea de subvenciones gestionada por la DGI. El importe total de las obligaciones reconocidas en 2005 ascendió a 223.163,9 miles de euros, de los que 47.557,3 miles de euros se imputaron al capítulo 7 del programa 000.X (las concedidas a OPIs nacionales, principalmente el CSIC), 114.587,3 miles de euros al capítulo 7 del programa 463.B y 61.019,3 miles de euros (la parte de la subvención financiada por el FEDER) se contabilizaron extrapresupuestariamente.

7.9 Las bases reguladoras de las subvenciones concedidas en 2005 se aprobaron por Orden de 30 de noviembre de 2004, y la convocatoria por Resolución de 14 de diciembre de 2004. El objeto de las ayudas es la financiación de proyectos de investigación, tanto de carácter básica como aplicada, a realizar por centros de investigación públicos o privados sin ánimo de lucro, en el marco de los Programas Nacionales del Plan Nacional de I+D+i. Las subvenciones son plurianuales, normalmente a 3 años. El pago de la primera anualidad se tramita al momento de la concesión, mientras que el pago de las siguientes anualidades se condiciona a la aportación por el beneficiario del informe anual de seguimiento científico y su aprobación por la DGI.

[8] Se aporta en alegaciones acuerdo de no subvencionalidad de fecha 13/02/2008 por acumulación de ayudas incompatibles y por el importe citado, si bien no consta que se haya iniciado el pertinente procedimiento de reintegro.

[9] Se aporta en alegaciones acuerdo de no subvencionalidad de fecha 13/02/2008 por acumulación de ayudas incompatibles y por el importe citado, si bien no consta que se haya iniciado el pertinente procedimiento de reintegro.

[10] A pesar de que en este caso se aprecia la misma acumulación de ayudas incompatibles que en los anteriores, las alegaciones no hacen ninguna referencia a la misma ni se aporta el correspondiente acuerdo de no subvencionalidad, así como tampoco consta que se haya iniciado el pertinente procedimiento de reintegro.

[11] La información facilitada en alegaciones tampoco es suficiente para verificar la compatibilidad de estos investigadores.

cve: BOCG-10-CG-A-134

7.10 Para la fiscalización de estas subvenciones, se han examinado, además de los procedimientos de gestión y de control interno, 117 expedientes de las convocatorias de los años 2000 y 2002 al 2005. De la convocatoria de 2001 no se ha podido seleccionar una muestra de expedientes para su examen, por no haberse facilitado la información solicitada por el Tribunal.

Procedimiento de concesión

7.11 La evaluación de las solicitudes consta de 2 fases, asignándose en cada una de ellas un máximo de 50 puntos. La primera la hace la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP) sobre la base de 3 criterios y la segunda la efectúa una comisión de selección, cuya composición se fija en las bases reguladoras, sobre 5 criterios. Si bien en todos los expedientes se aprecia que los criterios de evaluación aplicados son los que figuran en las bases, los mismos no computan proporcionalmente, en contra de lo que establece la convocatoria. Por otra parte, el crédito total de la convocatoria se distribuye discrecionalmente por Programas Nacionales del Plan Nacional de I+D+i, dado que no figuran criterios al respecto en las bases reguladoras ni en la convocatoria. Como consecuencia de dicho reparto, la nota de corte para la aprobación de las solicitudes difiere notablemente, oscilando entre los 50 puntos para el Programa Nacional de Física de Partículas, en el que sólo se desestiman 2 solicitudes, y los 75 puntos del Programa de Humanidades, en el que se desestiman 97 solicitudes.

7.12 En 7 de 14 expedientes examinados a estos efectos (SAF 05-00171, CGL 05-03159, BFU 05-01024, BFU 05-05772, SAF 05-02549, HUM 05-01212, y SEJ 05-09433-C03-01), se aprecian pequeñas diferencias entre la suma aritmética de las puntuaciones y la puntuación final, que además no coincide con la nota final comunicada al beneficiario. En el cuestionario de evaluación de la comisión de selección se señala que «La calificación final no tiene porque ser la suma aritmética de las parciales sino una valoración del conjunto del proyecto, teniendo en perspectiva el resto de los proyectos examinados». Esta forma de proceder vulnera lo establecido en las bases reguladoras y convocatoria, y supone un riesgo respecto del principio de objetividad (artículo 8.3.a. de la LGS).

7.13 Como consecuencia de lo anterior, el expediente FPA 05-00738 fue evaluado por la ANEP con 36 puntos y por la comisión de selección con 19 puntos. Pese a que la suma de ambas puntuaciones es de 55 puntos, se comunicó al beneficiario la nota de 40 puntos y se denegó la solicitud por no alcanzar la nota de corte de 50 puntos. Resulta también significativo el hecho de que la ANEP atribuye a este proyecto 16 puntos sobre 20 posibles en el criterio relativo a la capacidad del equipo de investigación, mientras que la comisión de selección adjudica por el mismo criterio solo 7 puntos sobre un total de 25. Hay que señalar que, sin embargo, sería de aplicación el apartado 9 de la convocatoria, que considera causa de denegación el no alcanzar 20 puntos en alguna de las fases.

7.14 En relación con las solicitudes denegadas, se observa que en el trámite de audiencia previo a la resolución se sigue una fórmula genérica sin que se precisen las causas que motivan la denegación de la solicitud, en contra de lo dispuesto en el artículo 24.4 de la LGS, aunque sí se motiva la resolución denegatoria, a la que se acompaña un informe que resume los aspectos más relevantes de la evaluación científico técnica.

7.15 Otras deficiencias observadas, en relación con el procedimiento de concesión examinado, son: a) se ha incumplido ampliamente el plazo de 6 meses establecidos en el artículo 25.4 de la LGS para resolver el procedimiento; b) en el expediente SAF 05-00171, en el que el beneficiario solicitó también su participación en el programa de Técnicos de Apoyo, no se ha aportado el pertinente escrito de vinculación del Ente Promotor Observador (EPO) requerido; c) en el expediente FPA 05-08446-C02-01 no figura el cuestionario de la valoración de la segunda fase por la comisión de selección; d) los cuestionarios de valoración de la comisión de selección no tienen fecha, firma ni sello; y e) en los expedientes denegados FPA 05-00738 y SEJ 05-09433-C03-01 no figura en el informe de evaluación de la ANEP la fecha ni el sello.

Procedimiento de control sobre el seguimiento científico-técnico

7.16 Este procedimiento tiene por objeto la comprobación de la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determina la concesión de la subvención, conforme al artículo 32 de la LGS. En relación con los proyectos subvencionados aquí analizados, por regla general tienen un plazo de ejecución de 3 años, debiendo el beneficiario presentar 3 informes de seguimiento científico-técnico: 2 parciales para el cobro de la segunda y tercera anualidad de la subvención, y un informe final dentro de los 3 meses siguientes a la finalización de la actividad. La evaluación se efectúa por la DGI en base a una plantilla estándar, obteniéndose una calificación a la ejecución del proyecto, que puede ir de deficiente a muy satisfactorio, comunicando este resultado al investigador principal.

cve: BOCG-10-CG-A-134

7.17 Sobre 18 expedientes de la muestra en los que se había presentado el informe final de seguimiento, en 13 se observan retrasos que oscilan entre 7 y 399 días, sin que la DGI haya iniciado en ningún caso expediente sancionador. Por otra parte, en 7 de dichos expedientes (BMC-03-00408, SAF-03-05172, 00884, 04930, BMC-03-04108, AGL-03-06874 y 05803) la DGI no ha realizado la evaluación del informe final mencionado, a pesar de haber transcurrido entre uno y tres años desde su presentación[12].

7.18 En cuanto al seguimiento de los informes científico-técnicos presentados por los beneficiarios para el cobro de la segunda anualidad de la subvención en 2005, se examinaron 29 expedientes de subvenciones concedidas en 2004, verificándose que los informes habían sido evaluados, recibiendo la conformidad de la DGI.

7.19 Solicitada información sobre los expedientes de subvenciones concedidas en 2003 en los que, a consecuencia de la evaluación realizada, se había procedido a la revocación de la ayuda, se aportó un listado por la DGI de 9 expedientes. Examinados los mismos por el Tribunal se han observado las siguientes incidencias en 3 de ellos:

a) [Párrafo suprimido a la vista de la documentación aportada en alegaciones]

b) En el expediente BFM2003-07569-C02-02, la DGI requirió al beneficiario el reintegro de 1.398,00 euros, dado que en el informe anual de seguimiento se pone de manifiesto la no ejecución del proyecto subvencionado, por haber reorientado su actividad hacia otros temas el investigador único del mismo. Habida cuenta que el beneficiario había percibido 2 anualidades por un importe de 8.218,00 euros, y que los gastos justificados no pueden considerarse aceptables (un ordenador portátil más el 15% por costes indirectos) se aprecia un déficit del reintegro efectuado, por importe de 6.820,00 euros.

c) En el expediente SAF2003-03755, la DGI evalúa el proyecto desde el punto de vista científico-técnico como deficiente. El beneficiario reintegró un remanente de 10.634,32 euros de la subvención percibida, sin que conste que la DGI haya exigido los correspondientes intereses de demora. Al margen de lo anterior, la evaluación del resultado del proyecto como deficiente debería acompañarse de una manifestación expresa sobre si se han incumplido o no los requisitos en los que se fundamentó la subvención, y si procede o no el reintegro de la totalidad de la misma por aplicación del art 37.1 b) de la LGS[13].

Procedimiento de control sobre la justificación económico-financiera de las subvenciones

7.20 El control implantado en la DGI sobre la justificación económica-financiera de las subvenciones presentaba en 2005 fundamentales debilidades, principalmente por la inexistencia de registros fiables sobre los importes justificados por los beneficiarios de las subvenciones concedidas hasta el año 2003, inclusive. Esta deficiencia ha provocado una importante limitación en el alcance de la fiscalización sobre este ámbito, puesto que, solicitados por el Tribunal los listados de las subvenciones concedidas desde el año 2000 al 2003 (ya que esta comprobación se dirigía a proyectos ya finalizados), con indicación del importe concedido y del importe justificado, no se ha facilitado dicha información para las subvenciones concedidas en 2001, y los listados facilitados para el resto, elaborados por la DGI al efecto, carecen de fiabilidad, como evidencian los resultados de los trabajos de fiscalización efectuados.

Comentarios a las alegaciones.—En alegaciones se aportan nuevos listados de consultas en base de datos de los expedientes de 2000 a 2003, cuya fiabilidad no es posible contrastar en esta fase del procedimiento y que, en todo caso, no permiten superar la limitación señalada en este punto del Informe y las deficiencias expresadas en los siguientes.

7.21 No obstante lo anterior, del examen de los propios listados se deducen las siguientes circunstancias:

a) El listado de la convocatoria de 2003 comprende 2.811 expedientes, de los cuales 2.587 figuran sin haber justificado ningún gasto. Sin embargo, de los 10 expedientes de la muestra pertenecientes a esta convocatoria y con dicha anotación en los listados, todos ellos habían aportado el correspondiente certificado de gastos. En 6 de dichos expedientes consta incluso la conformidad de la DGI sobre informe final presentado.

b) En el listado de la convocatoria de 2002 (tras la corrección de los errores del inicialmente aportado), constan 2.942 expedientes, de los cuales 1.553 figuran sin gastos justificados, entre los cuales se encuentran 3 expedientes de la muestra seleccionada. Contrariamente a la información del listado, los 3 habían

[12] En alegaciones se aportan 4 de dichos informes.

[13] En alegaciones se informa que con fecha 10/06/2010 se han iniciado los trámites para el reintegro de la totalidad de la subvención concedida.

cve: BOCG-10-CG-A-134

presentado la pertinente justificación económica. En otro expediente (TIC 02-04245-C02-01), el importe que figura como justificado en el listado es completamente distinto del certificado de gastos que obra en el expediente.

c) Sobre el listado anterior, el Tribunal solicitó que se identificaran los expedientes que se hubiesen acogido a la modalidad de costes totales (en la que el importe de la subvención no puede exceder del 50% de los gastos justificados), facilitando la DGI un listado de 51 expedientes, referidos exclusivamente al Departamento de Tecnologías de la Producción y las Comunicaciones, sin aportar información sobre el resto de Departamentos.

d) Por otro lado, de los 410 expedientes que figuran en el citado listado de 2002 con un importe justificado inferior al de la subvención concedida, solo respecto de 147 la DGI manifiesta la realización de controles y el inicio de procedimientos de reintegro, si bien 21 de dichos expedientes figuran en el listado como «cerrados» sin haber tramitado el reintegro (las cuantías a reintegrar de estos 21 expedientes son muy pequeñas, sumando entre todos 430,76 euros). De los otros 263 expedientes con justificación inferior a la subvención concedida, no se ha realizado por la DGI actuación alguna.

7.22 Cabe destacar la situación de los 2.386 expedientes que figuran en el listado de la convocatoria de 2000, del cual se deducen las siguientes circunstancias relativas a las actuaciones de la DGI para el control y seguimiento sobre la justificación de los expedientes:

a) En el listado figuraban iniciados 54 procedimientos de reintegro, a los que se sumaron otros 15 en los meses de febrero y marzo de 2008, a consecuencia de la solicitud de información del Tribunal. El total de los reintegros es de 647.019,62 euros, en su mayor parte por la justificación de gastos por importe inferior a la subvención concedida.

b) En otros 948 expedientes, que figuraban con la nota «en subsanación», se han enviado cartas a los beneficiarios, en los citados meses, para que aporten datos relativos a los informes finales y a la justificación económica, bien por deficiencias observadas o bien porque no constaba la presentación de la documentación justificativa. La suma de la subvención concedida a esos 948 expedientes asciende a 60.666.337,31 euros, mientras que el importe justificado que consta en los listados es de 19.886.069,72 euros.

c) Otros 1.384 expedientes figuran en la situación de «Revisados», situación que la DGI considera como cerrados. De ellos, se aprecia que en 476 se justifican gastos por importe inferior al de la subvención concedida, en cuantía siempre inferior a 100,00 euros, sin que conste en el listado que se hayan exigido los correspondientes reintegros. No obstante, en el examen de los 4 expedientes de la muestra que se encontraban en esta situación, se constató que en uno de ellos sí se había efectuado el reintegro, en contra de la información del listado.

d) De los 29 expedientes de esta convocatoria acogidos a la modalidad de costes totales, en 15 la subvención ha excedido del 50% del coste justificado y validado por la DGI, según la información facilitada, sin que se hayan solicitado los oportunos reintegros. La suma de las cuantías a reintegrar en esos 15 expedientes asciende a 423.492,18 euros.

Referencia	Ayuda concedida	Gasto subvencionable		Exceso	Reintegro solic.DGI	Pdte. Reintegrar
		aceptado DGI	revis.Trib.Ctas.			
DPI2000-0283-C02-01	96.161,94	165.139,83	82.569,92	13.592,03		13.592,03
DPI2000-1150-C02-02	12.020,24	12.328,73	6.164,37	5.855,88		5.855,88
DPI2000-1184-C02-01	96.161,94	98.054,97	49.027,49	47.134,46		47.134,46
MAT2000-1637-C03-01	138.833,78	142.150,12	71.075,06	67.758,72		67.758,72
PPQ2000-0711-C03-03	11.641,61	18.793,37	9.396,69	2.244,93		2.244,93
BFF2000-0091	15.025,31	15.308,77	7.654,39	7.370,93		7.370,93
BFF2000-1281	15.025,30	15.955,27	7.977,64	7.047,67		7.047,67
BSO2000-0310	12.621,25	12.621,26	6.310,63	6.310,62		6.310,62
DPI2000-0571-C03-03	48.080,96	52.715,64	26.357,82	21.723,14		21.723,14
DPI2000-1108-C02-01	84.141,68	83.405,46	41.702,73	42.438,95	740,30	41.698,65
MAT2000-1313-C02-02	168.884,43	193.642,08	96.821,04	72.063,39		72.063,39
BFF2000-0404	17.429,34	15.347,64	7.673,82	9.755,52		9.755,52
MAT2000-1661-C02-01	131.020,63	136.685,09	68.342,55	62.678,09	665,18	62.012,91
DPI2000-0254-C02-01	66.111,33	80.568,67	40.284,34	25.827,00		25.827,00
AGL2000-1035-C02-02	60.702,22	55.211,71	27.605,86	33.096,37		33.096,37
TOTAL				**424.897,66**	**1.405,48**	**423.492,18**

cve: BOCG-10-CG-A-134

7.23 De los 43 expedientes seleccionados para la fiscalización de este procedimiento de control, 17 pertenecen a la convocatoria de 2003, de cuyo examen se desprenden las siguientes deficiencias:

a) En los 13 expedientes de la citada muestra en los que se da el caso de que el beneficiario no depende de la Administración General del Estado, (10 Universidades y OPI de Comunidades Autónomas y 3 beneficiarios privados), no se aporta, ni la DGI les ha requerido para que lo hagan, los justificantes originales de los gastos efectuados, incumpliendo el artículo 14.6 de la Orden CTE/2688/2002.

b) En 4 expedientes la justificación presentada por el beneficiario ha sido inferior al importe de la subvención concedida. En uno de ellos (PPQ 03-3984), figura un documento contable propio, sin sello ni firma, como justificante del reintegro por importe de 975,23 euros, que el Tribunal considera que no justifica la realidad del reintegro, debiendo hacerlo mediante el modelo 069 «Ingresos no tributarios» conforme a la Orden PRE/3662/2003 de 29 de diciembre, en la redacción dada por la Orden EHA/1999/2005 de 21 de junio .En otro expediente se ha reintegrado correctamente un pequeña cantidad. En ninguno de estos dos expedientes consta que la DGI haya exigido los correspondientes intereses de demora. En los otros dos expedientes la cuantía a reintegrar es pequeña y no se ha exigido por la DGI, norma general implícita (y no justificada) de actuación de dicho centro para cuantías inferiores a 100,00 euros. Por otra parte, no se ha recalculado, como procedía, el importe de los costes indirectos (el 15% de los costes directos), cuya diferencia también debería haberse reintegrado.

c) En los expedientes BMC 00408, BFM 00194, BOS 01229, PPQ 3984, BMF 04108, PPQ-3984, TIC-08756 y SAF-00884, todos ellos de 2003, se ha analizado el cumplimiento de los requisitos de difusión establecidos en el artículo 18.4 de la LGS y en las bases reguladoras, que consiste en que en las publicaciones subvencionadas figure el Ministerio como entidad financiadora, la inclusión del proyecto en el Plan Nacional de I+D+i y la cofinanciación del FEDER, en su caso. Del total de 132 publicaciones mencionadas en los informes finales, solo constan en los expedientes 109 (más otras 4 que se aportan en alegaciones), y de ellas únicamente en 10 publicaciones (de las que 8 son del mismo expediente) se cumple plenamente dicho requisito, mientras que en otras 8 publicaciones se observa un cumplimiento parcial. En 3 de los 8 expedientes se incumple este requisito legal en todas las publicaciones.

7.24 En el examen de los 6 expedientes de la muestra que pertenecen a la convocatoria de 2002 (todos ellos acogidos a la modalidad de costes totales, en la que el importe de la subvención no puede exceder del 50% de los gastos justificados), se han observado las siguientes deficiencias:

a) En el expediente TIC 2002-04245-C02-01, el gasto certificado por el beneficiario asciende a 107.484,20 euros, por lo que la subvención no puede exceder de 53.742,00 euros, frente a los 102.400,00 euros concedidos. No constan actuaciones de la DGI al respecto.

b) En el expediente TIC 2002-04528-C02-02, el gasto comprobado por la DGI es de 291.715,83 euros, por lo que la cuantía de la subvención no puede exceder de 145.857,91 euros, frente a los 148.300,00 concedidos. No constan actuaciones de la DGI al respecto.

c) En el expediente MAT 2002-04343-C03-03, el gasto certificado por el beneficiario es de 236.926,86 euros, por lo que la subvención no puede exceder de 118.463,43 euros, frente a los 120.000,00 concedidos. No constan actuaciones de la DGI al respecto.

d) Al margen de lo anterior, las Resoluciones de concesión de las ayudas por la DGI distinguen entre los gastos de personal y el resto, estableciéndose que cualquier modificación de las condiciones aprobadas deberá ser autorizada por la DGI. En 5 de estos 6 expedientes (DPI-03962, DPI-04167-C02-01, MAT-04343-C03-03, TIC-02680 y TIC-04528-C02-02), aunque no se supera el importe máximo de la subvención, los gastos de personal exceden del importe aprobado en la concesión de la ayuda, sin que se haya solicitado a la DGI la modificación correspondiente.

7.25 Igualmente, en 4 expedientes (BHA-0193, BHA-0734, TIC-1106-C02-01 y REN 1740-C05-05) de los 20 de la muestra que pertenecen a la convocatoria de 2000, se aprecia que el gasto ejecutado por el beneficiario en alguno de los conceptos en los que se desglosa la ayuda concedida excede del que figura en la Resolución de concesión, sin que conste la pertinente autorización al respecto de la DGI, exigida en el apartado 12 de la convocatoria.

A.2) Subvenciones para la potenciación de recursos humanos

7.26 Se comprenden en este grupo las ayudas de los Programas Ramón y Cajal y Juan de la Cierva, así como las becas predoctorales de Formación de Personal Investigador (FPI), todas ellas en el ámbito

cve: BOCG-10-CG-A-134

del Programa Nacional de Potenciación de Recursos Humanos. Las dos primeras tienen por objeto la cofinanciación del coste de contratación de doctores por centros de I+D+i públicos y privados sin ánimo de lucro. En cuanto a las becas FPI, tienen por objeto la formación de titulados universitarios encaminada a la realización de una tesis doctoral, comprendiendo una ayuda económica, las tasas de los cursos de doctorado, las estancias breves en otros centros de I+D+i y en empresas, y la asistencia a congresos y reuniones científicas.

7.27 Del examen de las bases reguladoras y las convocatorias de las ayudas correspondientes al ejercicio 2005 de los Programas Ramón y Cajal y Juan de la Cierva (Orden ECI/158/2005, de 31 de enero) y del Programa de Becas de Formación de Personal Investigador (Orden ECI/4484/2004, de 29 de diciembre), así como la Resolución de 23 de febrero de 2005, de la SEUI, por la que se hace pública la convocatoria correspondiente al año 2005 de los dos primeros Programas, se deducen las siguientes deficiencias:

a) La Orden ECI/158/2005 no cumple estrictamente el artículo 17 de la LGS en cuanto al contenido mínimo de las bases reguladoras: a) no establece el plazo de presentación de las solicitudes, sino que se remite a lo que se establezca en las posteriores Resoluciones de convocatoria; b) aunque se indican los criterios objetivos a tener en cuenta en el otorgamiento de las subvenciones, la ponderación de los mismos se remite a la Resolución de la convocatoria; y c) no concreta la cuantía individualizada de la subvención, remitiéndose igualmente a la Resolución de la convocatoria.

Comentarios a las alegaciones.—No es posible compartir el criterio de las alegaciones, según el cual es suficiente establecer la ponderación de los criterios objetivos a tener en cuenta en el otorgamiento de las subvenciones en la Resolución de la convocatoria, y no en las bases reguladoras. Dicho criterio es incompatible con el artículo 17.3.e) de la LGS, y así lo ha venido a confirmar el artículo 60.1 del Reglamento de la Ley.

b) La Orden ECI/4484/2004 incurre en la misma deficiencia, al no establecer los criterios de graduación de los incumplimientos de las condiciones impuestas en la concesión de las subvenciones, limitándose a señalar que el incumplimiento dará lugar a la cancelación de la ayuda y al reintegro de las cantidades percibidas junto con los pertinentes intereses legales.

c) En la Orden ECI/158/2005 y en la Resolución de 23 de febrero de 2005, relativas a las ayudas de los Programas Ramón y Cajal y Juan de la Cierva, no se hace referencia a su cofinanciación por el Fondo Social Europeo.

d) En la normativa reguladora de las ayudas Ramón y Cajal y Juan de la Cierva se establece que la Comisión de Selección «tendrá en cuenta» el informe de la ANEP, expresión que no es conforme con la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 13/1986, que dispone que dicho informe es «preceptivo» y «determinante».

7.28 Del análisis efectuado sobre los procedimientos de gestión y de control interno, así como de una muestra de 18 expedientes correspondientes a las convocatorias del ejercicio 2005, al objeto de verificar los procedimientos que se han seguido en la concesión de estas ayudas, se derivan las siguientes observaciones:

a) Se han detectado importantes omisiones e incorrecciones en la información contenida en los registros informáticos relativos a estas subvenciones, lo que induce a cuestionar su fiabilidad.

b) En las ayudas de los Programas Ramón y Cajal y Juan de la Cierva se ha incumplido el requisito de publicar en el BOE las resoluciones de concesión de las ayudas. Se aprecian también retrasos en la presentación por los Centros de I+D+i de las certificaciones de gastos efectuados.

c) En los expedientes RIC-2005-1663 y RIC-2005-2173, del Programa Ramón y Cajal, los gastos justificados son inferiores a las ayudas concedidas, por importes de 614,88 euros y 2.500,00 euros, respectivamente[14].

d) En las ayudas del Programa de Formación del Personal Investigador (FPI), no ha sido posible la comprobación de los siguientes apartados del procedimiento: 1. La notificación a los Investigadores Principales de los proyectos de I+D+i de la información señalada en la Disposición Undécima de la

[14] En alegaciones se aportan justificantes de inicio de procedimiento de reintegro de fecha 08/06/2010 respecto de estas dos cantidades y otras adicionales de los mismos expedientes.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Orden ECI/4484/2004, al realizarse por correo electrónico y no quedar constancia en los expedientes; 2. La remisión en plazo a la DGI, por los Investigadores Principales de los proyectos de I+D+i, de la relación priorizada de los solicitantes y las razones de dicha priorización, conforme a a disposición antes citada. Además, en el expediente BES-2005-7801 la documentación aportada no permite comprobar los criterios y el baremo aplicados; 3. Los términos en que se ha producido la evaluación y selección de los candidatos, dado que el acta de la Comisión de Selección no recoge los criterios aplicados por la misma; y 4. La publicación de la relación de candidatos seleccionados y de reserva, así como el ofrecimiento del plazo de 10 días para que los interesados puedan formular las alegaciones que estimen oportunas.

e) En el mismo programa (FPI), se han observado las siguientes deficiencias: 1. se incumplió el plazo establecido para dictar la Resolución de concesión; 2. no se ejerce un control suficiente sobre el seguimiento científico-tecnológico, ya que no se ha constituido la Comisión de expertos científicos a que se refiere la Disposición decimoséptima de la Orden ECI/4484/2004, cuyo informe se establece como determinante para mantener la continuidad de la beca; y 3. en el expediente BES-2004-5547, la justificación de la ayuda en concepto de «Estancias breves en Centros de I+D+i y empresas» es inferior en 270,00 euros a la concedida, sin que se haya realizado actuación alguna al respecto.

f) Cabe destacar, dentro del citado programa de becas FPI, las importantes deficiencias en la justificación de las ayudas en concepto de «Asistencias a congresos y reuniones científicas», concepto que figura con sustantividad propia en las convocatorias de 2004 y 2005, habiéndose concedido en la primera de ellas 315 ayudas por importe de 78.750,00 euros y en la segunda 550 ayudas por importe de 137.500,00 euros. Dichas ayudas se conceden de oficio, sin solicitud de los beneficiarios, por una cuantía máxima de 250,00 euros, destinada al pago de gastos de viaje, estancia e inscripción, siendo el régimen de pago y justificación el mismo que para el resto de las ayudas. Según la información proporcionada por la DGI, se aprecia la casi total falta de justificación de las ayudas concedidas por este concepto (más del 95% de las mismas), según se expone en el siguiente cuadro, sin que la DGI haya realizado actuación alguna al respecto.

(euros)

convocatoria	*Importe concedido*	*Importe justificado*	*Importe reintegrado*	*Importe no Justificado*
2004	78.750,00	748,70	4.657,88	73.343,42
2005	137.500,00	1.969,00	2.500,00	133.031,00
TOTAL	**216.250,00**	**2.717,70**	**7.157,88**	**206.374,42**

A.3) Subvenciones del programa Torres Quevedo

7.29 Las bases reguladoras y la convocatoria correspondiente al ejercicio 2005 se aprobaron por Orden ECI/3223/2004 de 30 de septiembre. El objeto de las subvenciones es la financiación, por un mínimo de 1 año y un máximo de 3, del coste de contratación de doctores y tecnólogos para su incorporación en régimen de dedicación exclusiva a proyectos de investigación. La convocatoria es abierta, desde el 8 de octubre de 2004 al 30 de julio de 2005, con 3 plazos de presentación y evaluación de solicitudes. Con cargo a esta convocatoria se concedieron 323 ayudas en 2005 por importe de 5.974,1 miles de euros (una parte imputada a 2006) y 477 ayudas en 2006 por 8.662,4 miles de euros. En las 4 resoluciones de concesión de ayudas de esta convocatoria aprobadas (2 en 2005 y 2 en 2006), se ha incumplido el plazo de 6 meses establecido en el artículo 25.4 de la LGS, con retrasos de entre 3 y 6 meses. Además, las resoluciones únicamente contienen la relación de solicitudes a las que se concede la subvención, sin que conste de manera expresa, como ordena el artículo 25.3 de la LGS, la desestimación del resto de solicitudes.

cve: BOCG-10-CG-A-134

7.30 Analizados los procedimientos de gestión y de control interno de esta línea de ayudas, así como dos expedientes aprobados y dos denegados, se han observado las siguientes deficiencias:

a) En los expedientes denegados no consta trámite de audiencia previo ni resolución denegatoria expresa, tal y como establece el artículo 24.4 de la LGS, lo que produce una situación de indefensión para dichos solicitantes. Además, en el expediente denegado PTQ- 04-1-0056, no figura el informe de evaluación que ha de realizar preceptivamente el CDTI.

b) En las dos reuniones de la comisión de selección celebradas en 2005, figuran como miembros de la misma personas distintas de las nombradas en las bases reguladoras.

c) En el expediente PTQ-04-2-0283, la subvención de 32.940,00 euros concedida por la DGI en 2005 excede en 746,68 euros al importe máximo permitido (75% de los costes justificados)[15].

d) En el expediente PTQ-04-1-0137, a consecuencia de las actuaciones de control efectuadas por la IGAE, se inicia procedimiento de reintegro por importe de 4.458 euros, al reducir el importe admisible de los costes justificados. En trámite de alegaciones, el beneficiario aporta justificantes del pago de atrasos de nómina del periodo comprendido en la subvención, pagados después del plazo de justificación de la misma, y la DGI los acepta, resolviendo la improcedencia del reintegro. A juicio del Tribunal dicha resolución es contraria al contenido del artículo 31 de la LGS, que únicamente admite como pagos justificados a los realizados antes de que finalice el periodo de justificación de la subvención.

7.31 Solicitado y recibido un listado de ayudas concedidas en los años 2003 a 2005, pertenecientes a convocatorias de 2003 y 2004, con el importe justificado por los beneficiarios, se observó que, de un total de 1.140 expedientes, en 110 se superaba el porcentaje máximo de subvención fijado en las bases reguladoras. En 28 expedientes no constaba en el listado ningún importe justificado. Examinada una muestra de 11 expedientes, se observaron las siguientes circunstancias:

a) En 5 de los 11 expedientes (PTQ 2003-0552, 0778 y 0565 y PTQ 2002-0529 y 0513), el importe que figura como justificado en los registros de la DGI no coincide con el que figura en el certificado de gastos presentado por el beneficiario.

b) [Párrafo suprimido a la vista de la documentación aportada en alegaciones]

c) En 5 expedientes (PTQ 2003-0552, 0565, 0740 y 0601 y PTQ 2002-0297) la subvención concedida supera el porcentaje máximo permitido en las bases reguladoras, sin que conste que se hayan iniciado los correspondientes procedimientos de reintegro. El exceso de subvención en esos 5 expedientes asciende a 20.769,83 euros.

d) En dos de los 5 expedientes mencionados (PTQ 2003-0552 y 0565), se incluyen en la justificación económica gastos no subvencionables, debido a que corresponden a fechas no incluidas en el periodo de la ayuda concedida. Esa circunstancia supone un exceso adicional de subvención de otros 3.041,53 euros.

A.4) Subvenciones para la contratación de personal técnico de apoyo

7.32 El objeto de estas ayudas es financiar el coste de contratación por un máximo de tres años, y en algunos casos también el de formación, de personal técnico que sirva de apoyo a las actividades de I+D+i de los beneficiarios. El importe total de las obligaciones reconocidas en 2005 ascendió a 6.973,6 miles de euros de los que 6.014,7 miles de euros corresponden al Programa 463.B y el resto al 000.X. Durante el año 2005 se han aprobado tres resoluciones de concesión de ayudas. Como en el caso del programa Torres Quevedo las resoluciones de la convocatoria únicamente contienen la relación de solicitudes a las que se concede la subvención, sin que conste de manera expresa la desestimación del resto de solicitudes, en contra de lo establecido en el artículo 25.3 de la LGS.

7.33 El análisis efectuado sobre esta línea de ayudas se ha centrado en el seguimiento por la DGI de las justificaciones económicas presentadas por los beneficiarios que, de acuerdo con las bases reguladoras, consisten en una certificación de gastos a la que no se acompañan los justificantes.

7.34 Aportado por la DGI, a solicitud del Tribunal, un listado de ayudas concedidas en los años 2003 a 2005, con el importe justificado por los beneficiarios, se observó que, de un total de 1.055 expedientes, en 682 se superaba el porcentaje máximo de subvención fijado en las bases reguladoras. En 22 expedientes

[15] En alegaciones se aportan justificantes de inicio de procedimiento de reintegro respecto de los excesos percibidos en las anualidades 2005 y 2006.

cve: BOCG-10-CG-A-134

no constaba en el listado ningún importe justificado. Examinada una muestra de 8 expedientes, se observaron las siguientes circunstancias:

Comentarios a las alegaciones.—En los listados facilitados por la DGI en los trabajos de campo, cada anualidad está contemplada como un expediente, mientras que en los listados aportados en alegaciones cada expediente integra todas sus anualidades, lo que justifica, en general, la diferencia de 1.055 a 598 expedientes entre una y otra fuente. Por otra parte, las alegaciones aseguran que en la concesión de las subvenciones se aprecia un número ínfimo de errores respecto del porcentaje máximo de ayuda fijado. Este punto del Informe, sin embargo, no se refiere al cálculo de dicho porcentaje en el acto de concesión, sino en el control de la justificación, de acuerdo con las facturas aportadas por los beneficiarios.

a) En 4 de los 8 expedientes analizados (PTA 2003-01-00580, 02-00227, 02-00235 y 01-00562) no coincide el gasto realmente justificado por el beneficiario con el que figura en los registros de seguimiento.

b) En 7 de los 8 expedientes (PTA 2003-02-00227, 02-00235, 01-00562, 04-00312, 04-00325, 01-00114 y 01-0381), la justificación económica presentada por el beneficiario no está completa, ya que no abarca la totalidad del periodo subvencionado. En otro expediente el beneficiario no ha presentado justificación alguna. No consta en 2 de estos expedientes que la DGI haya iniciado los correspondientes expedientes de reintegro o haya requerido a los beneficiario para completar la justificación[16].

Comentarios a las alegaciones.—Respecto del expediente PTA 2003-01-00381, de la documentación aportada en alegaciones no se deduce que la ayuda esté totalmente justificada. Por el contrario, dado que el gasto justificado según dicha documentación ascendería a 39.522,38 euros, que el porcentaje de la ayuda es del 45% y que la subvención concedida fue de 22.683,97 euros, se aprecia un exceso de ayuda no justificado de, al menos, 4.898,89 euros que debe ser reintegrado.

c) En el otro expediente (PTA 2003-01-00580), la justificación de los costes de 2006 se certifica de manera global por el total del año. Dado que la subvención para ese año se refiere únicamente a los meses de octubre a diciembre, no es posible identificar la corrección de la justificación.

7.35 Se analizaron, además, otros dos expedientes que en los registros de seguimiento de la DGI figuraban con procedimiento de reintegro de parte de la subvención:

a) En el expediente PTA-2003-01-00366, el técnico contratado por el beneficiario causa baja voluntaria antes del fin del periodo subvencionado, por lo que la DGI dicta resolución de reintegro por importe de 13.802,33 euros. Dicho importe se calculó proporcionalmente al número de días desde la baja, lo que resulta incorrecto, puesto que de los gastos declarados por el beneficiario se obtiene la cantidad exacta a reintegrar, que excede en 132,37 euros a la solicitada por la DGI y abonada por el beneficiario.

Comentarios a las alegaciones.—No es posible compartir el criterio de las alegaciones, según el cual el cálculo del reintegro debe hacerse proporcionalmente al salario contratado, aunque los gastos realmente efectuados por el beneficiario sean inferiores, puesto que dicho criterio favorecería un exceso de subvención irregular y sin justificación alguna.

b) En el expediente PTA-2003-08-00102, el beneficiario reintegró 19.990,17 euros, también a consecuencia de la renuncia voluntaria del técnico contratado. En alegaciones se aporta justificante de exigencia de los correspondientes intereses de demora, de fecha 12/05/2010.

A.5) Subvenciones para la realización de acciones complementarias de fomento de la cultura científica y tecnológica (AC difusión)

7.36 El importe total de obligaciones reconocidas en 2005 correspondiente a esta línea de ayudas ascendió a 1.218,4 miles de euros. El objeto de las mismas es incentivar las actuaciones de difusión y divulgación de la importancia de la ciencia y la tecnología como factor de desarrollo económico y social, las acciones de formación de periodistas y científicos en las técnicas de comunicación y divulgación científica y los estudios acerca de la percepción social de la ciencia y la tecnología en España. Se concede

[16] En alegaciones se aportan justificantes de inicio de procedimiento de reintegro de fecha 12/05/2010 relativos a 5 de los 7 expedientes mencionados.

cve: BOCG-10-CG-A-134

un papel relevante a las actuaciones relacionadas con la Semana de la Ciencia y la Tecnología del año 2005.

7.37 Las bases reguladoras, aprobadas por Orden ECI/1305/2005 de 20 de abril, no contienen los extremos mínimos a que se refiere el artículo 17.3 de la LGS, omitiendo los siguientes: la definición del objeto de la subvención, los requisitos que han de reunir los beneficiarios, los criterios objetivos de otorgamiento de la subvención, la cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación, los órganos competentes para la ordenación e instrucción del procedimiento, los criterios de graduación de los posibles incumplimientos y la composición del órgano colegiado que ha de formular la propuesta de concesión. Por otro lado, no consta que se hayan publicado en el BOE las subvenciones concedidas con cargo a esta convocatoria, en contra de lo que dispone el artículo 18 de la LGS.

7.38 Analizados los procedimientos de gestión y de control interno de estas subvenciones, más una primera muestra de dos expedientes aprobados y dos denegados, se observaron las siguientes deficiencias:

a) No se ha respetado la paridad entre hombres y mujeres exigida por la convocatoria en la composición de las comisiones de selección.

b) Las solicitudes no han sido evaluadas por la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP), en contra de lo establecido en la Disposición Adicional 12.ª de la Ley 13/1986, que requiere dicho informe, con el carácter de preceptivo y determinante, en el marco de los procedimientos de concesión de ayudas del Plan Nacional de Investigación Científica Desarrollo e Innovación Tecnológica.

c) La asignación de las puntuaciones a los solicitantes no se ha ajustado fielmente a lo establecido en la convocatoria, habiéndose aplicado un criterio denominado «Valoración global de la acción complementaria» que no figura en la convocatoria, asignándole una ponderación del 100% de la puntuación total máxima, que de ese modo pasa de 100 a 200 puntos.

d) En los 2 expedientes denegados (CCT004-05-00274 y CCT004-05-00572) no se motivan las causas de la denegación, empleándose la fórmula genérica: «No alcanzar la prioridad necesaria en función de los criterios de evaluación y las disponibilidades presupuestarias».

e) La justificación presentada alcanza únicamente hasta el importe de la subvención concedida, que es inferior al presupuesto de la actividad valorado para la concesión. La Subdirección General de Coordinación del Plan Nacional de I+D+i, unidad gestora de estas subvenciones, sostiene como válido dicho criterio y manifiesta que es el aplicado en todos los expedientes de esta línea de ayudas, a pesar de no figurar el mismo en la convocatoria ni en el acuerdo de concesión de la subvención. Tal criterio, sin embargo, no puede ser aceptado por el Tribunal, por cuanto es evidente que el coste total presupuestado de la actividad tiene un papel determinante en la valoración y concesión de la ayuda, no siendo aceptable que el beneficiario se limite posteriormente a ejecutar un importe menor. De hecho, el criterio de la citada Unidad llevaría al absurdo de dar por buena la situación de que el beneficiario ejecutara únicamente el propio importe de la subvención.

f) Además de lo anterior, en el expediente 564 las facturas y justificantes de gasto aportados suman 83.362,31 euros, siendo el importe de la subvención concedida de 92.000,00 euros.

7.39 A la vista de las anteriores circunstancias, se solicitó por el Tribunal un listado de las ayudas concedidas en las convocatorias de 2004 y 2005, en el que figurase para cada expediente el importe de subvención concedida y el finalmente justificado por el beneficiario. En el listado aportado figuraban 161 expedientes con el importe justificado en blanco, y 7 expedientes en los que el importe justificado era inferior al de la subvención concedida. Examinada una muestra de 21 expedientes, se obtuvieron los siguientes resultados:

a) En 20 de los 21 expedientes, el importe justificado por el beneficiario es inferior al presupuesto de la actividad aportado en la solicitud, oscilando el porcentaje que supone el gasto justificado respecto del presupuesto entre un 8% y un 93%.

b) En los 14 expedientes de la muestra que en el listado figuraban sin ningún importe justificado, consta presentada la justificación económica requerida, en 10 de los cuales, incluso, la SGPCT había revisado dicha justificación, manifestando su conformidad.

c) En 4 expedientes (372905C1, 796257C1, 840056C1 y CCT004-05-00336), en los que el importe justificado es inferior a la subvención concedida, consta justificante de reintegro del sobrante, sin que se hayan liquidado intereses de demora y sin que tales hechos figuren en los registros de seguimiento de

cve: BOCG-10-CG-A-134

la SGPCT. En otros 3 expedientes (208076C1, 29599C1 y CCT004-05-00392) que se encuentran en el mismo caso, ni el beneficiario ha reintegrado el sobrante ni la SGPCT ha iniciado el correspondiente procedimiento de reintegro, si bien en los tres casos la diferencia es por pequeñas cuantías.

d) En 3 expedientes el beneficiario declara en la justificación que ha percibido también otras ayudas o ha percibido ingresos. En 2 de estos expedientes el importe justificado coincide con el importe de la subvención concedida por la SGPCT, mientras que en el otro el beneficiario ha reintegrado el exceso. Dado el erróneo criterio de justificación seguido por la Subdirección gestora de estas subvenciones (véase el punto 7.38.e), resulta imposible comprobar el cumplimiento del artículo 19.3 de la LGS, es decir, que la suma de las ayudas e ingresos no supere el coste de la actividad subvencionada. Los datos de estos 3 expedientes son:

(euros)

Expdte.	***gasto justificado***	***subvenciones recibidas***		
		AC Difusión	***otras***	***Total***
796257C1	14.096,41	18.000,00	20.000,00	38.000,00
884576C1	43.750,00	43.750,00	3.000,00	46.750,00
405	16.790,00	16.790,00	53.660,45	70.450,45

A.6) Subvenciones para acciones complementarias internacionales, acciones integradas y becas en organismos internacionales

7.40 Se trata de las siguientes 3 líneas de ayuda que comparten bases reguladoras y convocatorias:

a) Acciones Complementarias Internacionales (ACI), cuyo objeto es el de impulsar la participación de los investigadores españoles en la esfera internacional, para incrementar la visibilidad de la ciencia y tecnología españolas. Consisten, por un lado, en la financiación de actuaciones encaminadas a promover la realización de proyectos de investigación de carácter internacional, y, por otro, en apoyar el desarrollo de sistemas de gestión para la mejora de la coordinación científica tanto bilateral como multilateral. El importe total a que ascienden las obligaciones reconocidas en 2005 es de 6.212,1 miles de euros.

b) Acciones Integradas (AI), cuyo objeto es la promoción de proyectos de I+D+i a ejecutar conjuntamente por un equipo de investigación español y otro equipo de alguno de estos países: Francia, Alemania, Portugal, Italia, Austria, Grecia o Hungría. La subvención financia los gastos de coordinación (viajes y estancias cortas de los investigadores participantes). El importe total a que ascienden las obligaciones reconocidas en 2005 es de 2.498,7 miles de euros.

c) Becas de especialización en organismos internacionales. Tienen una duración de 24 meses y pretenden dar respuesta a la demanda de formación especializada de investigadores, tecnólogos y gestores de la ciencia y la tecnología españoles. Van dirigidas a licenciados y doctores para la formación de éstos en técnicas específicas de investigación en aquellos organismos internacionales en los que España participa. El importe total a que ascienden las obligaciones reconocidas en 2005 es de 876,7 miles de euros.

7.41 La convocatoria de estas ayudas es de mayo de 2004, aprobándose las resoluciones de concesión a lo largo de 2005, con retrasos de 4 a 6 meses respecto del plazo establecido en el artículo 25 de la LGS. Son de notar también las siguientes deficiencias en la convocatoria: a) en la convocatoria se aprueba un gasto de 6.900,0 miles de euros para la línea de ayudas ACI y, sin embargo, se conceden subvenciones por 7.639,2 miles de euros, incumpliendo por tanto el artículo 22.3 de la LGS; y b) los criterios de valoración de las solicitudes para la misma línea de ayudas no están ponderados. Se han examinado en 8 expedientes el procedimiento de evaluación y concesión o denegación de las ayudas, resultando que, salvo en la línea de ayudas AI, en la evaluación de las solicitudes no participa la ANEP, incumpliendo la Disposición Adicional 12.ª de la Ley 13/1986.

7.42 En el listado aportado a solicitud del Tribunal, relativo a las convocatorias de ACI correspondientes al año 2001 (denominadas en dicho año Acciones Especiales) en el que figura para cada expediente el gasto justificado, se aprecia que 984 expedientes, de un total de 1.172, se muestran sin ningún importe

cve: BOCG-10-CG-A-134

justificado, mientras que en 45 expedientes el importe justificado es inferior al de la subvención concedida, sin que figure que se haya reintegrado el exceso. En el examen de una muestra de 6 expedientes que figuran sin gastos justificados en 5 (AGL-2001-3986, 4015, 4382, 4557 y 4645) sí se había presentado la justificación económica, aunque todos ellos lo hicieron fuera de plazo, con retrasos que van desde los 50 días a los 23 meses, sin que conste procedimiento sancionador al respecto. En otros 2 expedientes (BFF-2001-4156 y 4719), en los que el gasto justificado era inferior al importe de la subvención concedida, los beneficiarios habían reintegrado el exceso, aunque no se exigieron los pertinentes intereses de demora.

B) Subvenciones nominativas

B.1) A la Fundación de Ciencia y Tecnología (FECYT) para actuaciones del Programa Nacional de Difusión y para financiar la *«web of knowledge»*

7.43 La FECYT es una fundación del sector público estatal. La primera subvención, por importe de 1.968,2 miles de euros, tiene por objeto la financiación de actividades del Plan Nacional de Difusión, principalmente la Semana de la Ciencia, y la segunda, por importe de 5.875,0 miles de euros, la adquisición y puesta a disposición de la comunidad científica de la base de datos Thomson Scientific, bajo la fórmula *«web of knowledge»*. Examinada la justificación de ambas subvenciones, resulta lo siguiente:

a) De la justificación presentada por la FECYT relativa a la primera subvención, se desprende que prácticamente la totalidad de los gastos subvencionados han sido contratados con terceros, aunque no es posible determinar si se ha superado el límite del 50% establecido en el artículo 29.2 de la LGS, dada la falta de concreción del concepto «subcontratación» tanto en la LGS como en su Reglamento.

b) La adquisición de la web of science se formalizó mediante un contrato firmado el 30 de diciembre de 2003 por la FECYT con el Institute for Scientific Information, Inc (ISI-Thomson) por importe de 22.250,4 miles de dólares USA (IVA no incluido), de los cuales 2.333,3 miles de dólares (1.867,2 miles de euros) corresponden al coste de adquisición de las bases de datos y 19.917,1 miles de dólares al coste de acceso anual para el periodo 2004-2007. No consta en el expediente el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 31.3 de la LGS. Además, un importe de 1.307.042,00 euros pagado en 2005 se ha incluido tanto en la justificación correspondiente a la subvención de 2004 como a la de 2005, por lo que, ante tal duplicidad, procede su reintegro.

Comentarios a las alegaciones.—El informe que se aporta en alegaciones se refiere únicamente a los productos de la empresa ISI-Thomson, sin que se justifique la inexistencia de otros productos similares en el mercado, por lo que no se cumplen los requisitos exigidos por el artículo 31.3 de la LGS. Por otro lado, las alegaciones tampoco aclaran la duplicidad en la justificación de las subvenciones de 2004 y 2005.

B.2) Al Consorcio para la Construcción, Equipamiento y Explotación del Laboratorio de Luz del Sincrotón (CELLS)

7.44 El Consorcio para la Construcción, Equipamiento y Explotación del Laboratorio de Luz del Sincrotón (CELLS) fue creado por medio de un convenio de colaboración celebrado el 14 de marzo de 2003 entre el entonces Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Generalitat de Cataluña, comprometiéndose a financiar a partes iguales los costes, que se fijan como máximo en 163.877,8 miles de euros, a lo largo del periodo de 2003 a 2008. El 23 de marzo de 2005 se firma una addenda al convenio, a consecuencia de la concesión por el MEC al CELLS de un préstamo reembolsable de 35.000,0 miles de euros a devolver en 14 años con 3 de carencia, ampliando las anualidades a aportar por las Administraciones citadas hasta el año 2020. Ni en el convenio ni en su addenda figuran aspectos básicos relativos a la actividad subvencional pactada, como los plazos y modo de los pagos, los plazos y la forma de la justificación y la compatibilidad o no con otras ayudas e ingresos. En 2006 se concedió por el MEC otro préstamo al CELLS por 80.000,0 miles de euros.

7.45 Del examen de las cuentas anuales de los años 2003 a 2005 se aprecia un exceso notable de financiación, materializada por subvenciones públicas, respecto de las inversiones efectuadas por el CELLS. A tal efecto, son de notar las siguientes circunstancias:

a) La suma de los saldos de las cuentas de inversiones financieras temporales y Tesorería al 31 de diciembre de 2005 ascendía a 42.540,2 miles de euros.

cve: BOCG-10-CG-A-134

b) El saldo a igual fecha de las cuentas de inmovilizado asciende únicamente a 22.030,4 miles de euros.

c) Las subvenciones percibidas por el CELLS hasta ese momento ascendían a 29.165,4 miles de euros, más los 35.000,0 miles de euros correspondientes al primer préstamo del MEC y 632,6 miles de euros de beneficios obtenidos del 2003 al 2005. El CELLS obtuvo en ese periodo, por tanto una financiación pública total de 64.797,9 miles de euros, de los que invirtió apenas el 34%, manteniendo el exceso en inversiones financieras temporales y tesorería.

d) Al 31 de diciembre de año 2006 dicho exceso se amplió hasta 121.238,2 miles de euros en cuentas de inversiones financieras temporales y tesorería, debido al cobro del segundo préstamo del MEC por importe de 80.000,0 miles de euros; a las subvenciones pagadas por el MEC y la Generalitat de Cataluña (4.581,6 y 1.954,2 miles de euros, respectivamente) y a los ingresos financieros producidos por el exceso de liquidez (3.271,5 miles de euros en 2006). El total de obligaciones reconocidas por el CELLS en ese año fue de 14.025,3 miles de euros, de los cuales solo 8.021,5 miles corresponden a inversiones.

B.3) A Grantecán, S.A. para la construcción de telescopio

7.46 Grantecán es una sociedad anónima participada al 50% por el Estado y la CCAA de Canarias. En 1996 el Consejo Rector del Instituto Astrofísico de Canarias encargó a Grantecán, S.A. la construcción de un gran telescopio de 10 metros de diámetro en el Observatorio del Roque de los Muchachos. Del examen de las cuentas anuales de los años 2004 a 2006 se aprecia un exceso notable de financiación, materializada por subvenciones públicas, respecto de las inversiones efectuadas por Grantecan. A tal efecto, son de notar las siguientes circunstancias:

a) Grantecán dispone, además de dichas subvenciones, de otras fuentes de financiación: un préstamo del Ministerio de Ciencia y Tecnología a tipo de interés cero, amortizable en 15 años, cuyo saldo al cierre de 2004 ascendía a 9.247,9 miles de euros; aportaciones dinerarias de organismos internacionales para la financiación de componentes del telescopio, a cambio de un determinado número de horas de observación, y subvenciones de fondos FEDER.

b) Las inversiones materializadas en el telescopio en 2005 fueron de 11.273,2 miles de euros, contando con un fondo de maniobra al inicio del ejercicio de 26.573,7 miles de euros, más que suficiente para abordar tales inversiones, resultando especialmente destacables los saldos de las cuentas inversiones financieras temporales (20.279,3 miles de euros) y Tesorería (11.626,9 miles de euros).

c) Los ingresos financieros percibidos a lo largo del periodo 2003-2006, ponen de manifiesto igualmente el exceso de financiación de que goza la empresa: 763,9 miles de euros en 2003, 518,4 miles en 2004, 460,3 miles en 2005 y 617,9 miles en 2006.

d) Por otro lado, hay que señalar que Grantecán tiene reconocida desde 2001 una deuda a corto plazo con el Ministerio de Ciencia y Tecnología por importe de 2.381,4 miles de euros, producto de la necesidad de reintegro de una parte no justificada de la inversión del préstamo percibido en el año 2000. En la DGI, sin embargo, no se tenía constancia de este reintegro y no se había realizado actuación alguna para su cobro[17].

B.4) A la Fundación de Apoyo al Museo Nacional de Ciencia y Tecnología

7.47 La Fundación de Apoyo al Museo Nacional de Ciencia y Tecnología es una fundación cultural privada, de tipo docente y de investigación. El objeto de esta subvención, por importe de 462,8 miles de euros, es el de financiar las actuaciones que la fundación desarrolle para el fomento y difusión de la historia de la ciencia y la tecnología en España y de su patrimonio, según se establece en el convenio firmado al efecto. Es de notar que las actividades a desarrollar por la fundación con cargo a esta subvención se corresponden esencialmente con las que corresponden al Museo Nacional de la Ciencia y la Tecnología, unidad administrativa adscrita a la SGPCT.

7.48 En el expediente de la subvención no consta que se haya realizado ninguna actuación tendente a verificar la adecuada justificación de la subvención, la realización de la actividad y/o el cumplimiento de

[17] No figura en la documentación aportada en alegaciones el justificante de inicio del expediente de reintegro que se cita en las mismas.

cve: BOCG-10-CG-A-134

la finalidad de la subvención, incumpliendo por tanto el artículo 32 de la LGS. Del examen por el Tribunal de una muestra de 155 justificantes de gasto, por importe de 290,9 miles de euros, se desprenden las siguientes deficiencias:

a) Se ha duplicado la imputación de las cotizaciones de los trabajadores a la Seguridad Social correspondientes a las nominas de abril a diciembre de 2005, por 7.472,11 euros, al no deducir de la nómina la aportación del trabajador a la Seguridad Social, que se considera luego en el TC1 pagado a la Seguridad Social.

b) Se han imputado 1.103,84 euros en concepto de recargo de mora por cotizaciones a la Seguridad Social pagadas fuera de plazo. Estos recargos no son subvencionables a tenor de lo dispuesto en el artículo 31.7 de la LGS.

c) De los 68 justificantes de la muestra relativos a material inventariable, fungible, viajes, dietas y otros gastos, en 63 no es posible identificar la relación del gasto con la actividad subvencionada.

d) En 4 facturas, por importe de 1.817,56 euros, figura un destinatario o beneficiario de la prestación distinto de la Fundación. En otros 12, por importe de 1.550,30 euros, no figura el destinatario del servicio (todos ellos, salvo uno, corresponden a gastos de dietas y viajes). En otros 4 justificantes (correspondientes a gastos de taxi), aunque de pequeño importe, no se identifica el nombre de la persona que realiza el desplazamiento, ni el origen y destino del mismo.

e) En 16 justificantes, por importe de 88.825,02 euros, no se cumple alguno de los requisitos establecidos en el artículo 6 del Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre.

B.5) A la Fundación I+D+I Fundación Ciencia, Tecnología y Empresa.

7.49 La fundación «I+D+I Fundación Ciencia, Tecnología y Empresa» es de carácter privado sin animo de lucro y de tipo docente. Según el convenio firmado el 5 de diciembre de 2005, el objeto de esta subvención (que importa 359,7 miles de euros) es cofinanciar las actividades de la fundación en el ámbito de la coordinación, promoción e impulso de políticas plurinacionales en I+D+I entre empresarios, gobiernos y sociedad. La cláusula 3.ª del convenio establece que la subvención se aplicará a la cofinanciación de la actividad de la fundación, debiendo destacarse los programas Iberopar, Athina y Talentos. Así mismo se establece que la subvención también podrá aplicarse total o parcialmente a la dotación de un fondo para la futura adquisición o alquiler de la sede de la fundación.

7.50 En el expediente relativo a la subvención de 2005, se han apreciado las siguientes deficiencias:

a) Ni en el acuerdo de concesión ni en el convenio se regulan aspectos importantes relativos a la relación jurídica que deriva de la subvención, tales como la forma de pago y la compatibilidad con otras ayudas o ingresos.

b) No figura en el expediente la justificación por la entidad beneficiaria de no estar incursa en las prohibiciones del 13 de la LGS, ni la comunicación relativa a la obtención de otras ayudas (artículo 14.1.d de la LGS).

c) La justificación de la subvención se presentó 101 días después del plazo establecido en el artículo 30 de la LGS, sin que conste la instrucción del correspondiente expediente sancionador conforme al artículo 56.a) de la LGS. Además, la justificación presentada sólo recoge la memoria de actividades, sin que se acompañe la documentación exigida en el convenio: (coste de las actividades realizadas, detalle de los gastos, etc.), que no fue requerida a la fundación por la SGPCT hasta el 8 de junio de 2007.

d) En un acuerdo de la SGPCT sin fecha ni firma, al que además le falta una página, aportado al Tribunal, se declara justificada la subvención de 2005 en la siguiente forma: 72,3 miles de euros de gastos justificados en facturas y 287,4 miles de euros por la imputación parcial de la compra del inmueble que se cita en el punto 7.51. Hay que hacer constar que el pago de la escritura de dicha compra se realizó el 28 de diciembre de 2006, fecha en la que se había superado ya, en más de nueve meses, el plazo de justificación de la subvención de 2005, por lo que no resulta admisible dicho pago a tales efectos por virtud del artículo 31.2 de la LGS.

7.51 De la memoria de las cuentas anuales de la fundación se desprende que ha percibido en el periodo de 2002 a 2006 un total de 2.565,8 miles de euros procedentes de subvenciones nominativas (682,3 miles del Ministerio de Industria Turismo y Comercio (MITC), 1.164,2 miles del anterior Ministerio

cve: BOCG-10-CG-A-134

de Ciencia y Tecnología (MCT) y 719,3 miles del MEC). El objeto y finalidad de todas las subvenciones fue el de financiar la actividad de la fundación, haciéndose la precisión a partir de 2004 de que también podrá aplicarse la subvención a la dotación de un fondo para la futura adquisición o alquiler de su sede. En el mismo periodo 2002-2006, los gastos han ascendido en total a solo 245,1 miles de euros. Además, mediante escritura pública de 28 de diciembre de 2006 se justifica la compra de un inmueble para oficina y 4 plazas de garaje, a construir en 3 años, por el precio de 1.286,8 miles de euros, de los cuales 643,4 se pagan a la firma de la escritura y el resto a la entrega del inmueble. Como consecuencia del importante exceso de las subvenciones percibidas respecto de los gastos ejecutados, la fundación presentaba a 31 de diciembre de 2005 un saldo en cuentas de Tesorería de 1.991,8 miles de euros, y a igual fecha de 2006 de 1.494,0 miles de euros.

7.52 En otro acuerdo de la SGPCT, también sin fecha ni firma, aportado al Tribunal, se declara justificada la subvención de 2006 (por importe de 359,7 miles de euros) en la siguiente forma: 25,0 miles de euros de gastos justificados en facturas y 334,7 miles de euros por la imputación parcial de la compra del inmueble que se cita en el punto anterior. Resulta evidente, por lo tanto, que la mayor parte de las subvenciones de 2005 y 2006 se han aplicado a financiar la compra del inmueble para sede de la fundación, al amparo del convenio firmado el 4 de octubre de 2004, y solo en un porcentaje muy escaso (13%) las actividades en I+D+i de la fundación. Hay que señalar, además, que en el año 2006 la fundación recibió otra subvención nominativa, con el mismo objeto, del Ministerio de Industria, por importe de 150,0 miles de euros.

Comentario a las alegaciones.—No es posible compartir el criterio de las alegaciones, según el cual la justificación de estas subvenciones estaría regulada por el artículo 27 de la Ley 50/2002, de Fundaciones. Dicho artículo se refiere únicamente al destino que debe darse a las rentas e ingresos de las fundaciones en el ámbito interno de las mismas, sin que, a juicio del Tribunal, tales disposiciones interfieran ni se relacionen con los requisitos de justificación de las subvenciones establecidos en la LGS.

7.53 Al margen de lo anterior, se han aportado al Tribunal los siguientes tres acuerdos de la SGPCT, todos ellos de fecha 28 de febrero de 2009:

a) Resolución por la que se acuerda el reintegro de 108.258,01 euros, más intereses de demora, por exceso no justificado de la subvención nominativa del año 2002, cuyo importe ascendió a 150.250,00 euros.

b) Resolución por la que se acuerda el reintegro de 305.617,42 euros, más intereses de demora, por exceso no justificado de la subvención nominativa del año 2003, cuyo importe ascendió a 345.690,00 euros.

c) Resolución por la que se acuerda el reintegro de 329.842,39 euros, más intereses de demora, por exceso no justificado de la subvención nominativa del año 2004 cuyo importe ascendió a 352.600,00 euros.

Comentarios a las alegaciones.—Se aportan en alegaciones tres Resoluciones de la SEUI de 13 de mayo de 2009, por las que se estiman los recursos de reposición interpuestos por la Fundación contra los acuerdos de reintegro mencionados en este punto. En los dos primeros casos por prescripción y en el tercero por aplicación del artículo 27 de la Ley de Fundaciones al no estar aún vigente la LGS, según el criterio de la SEUI. En relación con este último supuesto, hay que señalar que, por el contrario, la posibilidad de aplicar la subvención de 2004 a la compra del inmueble se estableció en el convenio de 4 de octubre de 2004, estando ya en vigor la LGS, cuya aplicabilidad se señala expresamente en la cláusula 4.ª del mismo.

7.54 En relación con dichos acuerdos, y haciendo la salvedad de que el Tribunal no ha examinado los expedientes de justificación de las subvenciones que han motivado los mismos, cabe efectuar las siguientes precisiones:

a) Dichos acuerdos no son más que el corolario del importante exceso de financiación pública percibida por la fundación desde el año 2002, del que es buena muestra también los ingresos financieros obtenidos por la misma: 14.562,92 euros en 2004, 16.252,36 euros en 2005 y 26.020,29 euros en 2006, sin que se haya podido determinar el importe de los ingresos financieros obtenidos en otros años. Hay que señalar que, conforme a lo establecido en el art. 19.5, los rendimientos financieros obtenidos por el pago

cve: BOCG-10-CG-A-134

anticipado de las subvenciones incrementan el importe de las mismas a todos los efectos (finalidad y justificación). En los acuerdos citados, sin embargo, no se contemplan estos rendimientos en el cálculo de la cuantía a reintegrar por la fundación.

b) Por otra parte, la fundación ha recibido otras subvenciones nominativas por importe de 578,2 miles de euros con cargo al Programa 542.N del Ministerio de Ciencia y Tecnología, sobre las que los mencionados acuerdos de la SGPCT no hacen ningún pronunciamiento: 60,1 miles de euros en 2002, 255,5 miles en 2003 y 262,5 miles en 2004.

C) Subvenciones de concesión directa, no nominativas

7.55 En 2005 se tramitaron por la DGI, al amparo del artículo 22.2.c) de la LGS, cuatro subvenciones de concesión directa, no nominativas, que suman 8.123,5 miles de euros, de las cuales el Tribunal ha examinado las dos de mayor importe.

C.1) A la entidad pública Red.es.

7.56 La finalidad de esta subvención, por importe de 3.459,8 miles de euros, es la financiación del Programa RedIRIS, cuyo objeto es la interconexión de los recursos informáticos de las universidades y centros de investigación españoles. En el convenio suscrito entre la SEUI y la entidad pública Red.es el 1 de septiembre de 2005 para coordinar el funcionamiento de RedIRIS, se establece que al MEC le corresponde la dirección estratégica de RedIRIS y a Red.es la gestión ordinaria de la misma. El presupuesto de RedIRIS para 2005 ascendió a 6.934,8 miles de euros, financiados en parte con esta subvención y el resto con subvenciones europeas e ingresos de patrocinadores.

7.57 Del examen del expediente, cabe señalar las siguientes deficiencias:

a) La imputación presupuestaria de la subvención al capítulo 7 «transferencias de capital» es incorrecta, puesto que solo 195,0 miles de euros del presupuesto de RedIRIS se corresponden con gastos de inversión (el 3% del total), siendo este hecho conocido por la DGI y estando reflejado en el propio convenio. Debió imputarse, por tanto, al capítulo 4 «transferencias corrientes».

b) No se ha seguido el procedimiento establecido para este tipo de subvenciones en el artículo 28.2 de la LGS.

c) La justificación de la subvención se presentó con más de 5 meses de retraso. A la cuenta justificativa se acompaña el documento acreditativo del reintegro del exceso de subvención no aplicada, por importe de 259,3 miles de euros. En alegaciones se aporta justificante de fecha 11/05/2010 de exigencia de los correspondientes intereses de demora, por 11,4 miles de euros.

d) En el expediente de la subvención no consta que se haya realizado ninguna actuación tendente a verificar la adecuada justificación de la subvención, la realización de la actividad y/o el cumplimiento de la finalidad de la subvención, incumpliendo por tanto el artículo 32 de la LGS.

Comentarios a las alegaciones.—Se aporta en alegaciones un informe del 20 mayo de 2010 de comprobación de la subvención en el que se señala un exceso de subvención no justificada de 361,19 euros, si bien se renuncia a su reclamación más los intereses de demora por la prescripción del derecho, dado que la finalización del plazo para presentar la cuenta justificativa era el 31 de marzo de 2006. Por el contrario, el plazo a considerar a tales efectos es el de la presentación efectiva de la cuenta (18 de septiembre de 2006), por lo que en la fecha del citado informe la prescripción aún no se había producido.

C.2) Al Consorcio para la Construcción, Equipamiento y Explotación del Centro Nacional de Investigación sobre Evolución Humana

7.58 El objeto de esta subvención, por importe de 4.050,0 miles de euros, es la aportación de la Administración del Estado pactada en el convenio de colaboración firmado en 2004 por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Junta de Castilla y León, para la constitución del Consorcio para la Construcción, Equipamiento y Explotación del Centro Nacional de Investigación sobre Evolución Humana. Cada una de las partes se compromete a financiar la mitad de los gastos, y la Junta de Castilla y León se compromete además a aportar a título gratuito el terreno sobre el que se construirá el centro. El consorcio se constituye

cve: BOCG-10-CG-A-134

como una entidad de derecho público y el gobierno de la misma se atribuye por igual, con carácter rotatorio, a ambas Administraciones.

7.59 Examinado el expediente, se han observado las siguientes deficiencias:

a) [Párrafo suprimido como consecuencia de las alegaciones]

b) [Párrafo suprimido a la vista de la documentación aportada en alegaciones]

c) La financiación pública obtenida en 2005 por el consorcio para los gastos afectos a la construcción del edificio del centro ascendió a 7.200,0 miles de euros (4.050,0 miles del MEC y 3.150,0 miles de la Junta de Castilla y León), mientras que dichos gastos fueron únicamente de 542,6 miles de euros. Al 31 de diciembre de 2005 el consorcio presentaba un saldo de 8.241,4 miles de euros en cuentas de Tesorería. Además, este exceso de financiación pública generó ingresos financieros en 2005 por 129,5 miles de euros, que constituyen un mayor importe de la subvención de acuerdo con el artículo 19.5 de la LGS.

D) Transferencias de capital al exterior

7.60 Se han examinado los dos expedientes tramitados con cargo al programa fiscalizado, para el pago de compromisos derivados de convenios internacionales.

D.1) Convenio con el Instituto Internacional de Ciencias de la Computación (ICSI)

7.61 Según se indica en la memoria justificativa del gasto (300,0 miles de dólares USA), el mismo tiene por objeto la contribución de España a los programas de investigación del ICSI, del que España forma parte desde 1998, año en el que se firmó el primer convenio de colaboración, renovado anualmente desde entonces. En virtud del convenio, el ICSI abona a los investigadores españoles desplazados a su sede en California, para el desarrollo de investigaciones en el marco de los programas de este organismo, una beca mensual de 4.000 dólares, una ayuda de viaje de 1.800 dólares y un seguro; así como proporciona los medios materiales y humanos necesarios para que realicen su labor investigadora. Examinado el expediente, cabe señalar únicamente que, solicitado por el Tribunal el informe de las actividades realizadas en ejecución del citado convenio, que debe presentar el ICSI, no ha sido aportado.

D.2) Convenio para la construcción de una antena (ALMA) en el desierto Atacama en Chile

7.62 Por acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2002 se establecieron las cuantías de las contribuciones a este programa internacional y se autorizó la suscripción del convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Organización Europea para la Investigación Astronómica en el Hemisferio Sur (ESO), con el objeto de participar en la fase 2 de la construcción y explotación de la antena denominada ALMA (gran interferómetro para ondas milimétricas de Atacama). La contribución total aprobada para ambos Ministerios, a precios de 2002, asciende a 26.978,0 miles de euros para los años 2003 a 2012. De este importe, 1.519,0 miles de euros a precios de 2002, más 81,9 miles por la actualización de precios a 2005, constituyen la contribución del MEC para el año 2005, destinados en su totalidad a gastos de construcción de la antena. No se han apreciado incidencias significativas.

VIII. ANÁLISIS DEL CAPÍTULO 8 «ACTIVOS FINANCIEROS».

8.1 La liquidación presupuestaria del programa 463.B en 2005 presenta un total de 235.524,6 miles de euros de obligaciones reconocidas en el capítulo 8 «activos financieros», de los cuales 211.640,9 miles se imputaron al concepto 822 «concesión de préstamos al sector público, anticipos reembolsables» y 23.883,7 miles al concepto 832 «concesión de préstamos fuera del sector público, anticipos reembolsables».

8.2 El total de las obligaciones reconocidas en este capítulo se han destinado a las siguientes dos actuaciones:

a) Ayudas complementarias, en forma de anticipos reembolsables, por importe de 65.944,2 miles de euros, a beneficiarios de subvenciones cofinanciadas por el FEDER, en las siguientes líneas de ayudas: «Proyectos de I+D+i», «Acciones complementarias nacionales» y «Acciones estratégicas».

cve: BOCG-10-CG-A-134

b) Ayudas complementarias, en forma de anticipos reembolsables, por importe de 169.580,4 miles de euros, a beneficiarios de subvenciones financiadas totalmente por el FEDER para la realización de proyectos de infraestructura científico-tecnológica, así como a solicitantes de dichas ayudas que le hayan sido denegadas.

8.3 Las ayudas complementarias en forma de anticipos ligados a subvenciones cofinanciadas por el FEDER tienen por objeto adelantar por la DGI al beneficiario la parte de la subvención (en las líneas mencionadas) proveniente del FEDER, ya que ésta se abona previa certificación de gastos realizados. La parte de la subvención financiada con fondos nacionales se aplica al capítulo 7 «transferencias de capital», mientras que el procedimiento establecido en la convocatoria para la ayuda del FEDER es a través de estos anticipos, con cargo al capítulo 8 y, una vez recibida la financiación comunitaria, que se contabiliza por vía extrapresupuestaria, debe elaborarse un libramiento en formalización, aplicándose a la amortización del anticipo reintegrable. Este procedimiento, además de implicar una complejidad innecesaria, no es correcto por varias razones:

a) Se desfigura la representación contable de la operación, ya que una única subvención se separa en dos procedimientos contables diferenciados, uno de ellos extrapresupuestario.
b) Se omite la debida imputación de la parte financiada por el FEDER al capítulo 7 del presupuesto de gastos (como el resto de la subvención), así como la correlativa de los fondos FEDER al presupuesto de ingresos. El que figuren en el capítulo 8 los anticipos concedidos para el adelanto de una parte de dichas subvenciones (65.944,2 miles de euros) no subsana dicha omisión, por su distinta naturaleza y tratamiento contable.

8.4 En cuanto a los anticipos para la realización de proyectos de infraestructura científico-tecnológica, los mismos están ligados a las subvenciones convocadas por la Orden ECI/1372/2004 de 12 de mayo, de la SEUI, para la realización de proyectos de infraestructura científica durante los años 2005 a 2007, financiadas en parte con recursos procedentes del FEDER y el resto con cargo a los propios beneficiarios, sin aportación alguna del MEC. Con cargo a esta convocatoria la SEUI concedió subvenciones en 2005 por importe de 250.955,9 miles de euros. El pago a los beneficiarios se establece de forma extrapresupuestaria a medida que se certifican por los beneficiarios los gastos efectivos realizados. Posteriormente, por Resolución de la SEUI del 18 de julio de 2005, se aprobó una convocatoria de ayudas complementarias en forma de anticipos reembolsables con cargo al capítulo 8 del presupuesto de la DGI, con una doble finalidad:

a) Anticipos a los beneficiarios de las subvenciones concedidas con cargo a la Orden ECI/1372/2004 citada, para adelantar el importe de éstas, dado que los pagos del FEDER se tramitan con posterioridad a la certificación de los gastos realizados. Para esta finalidad se concedieron anticipos por 131.657,4 miles de euros.
b) Préstamos reembolsables a amortizar en 10 años y a tipo de interés del 0% a los centros de investigación cuya solicitud de subvención había sido desestimada. Para esta finalidad se concedieron préstamos por 37.922,9 miles de euros.

8.5 Hay que señalar, en primer lugar, la incorrección del procedimiento establecido para formalizar el pago de las subvenciones convocadas por la Orden ECI/1372/2004, a través de la vía extrapresupuestaria. Este procedimiento implica omitir la debida imputación de dichas subvenciones al capítulo 7 del presupuesto de gastos y la correlativa de los fondos FEDER al presupuesto de ingresos de la Administración del Estado. El que figuren en el capítulo 8 los anticipos concedidos para el adelanto de una parte de dichas subvenciones (131.657,4 miles de euros) no subsana dicha omisión, por su distinta naturaleza y tratamiento contable.
8.6 Se ha fiscalizado la tramitación de estos anticipos, examinando el cumplimiento de los requisitos para su concesión y el cumplimiento de las condiciones pactadas para su devolución. Cabe indicar previamente que la Resolución de la SEUI de 18 de julio de 2005, por la que se convocan estas ayudas en forma de anticipos reembolsables, regula de forma autónoma la mayor parte de los extremos mínimos que deberían haber sido objeto de las bases reguladoras, aprobadas por Orden ministerial, lo que incumple el artículo 17.3 de la LGS. Por otro lado, no se ha contabilizado el correspondiente documento A de aprobación del gasto hasta el momento de la concesión de los anticipos, el 20 de diciembre de 2005, acumulando todas las fases de ejecución del gasto público en un documento ADOK.

cve: BOCG-10-CG-A-134

8.7 Del examen de una muestra de 4 expedientes aprobados (por importe de 14.947,6 miles de euros) y 2 denegados, se desprenden los siguientes resultados:

a) No se aplica rigurosamente el sistema de evaluación previsto en la convocatoria. De las actas de las comisiones de selección se comprueba que el dato predominante es la prioridad que asignan las Comunidades autónomas a los proyectos, lo que, además, vulnera la Disposición Adicional 12.ª de la Ley 13/1986 que califica, a estos efectos, de preceptivos y determinantes los informes del CDTI y de la ANEP. Por ejemplo, se han observado proyectos denegados con puntuaciones de la ANEP de hasta 100 puntos (el máximo) y, sin embargo, otros aprobados con nota ANEP de menos de 51 puntos. Se observa que todos los proyectos aprobados tienen una prioridad de la Comunidad autónoma tipo A (la máxima). En ningún caso figura en el expediente motivación de este proceder.

b) En ninguno de los expedientes figura el informe de evaluación de la Comunidad autónoma, ni el de la DGI, ni el de las comisiones de selección. Únicamente constan las actas de las reuniones, en las que figura para cada proyecto la nota ANEP, la prioridad A, B o C asignada por la CCAA y la nota DGI.

c) En el trámite de audiencia previa al interesado sobre los proyectos denegados no se motivan las causas de la denegación utilizándose una fórmula general: «la propuesta presentada no ha alcanzado la prioridad suficiente para ser objeto de ayuda».

d) La resolución de la convocatoria presenta un retraso de, al menos, 143 días respecto del plazo de 6 meses previsto en el artículo 23.2 de la LGS.

e) [Párrafo suprimido a la vista de la documentación aportada en alegaciones]

8.8 En relación con la amortización de los préstamos concedidos a 10 años y a tipo de interés cero (por importe de 37.922,9 miles de euros), no se ha cumplimentado la solicitud del Tribunal de información sobre el detalle de las amortizaciones practicadas. De acuerdo con las condiciones de la concesión, las amortizaciones, por décimas partes, debieron comenzar en 2007.

cve: BOCG-10-CG-A-134

IX. ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES DEL PROGRAMA

9.1 En la Memoria de objetivos para el año 2005 del programa presupuestario 463.B «Fomento de la Investigación Científica y Técnica», se establecen cinco objetivos con un total de 19 indicadores:

OBJETIVO/ACTIVIDAD	INDICADORES
4.1. Aumento y mejora de los recursos humanos	*1. de resultados:* - Nuevas becas formación personal investigador (n.º) - Nuevas incorporaciones doctores a centros I+D mediante contrato (n.º) - Solicitudes concedidas sobre total presentadas (porcentaje) - Investigadores participantes en objetivo sobre total investigadores del sistema público de I+D (porcentaje) - Investigadores del sistema público de I+D sobre población activa (porcentaje)
4.2. Transferencia de tecnología	*1. de resultados:* - Nuevos doctores y tecnólogos en empresas (n.º) - Nuevas ayudas PETRI (n.º) - Nuevas ayudas OTRI (n.º) - Solicitudes concedidas sobre el total presentadas (porcentaje) - Centros públicos participantes en objetivo sobre el total centros públicos I+D (porcentaje)
4.3. Mejora de la financiación competitiva de I+D (proyectos investigación, acciones especiales y acciones estratégicas)	*1. de resultados:* - Nuevas ayudas proyectos I+D (n.º) - Nuevas ayudas acciones especiales (n.º) - Nuevas ayudas acciones estratégicas (n.º) - Solicitudes concedidas sobre el total presentadas (porcentaje) *2. de medios:* - Volumen medio de ayuda por proyecto I+D (miles euros)
4.4. Cooperación internacional en ciencia y tecnología	*1. de resultados:* - Nuevas acciones integradas (contratos) - Nuevas becas en organismos internacionales (n.º)
4.5. Fomento de la cultura científica y tecnológica	*1. de resultados:* - Nuevas acciones concedidas (n.º) - Acciones concedidas sobre evaluadas (porcentaje)

9.2 Los reseñados objetivos del programa 463.B no se corresponden fielmente con las actividades declaradas en la Memoria del programa, siendo de notar, por ejemplo, la omisión de objetivos respecto de las siguientes actuaciones: «promoción de infraestructuras científico-técnicas», «coordinación, seguimiento, evaluación y difusión del Plan Nacional de I+D+i» y «otras líneas de actuación de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación».

9.3 Por otro lado, la definición de los objetivos no reúne los requisitos que establece la Orden de 14 de julio de 1992 por la que se dictan las normas para la regulación del sistema de seguimiento de programas que, en su punto 2.1, establece que «los objetivos habrán de seleccionar los aspectos más relevantes de su actividad, han de ser poco numerosos, coordinados y compatibles, expresados en términos precisos, cifrados y fechados, debiendo ir acompañados de un sistema de medida de las realizaciones, a fin de evaluar las eventuales desviaciones que pudieran producirse». Por el contrario, los objetivos establecidos en la Memoria del programa 463.B fiscalizado no constituyen la expresión de los resultados que se pretenden conseguir en un tiempo determinado, sino simples expresiones genéricas no susceptibles de evaluación.

9.4 En cuanto a los indicadores, no se aprecia su relación con los objetivos a los que se encuentran asociados, ni sirven para cuantificar las metas que se pretende alcanzar, ni presentan siquiera información

cve: BOCG-10-CG-A-134

relevante que pudiera servir para apreciar el grado de avance en la situación de las actuaciones del programa. Los datos relativos al número de actividades realizadas (ayudas, becas o contratos), así como a los porcentajes de solicitudes aprobadas o de centros e investigadores participantes en las actividades, constituyen simplemente información estadística sin que resulten adecuados para evaluar la eficacia en la gestión del programa.

9.5 Tampoco se cuenta con un sistema de información y seguimiento adecuado para poder extraer algunas conclusiones de la evolución de los indicadores. En efecto, el programa 463.B fiscalizado no tiene asignado un centro gestor responsable del mismo que hubiese podido implantar un procedimiento para la definición y el seguimiento de los indicadores del programa, así como para la elaboración y validación de la información relevante para dicho seguimiento obtenida de sus cuatro centros gestores. En consecuencia, no se ha elaborado el Balance de Resultados e Informe de gestión exigido por los artículos 70 a 72 y 128 de la Ley General Presupuestaria. Tampoco se ha llevado a cabo la evaluación de los programas presupuestarios correspondientes al Plan Nacional de I+D+i requerida por la Resolución de 2 de julio de 2001 de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología.

9.6 No se ha podido llevar a cabo, por lo tanto, el análisis previsto sobre la eficacia, eficiencia y economía en la gestión del programa 463.B, por las insuperables deficiencias en la definición de objetivos e indicadores, y la inexistencia de un sistema de seguimiento e información adecuado y fiable a tales efectos.

X. CONCLUSIONES

10.1 La liquidación presupuestaria del programa 463.B no expresa la imagen fiel de la ejecución del gasto realizado. Destacan en particular las siguientes deficiencias:

a) No se contabilizaron en el capítulo 7 «transferencias de capital» del presupuesto de gastos de 2005 las subvenciones totalmente financiadas por los fondos procedentes del FEDER (250.955,9 miles de euros) ni la parte de otras subvenciones cofinanciadas por dichos fondos (65.944,2 miles de euros), omisiones que afectan también al presupuesto de ingresos. La contabilización en el capítulo 8 «activos financieros» de las ayudas complementarias en forma de anticipos reembolsables concedidas para adelantar a los beneficiarios la financiación del FEDER en una parte de dichas subvenciones no subsana esa deficiencia, debido a su distinta naturaleza y tratamiento contable.

b) Se han abonado con cargo al programa 463.B diversos gastos que corresponden a las competencias y finalidades de otros programas presupuestarios y, por el contrario, se ha imputado a otro programa parte de la productividad ordinaria del mes de diciembre de funcionarios pertenecientes al programa 463.B. Se han apreciado también diversos errores de imputación presupuestaria a distintos niveles de vinculación orgánica y económica.

10.2 En relación con el análisis del capítulo 1 «gastos de personal», las principales deficiencias observadas son:

a) En la Dirección General de Investigación (DGI) y en la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación (SEUI) trabajan 28 personas en régimen de dependencia, en algunos casos desde el año 1996, sin que dichas personas figuren en la RPT ni perciban retribución alguna con cargo al capítulo 1 del programa 463.B. De ellas, 14 son personal cedido irregularmente por el CSIC y el resto son contratadas por la Universidad Politécnica de Madrid y por dos fundaciones con cargo a subvenciones financiadas por el programa 463.B.

b) En el Museo Nacional de Ciencia y Tecnología prestan servicios, en el mismo régimen, otras 20 personas (11 contratadas y 9 becadas) pertenecientes a la Fundación de Apoyo al Museo Nacional de Ciencia y Tecnología (fundación privada que se financia en su práctica totalidad mediante una subvención nominativa con cargo al programa 463.B).

c) En la revisión de las nóminas de retribuciones, se han observado pagos en exceso respecto de 7 trabajadores con contrato laboral que pasaron a funcionarios interinos, por error en la liquidación de las diferencias. Otros 3 funcionarios percibieron también en 2005 pagos en exceso por error en el cálculo del complemento específico.

cve: BOCG-10-CG-A-134

10.3 En el análisis del capítulo 2 «gastos corrientes en bienes y servicios», se han observado errores y deficiencias en los expedientes examinados, tanto referidos al cumplimiento de los requisitos contractuales como a la formalización de los expedientes económicos, en los dos procedimientos seguidos al efecto: pagos en firme y anticipos de caja fija. En este último procedimiento se han presentado también limitaciones de información y defectos en las cuentas justificativas.

10.4 Del análisis del capítulo 4 «subvenciones y transferencias corrientes», cabe destacar los siguientes resultados:

a) El pago de la cuota de 2005 por la pertenencia al Laboratorio Europeo de Biología Molecular, que debía efectuarse en 3 plazos, se adelantó en un único pago el 31 de marzo de 2005, al objeto de «evitar la producción de intereses que vienen arrastrándose de años anteriores», actuación que el Tribunal no considera justificada. En dicho año se pagaron 101,0 miles de euros de intereses de los retrasos de las cuotas de 2004, y quedaron pendientes los intereses de las cuotas de 2002 y 2003 por otros 25,1 miles de euros.

b) En la convocatoria de ayudas para facilitar la cooperación de investigadores españoles con los del Instituto Nacional de Física Nuclear de Italia, se han observado deficiencias tanto en la evaluación de las solicitudes como en la justificación de las ayudas. Además, no consta la materialización de los reintegros exigibles ni el cálculo de intereses de demora, así como tampoco la realización de comprobaciones por la DGI sobre las justificaciones presentadas.

c) En las tres subvenciones nominativas con cargo a este capítulo cabe destacar los retrasos y defectos en la justificación de la aplicación de los fondos a la finalidad de la subvención.

10.5 En el análisis del capítulo 6 «inversiones reales», son de notar las deficiencias que afectan al expediente tramitado para el suministro, mediante procedimiento negociado sin publicidad ni concurrencia, de un sistema de tratamiento de la información para la creación del Centro Nacional de Supercomputación, por importe final de 14.109,7 miles de euros: a) en un mismo día (9 de marzo de 2004) se tramitó la aprobación del expediente de contratación, la invitación a contratar, la proposición económica de la empresa, el informe favorable del Secretario General de Política Científica y la adjudicación por el Subsecretario, firmándose un día después el contrato, a la vez que se constituía la fianza definitiva; b) el contrato no ha sido informado por el Servicio Jurídico, incumpliendo el contenido del artículo 71 RLCAP; y c) la recepción del suministro, fijada para febrero de 2005, no se produjo hasta septiembre, sin que conste en el expediente si el retraso es imputable al contratista y si proceden las penalizaciones previstas en el contrato, de conformidad con el artículo 95 de la LCAP.

10.6 Por lo que se refiere al capítulo 7 «subvenciones y transferencias de capital» se han analizado, por un lado, los procedimientos de las principales líneas de ayudas en régimen de concurrencia competitiva y, por otro, el resto de las subvenciones financiadas con cargo a este capítulo: subvenciones nominativas, subvenciones de concesión directa y transferencias de capital al exterior. Se han observado determinadas deficiencias que, con carácter general, se presentan en todas las líneas de ayudas examinadas:

a) Los sistemas y procedimientos de control interno establecidos en los centros gestores del programa fiscalizado no resultan adecuados para un eficaz seguimiento y control de las ayudas tramitadas: 1) los registros no están actualizados y presentan deficiencias y errores que impide conocer, entre otras cuestiones, si el beneficiario ha justificado o no la subvención percibida; 2) la comprobación de las justificaciones es imperfecta; 3) no se cruzan normalmente las bases de datos para controlar posibles incompatibilidades; y 4) no se realizan controles sistemáticos sobre la realidad de los proyectos subvencionados, salvo en las ayudas cofinanciadas por la Unión Europea.

b) La DGI no ha enviado la obligada información a la IGAE para la formación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, vulnerando el artículo 20 de la LGS. Tampoco se han publicado en el BOE, como exige el artículo 18 de la LGS, las subvenciones concedidas en la mayor parte de las líneas de ayudas examinadas.

c) En prácticamente todas las líneas de ayudas se excede el plazo de 6 meses establecido como máximo en el artículo 25 de la LGS para resolver y notificar la concesión de las subvenciones.

d) Aunque con carácter previo a cada convocatoria se aprueba el gasto (artículo 34 de la LGS), el reflejo contable (incluso la retención de crédito) se demora injustificadamente hasta la adjudicación de las subvenciones, incumpliendo la Instrucción de Operatoria Contable.

cve: BOCG-10-CG-A-134

e) En varios casos examinados en los que el beneficiario ha reintegrado el exceso de la subvención percibida sobre el gasto realizado, no se han exigido los correspondientes intereses de demora.

10.7 Dentro del conjunto de ayudas en régimen de concurrencia competitiva, destaca por su importancia cuantitativa la línea de ayudas para la realización de proyectos de investigación, que en 2005 supuso el 41% de las obligaciones reconocidas en dicho conjunto. Del análisis de sus procedimientos y de una muestra de 117 expedientes de las convocatorias de 2000 a 2005, se desprenden las siguientes deficiencias:

a) No se ha facilitado la información solicitada por el Tribunal (listado de expedientes y estado de la justificación) respecto de la convocatoria de 2001.

b) En la fase de evaluación de las solicitudes se aprecia el incumplimiento de la ponderación de los criterios de valoración establecidos en la convocatoria; el incumplimiento del carácter determinante que la Disposición Adicional 12.ª de la Ley 13/1986 atribuye a la evaluación de la ANEP; la discrepancia de la calificación final comunicada al solicitante con la suma de las evaluaciones parciales; y la falta de motivación en el trámite de audiencia previo a las resoluciones denegatorias de las ayudas solicitadas.

c) En el procedimiento de control sobre el seguimiento científico-técnico se aprecian importantes retrasos en la presentación del informe final de seguimiento por los beneficiarios y en la evaluación del mismo por la DGI. En tres expedientes en los que se revocó la ayuda se aprecian también deficiencias respecto de la cuantificación o la justificación del pertinente reintegro.

d) En el procedimiento de control sobre la justificación económico-financiera cabe destacar principalmente la existencia de un número muy elevado de expedientes que figuran en los listados sin haber justificado ningún gasto, o con importes justificados por importe inferior al de la subvención percibida, sin que la DGI haya realizado sobre gran parte de ellos actuación alguna. En la revisión de los expedientes, se aprecian importantes deficiencias de justificación en muchos de ellos, bien por la insuficiencia de la documentación aportada o bien por la incorrecta valoración de la misma por la DGI.

10.8 Similares deficiencias en cuanto a los procedimientos y el contenido de los expedientes se aprecian en las demás líneas de ayudas en régimen de concurrencia examinadas: a) subvenciones del Programa Nacional de Potenciación de Recursos Humanos [Programas Ramón y Cajal y Juan de la Cierva, y becas predoctorales de Formación de Personal Investigador]; b) subvenciones del Programa Torres Quevedo; c) subvenciones para la contratación de Personal Técnico de Apoyo; d) subvenciones para la realización de Acciones Complementarias de Fomento de la Cultura Científica y Tecnológica; y e) subvenciones para Acciones Complementarias Internacionales.

10.9 En cuanto a las subvenciones de capital nominativas, las de concesión directa y las transferencias al exterior, los dos resultados más destacables son, por un lado, las deficiencias documentales en la justificación de las subvenciones y, por otra, los importantes excesos de subvención respecto de los gastos realizados en varias de esas subvenciones, que generan elevados saldos de Tesorería y rendimientos financieros en los beneficiarios; rendimientos que, conforme al artículo 19.5 de la LGS, deberán tenerse en cuenta como mayor importe de la subvención.

10.10 En el análisis del capítulo 8 «activos financieros», la mayor parte de las obligaciones reconocidas se destinaron a Ayudas complementarias en forma de anticipos reembolsables a subvenciones financiadas total o parcialmente por fondos FEDER, para adelantar su cobro por los beneficiarios, dado que se perciben contra gastos efectivamente realizados. En los expedientes examinados se aprecia, principalmente, el excesivo peso de la calificación de prioridad otorgada por las Comunidades autónomas frente a la evaluación técnica, además de retrasos y omisiones documentales. Un importe de 37.922,9 miles de euros de obligaciones reconocidas en este capítulo se destinó a la concesión de préstamos a tipo de interés cero a los centros de investigación cuya solicitud de subvención había sido denegada, sin que se haya facilitado al Tribunal la información solicitada acerca de la amortización de estos préstamos.

10.11 Por último, se han examinado los objetivos e indicadores asociados al programa 463.B fiscalizado, con el fin de llevar a cabo el análisis de eficacia previsto. No ha sido posible, sin embargo, llevar a cabo este análisis, por las insuperables deficiencias en la definición de objetivos e indicadores y la inexistencia de un sistema de seguimiento e información adecuado y fiable a tales efectos.

cve: BOCG-10-CG-A-134

XI. RECOMENDACIONES.

11.1 El Tribunal de Cuentas recomienda al Gobierno la superación de las debilidades de control interno presentes en los centros gestores del programa 463.B fiscalizado, al objeto de subsanar las deficiencias, errores e irregularidades expuestas en el presente Informe y, muy en particular, las que afectan a la gestión y el control de las subvenciones. Los responsables del programa 463.B deben revisar los expedientes de subvención y las cuentas justificativas de manera que se pongan de manifiesto las cantidades otorgadas en exceso y las no justificadas, exigiendo los reintegros que resultan procedentes, antes de que transcurra el plazo de prescripción.

11.2 Se recomienda en particular la agilización de la tramitación de las subvenciones mediante, entre otras medidas, la reconsideración del actual sistema de doble evaluación de las solicitudes (por la ANEP y por las comisiones de selección), o bien de sus procedimientos, a la vista de la duplicidad de criterios apreciados en el examen de los expedientes, por un lado, y de los retrasos generalizados en la resolución de las convocatorias, por otro.

11.3 Se recomienda también, a la vista de los varios casos observados en los que el exceso de financiación pública ha generado importantes saldos de Tesorería en los beneficiarios, que se tenga en cuenta esta circunstancia para acomodar los pagos de las subvenciones al avance real de los proyectos y a las verdaderas necesidades de financiación de los mismos.

11.4 Por último, se recomienda la elaboración de un Plan Estratégico específico que presida la actividad de fomento de la investigación financiada con el programa fiscalizado, para lo cual resulta imprescindible la definición de objetivos e indicadores válidos, adecuados y representativos, así como la puesta en marcha de un sistema de seguimiento de los mismos y de información fiable sobre las actividades y resultados del programa.

Madrid, 30 de noviembre de 2010.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXOS

ANEXO 1 - ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO – PROGRAMA 463B --EJERCICIO 2005

(euros)

Clasificación económica	CRÉDITOS INICIALES	MODIFIC. CRÉDITOS	CRÉDITOS DEFINIT.	GTOS. COMPR.	O.R. NETAS	% EJEC.
100 “Altos cargos”	188.260,00	0,00	188.260,00	184.574,64	184.574,64	98,0
110 “Personal eventual”	206.840,00	0,00	206.840,00	93.455,70	93.455,70	45,2
120 “Funcionarios – retribuciones básicas”	3.200.920,00	0,00	3.200.920,00	2.333.850,00	2.333.850,00	72,9
121 “Funcionarios – retribuciones complementarias”	2.876.430,00	185.000,00	3.061.430,00	2.261.567,73	2.261.567,73	73,9
130 “Laborales – retribuciones básicas”	751.610,00	0,00	751.610,00	456.371,24	456.371,24	60,7
131 “Laborales – retribuciones complementarias”	165.780,00	0,00	165.780,00	115.330,85	115.330,85	69,6
150 “Incentivos al rendimiento”	716.280,00	0,00	716.280,00	716.280,00	716.280,00	100,0
160 “Seguridad Social – cuotas a cargo del empleador”	672.480,00	0,00	672.480,00	658.791,25	658.791,25	97,9
Cap. 1 “Gastos de personal”	**8.778.600,00**	**185.000,00**	**8.963.600,00**	**6.820.221,41**	**6.820.221,41**	**76,1**
20 “Arrendamientos y cánones”	721.380,00	-369.520,00	351.860,00	344.141,83	344.141,83	97,8
21 “Reparaciones, mantenimiento y conservación”	181.400,00	180.000,00	361.400,00	318.918,49	318.918,49	88,2
22 “Material, suministros y otros”	2.425.170,00	1.023.127,20	3.448.297,20	2.961.087,67	2.824.155,81	81,9
23 “Indemnizaciones por razón del servicio”	3.986.760,00	3.673.181,55	7.659.941,55	5.737.507,63	5.737.507,63	74,9
Cap. 2 “Gastos corrientes en bienes y servicios”	**7.314.710,00**	**4.506.788,75**	**11.821.498,75**	**9.361.655,62**	**9.224.723,76**	**78,0**
432 “A fundaciones estatales – A la Fundación para el Desarrollo de la Investigación en Genómica y Proteónica	4.343.480,00	0,00	4.343.480,00	4.343.480,00	4.343.480,00	100,0
434 “A fundaciones estatales – A la Fundación de Ciencia y Tecnología	3.126.460,00	0,00	3.126.460,00	3.126.460,00	3.126.460,00	100,0
486 “A familias e instituciones sin fines de lucro – Al nodo nacional de GBIF-CSIC (Global Biodiversity Info Facility)”	401.050,00	0,00	401.050,00	401.050,00	401.050,00	100,0
490 “Al exterior – Gastos de participación en Centros o Programas Internacionales de Investigación”	18.186.590,00	-1.019.512,27	17.167.077,73	17.119.389,92	17.119.389,92	99,7
Cap. 4 “Transferencias corrientes”	**26.057.580,00**	**-1.019.512,27**	**25.038.067,73**	**24.990.379,92**	**24.990.379,92**	**99,8**
620 “Inversión nueva asociada al func.operativo de los servicios	6.122.380,00	189.707,74	6.312.087,74	6.388.053,63	6.388.053,60	101,2
630 “Inversión de reposición asociada al func.operativo de los servicios	760.020,00	198.526,32	958.546,32	1.216.415,02	1.216.415,02	126,9
640 “Gastos en inversiones de carácter inmaterial”	5.815.560,00	4.362.646,77	10.178.206,77	8.382.366,11	8.291.396,50	81,5
Cap. 6 “Inversiones reales”	**12.697.960,00**	**4.750.880,83**	**17.448.840,83**	**15.986.834,76**	**15.895.865,12**	**91,1**

ANEXO 1 - ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO - PROGRAMA 463B --EJERCICIO 2005

euros)

Clasificación económica	CRÉDITOS INICIALES	MODIFIC. CRÉDITOS	CRÉDITOS DEFINIT.	GTOS. COMPR.	O.R. NETAS	% EJEC.
731 "A fundaciones estatales – A la Fundación de Ciencia y Tecnología para actuaciones del Programa Nacional de Difusión"	1.968.200,00	0,00	1.968.200,00	1.968.200,00	1.968.200,00	100,0
732 "A fundaciones estatales – A la Fundación de Ciencia y Tecnología para financiar la Web of Knowledge"	5.875.000,00	0,00	5.875.000,00	5.875.000,00	5.875.000,00	100,0
740 "A sociedades mercantiles estatales, EE.EE y otros OO.PP. – Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica"	18.203.900,00	0,00	18.203.900,00	5.671.411,27	5.651.325,97	31,0
741 "A sociedades mercantiles estatales, EE.EE y otros OO.PP. – Al Consorcio para la Construcción, Equipamiento y Explotación del Laboratorio de Luz Sincrotón"	12.459.000,00	0,00	12.459.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	8,0
750 "A comunidades autónomas – Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica"	176.300.660,00	-3.847.849,00	172.452.811,00	186.696.902,53	185.704.701,35	107,7
760 "A corporaciones locales – Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica"	1.130.650,00	0,00	1.130.650,00	655.122,23	637.432,23	56,4
770 "A empresas privadas – Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica"	9.651.510,00	0,00	9.651.510,00	7.700.830,21	7.125.131,42	73,8
780 "A familias e instituciones sin fines de lucro – Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica"	128.968.710,00	-96.368.201,11	32.600.508,89	40.668.721,40	40.304.873,74	123,6
781 "A familias e instituciones sin fines de lucro – A Grantecán para la construcción del Telescopio"	3.697.000,00	0,00	3.697.000,00	3.697.000,00	3.697.000,00	100,0
782 "A familias e instituciones sin fines de lucro – A la Fundación de Apoyo al Museo de Ciencia y Tecnología"	462.840,00	0,00	462.840,00	462.840,00	462.840,00	100,0
783 "A familias e instituciones sin fines de lucro – Becas y ayudas de Formación y movilidad de profesorado y personal investigador"	44.120.000,00	0,00	44.120.000,00	44.956.907,49	44.956.906,89	101,9
784 "A familias e instituciones sin fines de lucro – Aportación a la Fundación I+D+I Fundación Ciencia, Tecnología y Empresa"	359.660,00	0,00	359.660,00	359.660,00	359.660,00	100,0
79 "Al exterior"	0,00	0,00	0,00	1.857.851,30	1.857.851,30	- -
Cap. 7 "Transferencias de capital"	**403.197.130,00**	**-100.216.050,11**	**302.981.079,89**	**301.570.446,43**	**299.600.922,90**	**98,9**
822 "Concesión de préstamos al Sector Público – Anticipos reembolsables. Fondo Nac. Des. Investig. científica y técnica"	75.000.000,00	139.000.000,00	214.000.000,00	211.858.111,15	211.640.858,20	98,9
832 "Concesión de préstamos fuera del Sector Público – Anticipos reembolsables. Fondo Nac. Des. Investig. científica y técnica"	30.000.000,00	1.000.000,00	31.000.000,00	24.059.220,44	23.883.719,78	77,0
Cap. 8 "Activos financieros"	**105.000.000,00**	**140.000.000,00**	**245.000.000,00**	**235.917.331,59**	**235.524.577,98**	**96,1**
TOTAL PROGR. 463.B	**563.045.980,00**	**48.207.107,20**	**611.253.087,20**	**594.646.869,73**	**592.056.691,09**	**96,9**

ANEXO 2 - EXPEDIENTES EXAMINADOS - GASTOS CORRIENTES, PAGOS EN FIRME

(miles de euros)

Expdte.	*Objeto*	*Tipo*	*O.R.*
5/010246000OB	Reforma planta 1ª Centro de datos de c/ Vitrubio,4	Obras, concurso abierto	187,6
5/010800007EF	Arrendamiento edificio Expo Word Center	Patrimonial	340,6
5/0104425426	Adecuación sistema apoyo a captura y explotación estadística de enseñanza no universitaria (SINEE)	Servicios, centralizada, sistema homologado	62,2
5/010279005SE	Modificación contrato limpieza Museo Ciencia y Tecnología	Servicios, modificación	13,0
5/010425435EF	Mantenimiento correctivo y soporte a usuarios CCAA utilización sistema SINEE.	Servicios, contrato menor	12,0
5/030100044EF	Informe de adjudicación de contrato de consultoría sobre Plan de futuro de la UNED	consultoría y asistencia, concurso	29,8
5/030100047CM	Estudio para el fomento de la innovación tecnológica en las empresas del EURAM	consultoría y asistencia, contrato menor	12,0
5/030100049EF	Informe sobre I+D+i y crecimiento económico	consultoría y asistencia, contrato menor	11,8
5/030100042CM	Estudio sobre propuesta de bases de contrato-programa entre la UNED y el MEC	consultoría y asistencia, contrato menor	11,8
5/030100043CM	Estudio con evaluación/auditoría sobre Planes Estratégicos de los OPI dependientes de SEUI	consultoría y asistencia, contrato menor	11,5
5/030100050EF	Estudio de la Rentabilidad social y económica de las inversiones I+D+i: escenarios y estructuras organizativas	consultoría y asistencia, contrato menor	11,0
5/030100040CM	Informe sobre situación Biotecnología en América Latina	consultoría y asistencia, contrato menor	10,4
5/030100039CM	Informe sobre Borrador de Proyecto de Real Decreto regulador del Estatuto de Personal Investigador en Formación	consultoría y asistencia, contrato menor	7,1
5/050100044EF	Restauración de las placas de la linterna mágica de la colección de San Isidro del MNCT	Servicios, contrato menor	12,0
N 6 CNEAI / 1	Grabación de solicitudes y recursos de la CNEAI	Servicios, negociado sin publicidad	30,0
N 7 CNEAI / 2	Grabación de solicitudes y recursos de la CNEAI	Servicios, negociado sin publicidad	29,3
N 8 CNEAI / 3	Grabación de solicitudes y recursos de la CNEAI	Servicios, concurso	111,6
N 9 CNEAI / 4	Grabación de solicitudes y recursos de la CNEAI	Servicios, contrato menor	11,6
N 13 CNEAI / 5	Grabación de solicitudes y recursos de la CNEAI	Servicios, contrato menor	9,9
N 14 CNEAI / 6	Grabación de solicitudes y recursos de la CNEAI	Servicios, contrato menor	11,5

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO 3 - EXPEDIENTES EXAMINADOS - INVERSIONES REALES

(miles de euros)

Expdte	***Objeto***	***Tipo***	***O.R. 2005***
2004-SC	Adquisición de superordenador	suministro, negociado sin publicidad ni concurrencia	5.809,7
RedIRIS-02-Lote1	Despliegue líneas de la Red IRIS	servicios, prórroga	5.396,6
RedIRIS-02-Lote2	Despliegue líneas de la Red IRIS	servicios, prórroga	1.244,8
RedIRIS-02-Lote3	Despliegue líneas de la Red IRIS	servicios, prórroga	299,4
5/01042540404CS	Desarrollo aplicaciones en tecnologías internet para convocatorias de diversas ayudas para la investigación del MEC	servicios, contratación centralizada, sistema homologado	168,3
5/010425431EF	Adquisición e instalación 4 licencias VMWARE ESX	suministro, negociado sin publicidad con concurrencia	26,4
5/010286007	Adquisición de mobiliario para edificio de c/ Vitrubio, 4, 1ª planta	suministro, contratación centralizada, sistema homologado	63,9
2005/050100001AJ	Obras de emergencia en el muro de cerramiento de la nave-almacén del MNCT	obras, tramitación de emergencia	177,4
2005/050100014EF	Evaluación, seguimiento y difusión de las convocatorias de investigación técnica en el área sectorial de la Dirección General de Política Tecnológica	asistencia técnica, concurso	300,0
2005/050100014EF	Adquisición de tres piezas para el MNCT en subasta de Christie's	suministro, negociado sin publicidad	131,7

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO 4 – EXPEDIENTES EXAMINADOS - SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA

(euros)

Tipo de ayuda	Ref expediente	Año concesión	Importe Concedido	O.R 2005
INFN	INFN05-01	2005	1.150,00	1.150,00
INFN	INFN05-02	2005	2.300,00	2.300,00
INFN	INFN05-03	2005	2.300,00	2.300,00
INFN	INFN05-04	2005	3.450,00	3.450,00
INFN	INFN05-05	2005	5.900,00	5.900,00
INFN	INFN05-06	2005	9.900,00	9.900,00
INFN	INFN05-07	2005	9.250,00	9.250,00
INFN	INFN05-08	2005	3.450,00	3.450,00
INFN	INFN05-09	2005	2.300,00	2.300,00
INFN	INFN05-10	2005	2.300,00	2.300,00
INFN	INFN05-11	2005	2.300,00	2.300,00
INFN	INFN05-12	2005	2.300,00	2.300,00
INFN	INFN05-13	2005	4.600,00	4.600,00
INFN	INFN05-14	2005	4.350,00	4.350,00
INFN	INFN05-15	2005	1.150,00	1.150,00
INFN	INFN05-16	2005	2.300,00	2.300,00
INFN	INFN05-17	2005	13.150,00	13.150,00
INFN	INFN05-18	2005	7.700,00	7.700,00
INFN	INFN05-19	2005	4.350,00	4.350,00
INFN	INFN05-20	2005	3.450,00	3.450,00
INFN	INFN05-21	2005	3.450,00	3.450,00
INFN	INFN05-22	2005	4.150,00	4.150,00
INFN	INFN05-23	2005	3.300,00	3.300,00
INFN	INFN05-24	2005	6.900,00	6.900,00
INFN	INFN05-25	2005	2.900,00	2.900,00
INFN	INFN05-26	2005	4.350,00	4.350,00
INFN	INFN05-27	2005	13.600,00	13.600,00
INFN	INFN05-28	2005	7.250,00	7.250,00
INFN	INFN05-29	2005	2.300,00	2.300,00
INFN	INFN05-30	2005	5.750,00	5.750,00
INFN	INFN05-31	2005	2.750,00	2.750,00
INFN	INFN05-32	2005	3.000,00	3.000,00
Proyectos de I+D	TSI2005-08225-C07-03	2005	204.680,00	65.497,00
Proyectos de I+D	FPA2005-08446-C02-01	2005	1.257.830,00	628.915,00
Proyectos de I+D	SAF2005-00171	2005	476.000,00	152.320,00
Proyectos de I+D	SAF2005-03053	2005	333.200,00	101.292,80
Proyectos de I+D	CGL2005-03159	2005	33.320,00	10.662,40

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO 4 – EXPEDIENTES EXAMINADOS - SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA

(euros)

Tipo de ayuda	Ref expediente	Año concesión	Importe Concedido	O.R 2005
Proyectos de I+D	SAF2005-00277	2005	499.800,00	159.936,00
Proyectos de I+D	SAF2005-05340	2005	202.300,00	64.736,00
Proyectos de I+D	BFU2005-01024	2005	273.700,00	87.583,80
Proyectos de I+D	BFU2005-05772	2005	595.000,00	133.280,00
Proyectos de I+D	SAF2005-02549	DENEGADO		
Proyectos de I+D	BIO2005-06296	DENEGADO		
Proyectos de I+D	HUM2005-01212	DENEGADO		
Proyectos de I+D	SEJ2005-09433-C03-01	DENEGADO		
Proyectos de I+D	FPA2005-00738	DENEGADO		
Proyectos de I+D	ESP2004-0767-C03-01	2004	614.020,00	184.118,00
Proyectos de I+D	CTQ2004-02031	2004	149.650,00	47.080,00
Proyectos de I+D	CTQ2004-00320	2004	149.500,00	44.850,00
Proyectos de I+D	CTQ2004-04845-C02-01	2004	86.900,00	26.070,00
Proyectos de I+D	CTQ2004-05141	2004	141.450,00	42.435,00
Proyectos de I+D	CTQ2004-06553-C02-01	2004	310.750,00	93.225,00
Proyectos de I+D	CTQ2004-07019	2004	112.650,00	33.795,00
Proyectos de I+D	SEJ2004-00672	2004	47.380,00	14.214,00
Proyectos de I+D	SEJ2004-01688	2004	26.220,00	7.866,00
Proyectos de I+D	SEJ2004-01959	2004	48.200,00	14.460,00
Proyectos de I+D	SEJ2004-03303	2004	223.280,00	66.984,00
Proyectos de I+D	SEJ2004-04101	2004	132.660,00	39.798,00
Proyectos de I+D	SEJ2004-04583	2004	122.880,00	36.864,00
Proyectos de I+D	SEJ2004-05894	2004	56.040,00	16.812,00
Proyectos de I+D	SEJ2004-07861	2004	110.920,00	33.276,00
Proyectos de I+D	SEJ2004-07877-C02-02	2004	39.100,00	11.730,00
Proyectos de I+D	SEJ2004-08176-C02-02	2004	58.880,00	17.664,00
Proyectos de I+D	SAF2004-03111	2004	149.500,00	44.850,00
Proyectos de I+D	SAF2004-05109	2004	231.250,00	69.490,00
Proyectos de I+D	SAF2004-06109	2004	292.100,00	87.630,00
Proyectos de I+D	SAF2004-07656-C02-01	2004	239.000,00	71.800,00
Proyectos de I+D	SAF2004-07675	2004	135.850,00	40.790,00
Proyectos de I+D	SAF2004-08015	2004	103.500,00	31.050,00
Proyectos de I+D	SAF2004-06382	2004	248.900,00	74.650,00
Proyectos de I+D	SAF2004-07632	2004	235.000,00	70.460,00
Proyectos de I+D	CTQ2004-01721	2004	150.600,00	45.180,00
Proyectos de I+D	CTQ2004-03973	2004	214.250,00	64.275,00
Proyectos de I+D	CTQ2004-05528	2004	166.950,00	50.085,00

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO 4 – EXPEDIENTES EXAMINADOS - SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA

(euros)

Tipo de ayuda	Ref expediente	Año concesión	Importe Concedido	O.R 2005
Proyectos de I+D	CTQ2004-06279	2004	239.150,00	71.745,00
Proyectos de I+D	FPA2003 - 01425	2003	34.520,00	s/d
Proyectos de I+D	SAF2003-04930	2003	34.500,00	s/d
Proyectos de I+D	REN2003-09675-C04-02	2003	6.000,00	s/d
Proyectos de I+D	ESP2003-03692	2003	77.050,00	s/d
Proyectos de I+D	DPI2003-01170	2003	23.000,00	s/d
Proyectos de I+D	AGL2003-06874	2003	35.700,00	s/d
Proyectos de I+D	REN2003-00982	2003	6.900,00	s/d
Proyectos de I+D	AGL2003-05803	2003	20.700,00	s/d
Proyectos de I+D	BOS2003-01322	2003	6.900,00	s/d
Proyectos de I+D	BHA2003-07407	2003	9.200,00	s/d
Proyectos de I+D	TIC2003-08756	2003	153.400,00	46.020,00
Proyectos de I+D	BMC2003-00408	2003	113.350,00	34.180,00
Proyectos de I+D	BFM2003-00194	2003	109.820,00	32.946,00
Proyectos de I+D	BOS2003-01229	2003	32.430,00	9.729,00
Proyectos de I+D	PPQ2003-3984	2003	267.800,00	80.340,00
Proyectos de I+D	SAF2003-05172	2003	407.700,00	122.250,00
Proyectos de I+D	SAF2003-00884	2003	154.100,00	46.230,00
Proyectos de I+D	BMC2003-04108	2003	190.600,00	57.450,00
Proyectos de I+D	BMC2003-01409	2003	s/d	s/d
Proyectos de I+D	DPI2003-07951	2003	25.955,00	s/d
Proyectos de I+D	SAF2003-08574	2003	72.000,00	s/d
Proyectos de I+D	SAF2003-02578	2003	97.000,00	s/d
Proyectos de I+D	BFI2003-05818	2003	73.600,00	s/d
Proyectos de I+D	SAF2003-03755	2003	90.000,00	s/d
Proyectos de I+D	BMC2003-03763	2003	291.000,00	s/d
Proyectos de I+D	BSO2003-04175	2003	s/d	s/d
Proyectos de I+D	SEC2003-08855-C03-03	2003	15.180,00	s/d
Proyectos de I+D	SEC2003-09678	2003	s/d	s/d
Proyectos de I+D	BFM2003-07569-C02-02	2003	11.740,00	s/d
Proyectos de I+D	DPI2002-03962	2002	120.000,00	0,00
Proyectos de I+D	DPI2002-04167-C02-01	2002	117.000,00	0,00
Proyectos de I+D	MAT2002-04343-C03-03	2002	120.000,00	0,00
Proyectos de I+D	TIC2002-04528-C02-02	2002	162.000,00	0,00
Proyectos de I+D	TIC2002-04245-C02-01	2002	148.300,00	0,00
Proyectos de I+D	TIC2002-02680	2002	102.400,00	0,00
Proyectos de I+D	DPI2000-0254-C02-01	2000	66.111,33	0,00

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO 4 – EXPEDIENTES EXAMINADOS - SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA

(euros)

Tipo de ayuda	Ref expediente	Año concesión	Importe Concedido	O.R 2005
Proyectos de I+D	DPI2000-0283-C02-01	2000	96.161,94	0,00
Proyectos de I+D	DPI2000-0571-C03-03	2000	48.080,96	0,00
Proyectos de I+D	DPI2000-1150-C02-02	2000	12.020,24	0,00
Proyectos de I+D	DPI2000-1184-C02-01	2000	96.161,94	0,00
Proyectos de I+D	MAT2000-1637-C03-01	2000	138.833,78	0,00
Proyectos de I+D	PPQ2000-0711-C03-03	2000	11.641,61	0,00
Proyectos de I+D	BFF2000-0091	2000	15.025,31	0,00
Proyectos de I+D	BFF2000-1281	2000	15.025,30	0,00
Proyectos de I+D	BSO2000-0310	2000	12.621,25	0,00
Proyectos de I+D	AGL2000-1035-C02-02	2000	60.702,22	0,00
Proyectos de I+D	DPI2000-1108-C02-01	2000	84.141,68	0,00
Proyectos de I+D	MAT2000-1313-C02-02	2000	168.884,43	0,00
Proyectos de I+D	BFF2000-0404	2000	17.429,34	0,00
Proyectos de I+D	DPI2000-0619-C03-03	2000	72.121,45	0,00
Proyectos de I+D	MAT2000-1661-C02-01	2000	84.141,68	0,00
Proyectos de I+D	BHA2000-0193	2000	10.097,01	0,00
Proyectos de I+D	BHA2000-0734	2000	16.828,34	0,00
Proyectos de I+D	TIC2000-1106-C02-01	2000	40.388,01	0,00
Proyectos de I+D	REN2000-1740-C05-05	2000	47.725,16	0,00
Proyectos de I+D	BMC2003-00658	2003	214.710,00	s/d
Proyectos de I+D	MAT2005-03890	2005	118.000,00	37.760,00
Proyectos de I+D	MAT2005-06669-C03-03	2005	100.000,00	32.000,00
Proyectos de I+D	MAT2005-0833-C02-02	2005	100.600,00	32.192,00
Proyectos de I+D	MAT2005-08347	2005	14.000,00	14.000,00
Proyectos de I+D	CTM2004-03817	2004	302.000,00	90.600,00
Proyectos de I+D	TIN2004-06326-C03-01	2004	121.900,00	36.570,00
Proyectos de I+D	MAT2004-0370-C05-04	2004	84.400,00	27.700,00
Proyectos de I+D	TEC2004-06217-C02-01	2004	117.020,00	35.106,00
Proyectos de I+D	SAF2004-08316-C02-01	2004	186.300,00	55.890,00
Proyectos de I+D	ESP2004-06870-C02-02	2004	244.580,00	73.374,00
Proyectos de I+D	TEC2004-06451-C05-04	2004	98.800,00	29.640,00
Proyectos de I+D	CTQ2004-03991	2004	123.050,00	36.915,00
Proyectos de I+D	DIP2004-06419	2004	142.300,00	42.690,00
Proyectos de I+D	CGL2004-06150	2004	142.300,00	42.690,00
Proyectos de I+D	CGL2004-06923-C02-02	2004	66.200,00	19.860,00
Proyectos de I+D	DPI2004-06747	2004	144.900,00	43.470,00
Proyectos de I+D	BIA2004-07705	2004	185.000,00	55.500,00

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO 4 – EXPEDIENTES EXAMINADOS - SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA

(euros)

Tipo de ayuda	Ref expediente	Año concesión	Importe Concedido	O.R 2005
Proyectos de I+D	NAN2004-09333-C05-02	2004	108.000,00	54.000,00
Ramon y Cajal	RYC-2005-001663	2005	170.400,00	46.350,00
Ramon y Cajal	RYC-2005-002173	2005	180.400,00	56.350,00
Ramon y Cajal	RYC-2005-00162	DENEGADO		
Ramon y Cajal	RYC-2005-01888	DENEGADO		
Ramon y Cajal	RYC-5024	2002	161.248,96	31.049,79
Ramon y Cajal	RYC-3369	2002	161.248,96	31.049,79
Juan de la Cierva	JCI-2005-001715	2005	94.050,00	31.350,00
Juan de la Cierva	JCI-2005-001424	2005	94.050,00	31.350,00
Juan de la Cierva	JCI-2005-001778-24	DENEGADO		
Juan de la Cierva	JCI-2005-001832-2	DENEGADO		
Becas FPI	BES-2005-7801	2005	52.800,00	5.390,00
Becas FPI	BES-2005-8207	2005	52.800,00	NO O.R 2005
Becas FPI	BES-2005-8946	DENEGADO		
Becas FPI	BES-2005-8029	DENEGADO		
Estancias Breves	BES-2004-3431	2004	2.873,00	2.873,00
Estancias Breves	BES-2004-5547	2004	3.750,00	3.750,00
Estancias Breves	BES-2004-5667	DENEGADO		
Estancias Breves	BES-2004-3723	DENEGADO		
Torres Quevedo	PTQ 2003-0552	2003	28.488,00	s/d
Torres Quevedo	PTQ 2002-0464	2003	17.093,00	s/d
Torres Quevedo	PTQ 2002-0529	2003	23.161,00	s/d
Torres Quevedo	PTQ 2003-0740	2004	20.987,00	s/d
Torres Quevedo	PTQ 2002-0389	2003	23.161,00	s/d
Torres Quevedo	PTQ 2002-0297	2003	17.093,00	s/d
Torres Quevedo	PTQ 2003-0778	2005	15.194,00	15.194,00
Torres Quevedo	PTQ 2003-0601	2004	20.987,00	s/d
Torres Quevedo	PTQ 2002-0513	2003	28.488,00	s/d
Torres Quevedo	PTQ 2002-0463	2003	28.488,00	s/d
Torres Quevedo	PTQ 2003-0565	2003	16.675,00	s/d
Torres Quevedo	PTQ04-1-0137	2005	38.500,00	38.500,00
Torres Quevedo	PTQ04-2-0283	2005	32.940,00	s/d
Torres Quevedo	PTQ04-1-0056	DENEGADO		
Torres Quevedo	PTQ04-2-0300	DENEGADO		
Técnicos de Apoyo	PTA 2003-08-00102	2004	21.409,96	21.409,96
Técnicos de Apoyo	PTA 2003-04-00312	2004	21.700,00	21.700,00
Técnicos de Apoyo	PTA 2003-04-00325	2004	25.200,00	25.200,00

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO 4 – EXPEDIENTES EXAMINADOS - SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA

(euros)

Tipo de ayuda	Ref expediente	Año concesión	Importe Concedido	O.R 2005
Técnicos de Apoyo	PTA 2003-01-00366	2004	26.655,30	s/d
Técnicos de Apoyo	PTA 2003-01-00580	2005	22.820,00	s/d
Técnicos de Apoyo	PTA 2003-01-00114	2004	18.345,60	s/d
Técnicos de Apoyo	PTA 2003-02-00227	2004	16.430,69	s/d
Técnicos de Apoyo	PTA 2003-01-00381	2005	22.683,97	s/d
Técnicos de Apoyo	PTA 2003-02-00235	2004	14.036,69	s/d
Técnicos de Apoyo	PTA 2003-01-00562	2005	14.756,31	s/d
AC Difusión	208076C1	2004	8.000,00	s/d
AC Difusión	253962C1	2004	49.000,00	s/d
AC Difusión	295997C1	2004	3.500,00	s/d
AC Difusión	316745C1	2004	57.400,00	s/d
AC Difusión	372905C1	2004	45.000,00	s/d
AC Difusión	480286C1	2004	48.000,00	s/d
AC Difusión	623368C1	2004	60.000,00	s/d
AC Difusión	796257C1	2004	18.000,00	s/d
AC Difusión	840056C1	2004	148.000,00	s/d
AC Difusión	884576C1	2004	43.750,00	s/d
AC Difusión	910583C1	2004	42.000,00	s/d
AC Difusión	977588C1	2004	60.000,00	s/d
AC Difusión	CCT004-05-00290	2005	52.000,00	52.000,00
AC Difusión	CCT004-05-00336	2005	15.000,00	15.000,00
AC Difusión	CCT004-05-00387	2005	51.100,00	51.100,00
AC Difusión	CCT004-05-00405	2005	16.790,00	16.790,00
AC Difusión	CCT004-05-00448	2005	80.000,00	80.000,00
AC Difusión	CCT004-05-00490	2005	50.000,00	50.000,00
AC Difusión	CCT004-05-00564	2005	92.000,00	92.000,00
AC Difusión	CCT003-05-00265	2005	60.000,00	NO O.R 2005
AC Difusión	CCT003-05-00392	2005	73.000,00	NO O.R 2005
AC Difusión	CCT003-05-00634	2005	30.540,00	NO O.R 2005
AC Difusión	CCT003-05-00711	2005	65.600,00	NO O.R 2005
AC Difusión	CCT004-05-00274	DENEGADO		
AC Difusión	CCT004-05-00572	DENEGADO		
Becas Org.Internac.	ES-2004-0045	2005	51.390,00	14.490,00
Becas Org.Internac.	ES-2004-0052	2005	58.590,00	16.640,00
AC Internacionales	TEC-2004-22.300-E	2005	172.850,00	172.850,00
AC Internacionales	MAT-2004-22921-E	2005	112.500,00	112.500,00
AC Internacionales	AGL-2004-20478-E	DENEGADO		

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO 4 – EXPEDIENTES EXAMINADOS - SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA

(euros)

Tipo de ayuda	Ref expediente	Año concesión	Importe Concedido	O.R 2005
AC Internacionales	AGL-2001-3986-E	2001	691,00	NO O.R 2005
AC Internacionales	AGL-2001-4015-E	2001	3.005,60	NO O.R 2005
AC Internacionales	AGL-2001-4382-E	2001	8.414,17	NO O.R 2005
AC Internacionales	AGL-2001-4557-E	2001	4.000,00	NO O.R 2005
AC Internacionales	AGL-2001-4645-E	2001	8.500,00	NO O.R 2005
AC Internacionales	AGL-2001-5016-E	2001	2.000,00	NO O.R 2005
AC Internacionales	AGL-2001-4156-E	2001	3.906,58	NO O.R 2005
AC Internacionales	AGL-2001-4719-E	2001	9.900,00	NO O.R 2005
Acc Integradas	HF-2004-0175	2005	10.612,00	10.612,00
Acc Integradas	HG-2004-0016	2005	11.000,00	11.000,00
Acc Integradas	HA-2004-0037	DENEGADO		

cve: BOCG-10-CG-A-134

251/000018 (CD)
773/000001 (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 la Moción sobre la necesidad de establecer un adecuado Marco Legal para el empleo del Convenio de Colaboración por las Administraciones Públicas, así como de la Moción correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de enero de 2013.—P.D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro.**

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON LA MOCIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN ADECUADO MARCO LEGAL PARA EL EMPLEO DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN SU SESIÓN DEL DÍA 18 DE DICIEMBRE DE 2012

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 18 de diciembre de 2012, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca de la Moción sobre la necesidad de establecer un adecuado Marco Legal para el empleo del Convenio de Colaboración por las Administraciones Públicas:

ACUERDA

Se insta al Gobierno a que:

1. Promueva la elaboración y aprobación de un marco jurídico sustantivo y de procedimiento que complete y sistematice el vigente marco legal de los convenios de colaboración, tanto los que se suscriben entre Administraciones o entidades públicas como los que se suscriben con administrados, que formule su concepto diferenciándolo de figuras afines, y que precise sus ámbitos subjetivo y objetivo, así como los extremos que se han de comprender en su contenido.
2. En el ámbito de sus respectivas competencias, estudie y analice para realizar, en su caso, las modificaciones normativas que sean necesarias de acuerdo con las propuestas 1.ª, 2.ª, 3.ª, 15.ª y 16.ª presentadas por el Tribunal de Cuentas, intentando armonizar con los criterios expresados en el resto las propuestas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de diciembre de 2012.—El Presidente de la Comisión, **Ricardo Tarno Blanco.**—La Secretaria de la Comisión, **Celia Alberto Pérez.**

cve: BOCG-10-CG-A-134

MOCIÓN A LAS CORTES GENERALES SOBRE LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN ADECUADO MARCO LEGAL PARA EL EMPLEO DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

ÍNDICE

Página

I. FUNDAMENTACIÓN DE LA MOCIÓN 60

II. RESULTADOS DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA EN RELACIÓN CON EL OBJETO DE LA MOCIÓN 60

III. CONSIDERACIONES SOBRE LA ACTIVIDAD CONVENCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU REPERCUSIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA 64

Primera. Sobre el marco jurídico común y sus insuficiencias 65
Segunda. Sobre la procedencia del empleo del convenio 68
Tercera. Sobre la aplicación de los principios de la LCSP 69
Cuarta. Sobre la necesidad de especificar el objeto del convenio y la correcta cuantificación de la aportación de la Administración 70
Quinta. Sobre la legalidad presupuestaria y contable 71
Sexta Sobre la ejecución de lo convenido y la justificación del gasto 73

IV. PROPUESTAS 74

ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado.
Art.	Artículo.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española.
IOC	Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LGEP	Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOTCu	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado.
LRJ-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
RLGS	Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.
TRLGEP	Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.
TRLHL	Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
TRRL	Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado mediante Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril.

cve: BOCG-10-CG-A-134

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 12 y 14 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTCu), y 27 y 28 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de este Tribunal (LFTCu), ha aprobado en su sesión del día 30 de noviembre de 2010 la siguiente

MOCIÓN

Proponiendo la configuración de un marco legal adecuado y suficiente para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas y la adopción de las medidas necesarias para un uso eficiente de los recursos públicos que se canalizan por esta vía.

I. FUNDAMENTACIÓN DE LA MOCIÓN

El artículo 28.6 LFTCu establece que el Tribunal de Cuentas elevará a las Cortes Generales cuantas Mociones considere convenientes, proponiendo las medidas a su juicio conducentes a la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, a la vista de los Informes y del resultado de los procedimientos de fiscalización de que hubiere conocido.

Pues bien, en las actuaciones fiscalizadoras llevadas a cabo en los últimos años se viene poniendo de manifiesto un recurso creciente al convenio de colaboración tanto entre Administraciones o entidades públicas como de éstas con administrados.

El convenio es una figura de escasa regulación legal en nuestro ordenamiento jurídico. Por ello se generan prácticas en las que a veces se soslaya la aplicación de la legislación contractual en cuestiones en las que ésta es la procedente, y la gestión de los fondos públicos discurre por cauces jurídicamente inseguros; así se resiente la aplicación de los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Para valorar la importancia que ha adquirido la actividad convencional como forma de relación entre las Administraciones Públicas, cabe señalar que, de acuerdo con los datos del «Informe sobre los Convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2009» de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, el número de convenios suscritos entre la Administración General del Estado (AGE) y las Comunidades Autónomas (CCAA) en el periodo 1999-2009 ha ascendido a un total de 10.251, elevándose la aportación estatal en el período por esta vía a 32.527,40 millones de euros. A estos convenios habría que añadir los demás celebrados por la AGE con entidades locales y otras entidades públicas de los que no existe información estadística, ni habitualmente se publican en el BOE. También se carece de información estadística de los celebrados con entidades privadas, si bien existe evidencia de que son numerosos.

En vista de la situación, el Tribunal de Cuentas considera que procede elevar una Moción a las Cortes Generales proponiendo una adecuada definición del marco legal de los convenios de colaboración, así como las medidas que deben adoptarse para una correcta gestión de los fondos que se canalicen por esta vía y para evitar un empleo inadecuado de la figura.

La moción es particularmente importante en estos momentos porque precisamente, como consecuencia de medidas obligadas derivadas de nuestra situación en la Eurozona y de la crisis de la economía, es necesario cortar cualquier propensión favorable al incremento del gasto público.

II. RESULTADOS DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA EN RELACIÓN CON EL OBJETO DE LA MOCIÓN

Los hechos y situaciones más significativas que se han puesto de manifiesto en el ejercicio de la actividad fiscalizadora en relación con los convenios de colaboración se exponen seguidamente, en síntesis, a fin de ofrecer una visión de conjunto de los mismos.

1. Los informes enviados a las Cortes Generales en los que se han abordado de forma singular los problemas derivados del empleo del convenio han sido los que a continuación se detallan:

— «Informe de fiscalización sobre la contratación celebrada por la Seguridad Social para la difusión de información y otros servicios de contenido», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 16 de marzo de 2006, donde se fiscalizó un convenio intraadministrativo, celebrado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), el Instituto Social de la Marina, la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de

cve: BOCG-10-CG-A-134

Empleo, para la realización del Plan de Comunicación Global del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para los ejercicios 2003 y 2004.

— «Informe de fiscalización de los fondos públicos destinados por el IMSERSO a la financiación de los programas de accesibilidad durante el período 2001-2003», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de marzo de 2007, en el que se fiscalizaron diversos convenios de colaboración suscritos por dicho organismo durante el periodo 2001-2003 con la Fundación ONCE, con diversas entidades públicas y con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

— «Informe de fiscalización de los convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 por los Ministerios de Fomento y de Sanidad y Consumo con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 24 de abril de 2008, en el que se fiscalizaron un total de 75 convenios, en sus distintas fases: desde la tramitación del expediente hasta su ejecución.

— «Informe de fiscalización del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de noviembre de 2008, en el que se examinaron 51 convenios interadministrativos y 26 convenios con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado, cuyo objeto principal ha sido la promoción y divulgación en materia de prevención de riesgos laborales.

— «Informe fiscalización sobre la gestión y la contratación de la Fundación Centro Nacional de Investigaciones Cardiovasculares (CNIC) CARLOS III», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 23 de julio de 2009, en el que se examinaron 43 convenios, celebrados al amparo de lo dispuesto en sus propios estatutos, de ellos 11 con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado. La práctica totalidad de los convenios de colaboración fiscalizados estaban directamente vinculados o relacionados con su actividad investigadora, científica y docente.

— «Informe de fiscalización de los convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2005 y 2006 por órganos del Ministerio de Medio Ambiente con entidades públicas y con personas físicas o jurídicas privadas», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 24 de junio de 2010, en el que se fiscalizaron un total de 95 convenios.

2. En lo que atañe a los convenios celebrados con personas sujetas al derecho privado, los hechos puestos de manifiesto, en todos o en varios de los mencionados informes, y las conclusiones más significativas obtenidas de su examen han sido los que se exponen:

— Los convenios, por regla general, se celebran sin una norma habilitante específica, es decir, sin la previa aprobación de «las normas específicas que los regulan», a que se refería el art. 3.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) —en la actualidad, art. 4.1 d) de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)— o de una disposición que prevea su «alcance, efectos y régimen jurídico» a que se refiere la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) (art. 88.1).

— Por regla general, no se realizan actuaciones tendentes a dar publicidad o a promover la concurrencia de sujetos distintos de aquellos con los que los convenios se suscriben, por lo que no puede decirse que se hayan aplicado, como es obligado, estos principios que rigen en la contratación pública, y que son de obligada aplicación en la actividad convencional (art. 3.2 TRLCAP y art. 4.2 LCSP), sin perjuicio de que en algunos de ellos puedan concurrir circunstancias que justifiquen la elección directa del otro suscriptor.

— Bajo la apariencia formal de convenios de colaboración se han tramitado auténticos contratos administrativos, eludiéndose así la aplicación de la legislación contractual.

— En ocasiones los convenios de colaboración constituyeron, «de facto», subvenciones públicas, otorgadas sin atenerse a lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) y normativa de desarrollo, y, en particular, al procedimiento de concesión. Otras veces la naturaleza subvencional ha resultado cuestionable, por la omisión de una cláusula que concrete a qué sujeto corresponde la titularidad de los resultados, lo que, además de la deficiencia que supone en el plano estrictamente convencional, genera inseguridad en el plano presupuestario ya que es determinante de que el gasto tenga naturaleza de gasto real o de transferencia.

— En líneas generales, es escasa la especificación del objeto de los convenios y, a veces, también resulta excesivamente genérica la descripción de las actividades a realizar, careciendo del nivel de concreción suficiente para determinar con precisión su verdadero alcance o la adecuación a su valor de la financiación que aporta la Administración.

cve: BOCG-10-CG-A-134

— En otros casos, no constan en los expedientes los criterios para determinar la cifra de la cantidad a aportar por la Administración. No es infrecuente, a partir de los datos contenidos en los expedientes, desconocer por qué se fija una determinada aportación y no otra superior o inferior, lo que reviste especial importancia, al no existir una pluralidad de ofertas que permitan la depuración del precio o, en su caso, del coste de la actividad.

— En relación con la ejecución de lo convenido se aprecia, entre otros extremos: a) La falta de constancia expresa del cumplimiento de los compromisos que asume la Administración, excepto en lo que atañe a la aportación financiera; b) La frecuente justificación del gasto, excepto en los convenios destinados a canalizar subvenciones, mediante la presentación, por el sujeto privado, de la factura por el importe de la aportación financiera a cargo de la Administración, pero no de los gastos en que se ha incurrido. Esta forma de justificar, cuando no se parte de una estimación rigurosa del costo de la actividad, no ofrece garantías de un correcto empleo de los fondos.

3. Respecto de los convenios celebrados entre la AGE y otras Administraciones o entidades públicas, los hechos y conclusiones más significativas puestos de manifiesto, en todos o en varios de los mencionados informes, han sido los que se exponen seguidamente:

3.1 Algunos de los convenios de colaboración examinados se suscribieron con entidades dependientes o vinculadas a la AGE, en ocasiones a través del mismo Ministerio con el que se formalizaba el convenio. En estos casos se ha echado de menos una delimitación clara del convenio con respecto al supuesto de contratación conjunta de varios departamentos ministeriales que contemplaba el art. 12.5 TRLCAP (actual art. 291.1 LCSP) o respecto de figuras afines como la encomienda de gestión o el propio contrato. Con independencia de ello, se han apreciado algunas prácticas que no se consideran aceptables: falta de información sobre los criterios con arreglo a los cuales se fija la cuantía de las aportaciones o la ausencia de desglose de los conceptos de coste, desproporción entre la cuantía de la aportación que realiza la AGE y lo que recibe, improcedente inclusión de cláusulas de sometimiento de las controversias entre los firmantes a la jurisdicción contencioso-administrativa, y ausencia de actos formales de entrega y recepción.

3.2 Un número importante de convenios se han suscrito entre la AGE y las CCAA. El número ha crecido considerablemente en los últimos años, como muestran el BOE y los registros administrativos, lo que es consecuencia necesaria de la distribución de competencias en un Estado compuesto, como el español, y de la incidencia que su ejercicio produce al afectar a unos mismos ciudadanos. Nada hay que objetar al hecho de su celebración, que puede resultar deseable como instrumento de colaboración voluntaria. No obstante, se han apreciado ciertas prácticas e incidencias que deben ponerse de manifiesto para su subsanación o mejora:

— En general, no puede decirse que en los convenios analizados la actuación de la AGE haya estado carente de competencias. No obstante el título invocado para convenir no siempre es el adecuado, e incluso en algún caso se puede cuestionar su alcance o resultar dudoso, habida cuenta de la acumulación de títulos que concurren o de la superposición de títulos horizontales con otros sectoriales. En la práctica, en los convenios examinados se ha desembocado en soluciones diversas para un mismo tipo de convenio, lo que puede encontrar su explicación en la complejidad de la delimitación competencial en algunas áreas o sectores de actuación administrativa.

— Uno de los aspectos o vertientes que presenta mayor complejidad e inseguridad en la gestión de estos convenios es el alcance de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación, máxime si se tiene en cuenta que en aquéllos predomina ampliamente la financiación estatal de las actuaciones, en unos casos en forma de subvención y, en otros, mediante la asunción de gastos de inversión o corrientes en áreas de actuación que no son de su competencia exclusiva. En algunos supuestos, la distribución de fondos estatales está regulada y objetivada, como es el caso de las subvenciones gestionadas (art.86 LGP) o el de los planes conjuntos a que se refiere el art. 7 LRJ-PAC, o el de los que tienen por objeto canalizar subvenciones en favor de las propias CCAA, que se rigen por la LGS, en la que se establecen normas objetivas de concesión. Pero en otros casos el empleo de los fondos se hace sin una determinación y objetivación de los criterios de asignación de los recursos. Frecuente es también que las subvenciones revistan carácter nominativo, si bien en estos casos al venir determinada la Comunidad beneficiaria por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la concesión directa no presenta problemas de legalidad ordinaria.

cve: BOCG-10-CG-A-134

— Frecuentemente las actuaciones a realizar, cuya financiación y ejecución puede haber sido asumida por uno sólo o por los dos sujetos intervinientes, no quedan adecuadamente definidas en el momento de la suscripción del convenio. Las situaciones en relación con este extremo son variadas. En unos casos se hacen descripciones muy genéricas de las actuaciones, que requieren una ulterior concreción, que unas veces se produce con la redacción y aprobación de los proyectos subsiguientes, generalmente en manos exclusivas de una de las partes, mientras que no faltan casos en los que se parte de previsiones ajustadas. De otro lado, la situación difiere considerablemente, según se trate de gastos de inversiones a realizar por la Administración que las financia, que llevan consigo un proceso de concreción a través de la tramitación contractual necesaria para su ejecución, o de subvenciones para gastos a realizar por la Comunidad beneficiaria, cuya concreción en proyectos queda en manos de ésta.

— Con independencia de lo indicado, en los frecuentes convenios que tienen por finalidad canalizar subvenciones de la AGE a favor de las CCAA se han apreciado ciertas anomalías y no poca inseguridad en su empleo. Como situación de inseguridad, aunque no tiene por qué ir unida necesariamente al empleo del convenio, hay que hacer referencia a la que deriva de la falta de una clara delimitación entre los casos en que se está ante una subvención, o ante una inversión directa por parte de la Administración financiadora, lo que, más allá de la eventual irregularidad presupuestaria, puede arrastrar la consecuencia de que, siendo obligado, no se aplique el procedimiento de concesión de subvenciones regulado en la LGS. Así sucede cuando se financian inversiones que realiza la AGE, con el propósito de entregarlas posteriormente a otra Administración sin contraprestación, y los correspondientes gastos no se imputan a créditos de transferencia, sino a créditos de inversiones. En sentido inverso, en ciertos casos en que la titularidad de las competencias y de los resultados correspondía a la AGE, los gastos no se han imputado a créditos de inversiones, sino de transferencias.

De otra parte, con harta frecuencia, en convenios que canalizan subvenciones que se imputan a créditos nominativos, se ha constatado la existencia de deficiencias tales como la extensión del plazo de vigencia y de los compromisos financieros más allá del ejercicio presupuestario, anomalía que en ocasiones se trata de salvar condicionando los gastos de ejercicios futuros al otorgamiento de la correspondiente dotación nominativa en los presupuestos venideros, condicionamiento que es más formal que real, a la vista del contenido de los convenios y del problema que se derivaría de dejar inconclusas las actuaciones iniciadas. En otras ocasiones la incorrecta planificación de las actuaciones ha desembocado en un proceso permanente de reajustes de las anualidades inicialmente previstas, incumpliéndose incluso el principio de anualidad en algunas subvenciones nominativas, o provocándose, en otros casos, la imposibilidad de ejecutar alguno de los proyectos inicialmente programados. Finalmente, no es infrecuente que se produzca un círculo vicioso entre el literal del crédito presupuestario y el convenio de colaboración cuando en aquél se expresa que su objeto es financiar un determinado convenio y en éste se señala que su objeto es canalizar una subvención nominativa. Este círculo vicioso dificulta en extremo la apreciación de si existe o no una concordancia entre el objeto de la subvención y las actividades previstas para su consecución, al no conocerse con seguridad cual es la finalidad de la subvención.

— Como incidencias frecuentes de ejecución cabe destacar los significativos retrasos en la redacción y aprobación de los proyectos a ejecutar; la frecuente tramitación de los encargos de dichos proyectos en unas fechas que impiden la ejecución en plazo de los trabajos previstos, por falta de tiempo material, circunstancia que ha tenido una importante incidencia en la gestión presupuestaria, dando lugar a la tramitación de expedientes de reajustes de anualidades o a la imputación al presupuesto corriente de los saldos de compromisos no ejecutados en el ejercicio anterior, sin una paralela modificación del plazo convenido, o a la anulación de compromisos totalmente irrealizables en los plazos convenidos. En la solución de estas incidencias podrían desempeñar un papel muy positivo los órganos mixtos de seguimiento y control. No obstante, las funciones de estos órganos están escasamente definidas en la Ley, su constitución no es obligatoria, y su escueta configuración legal no se complementa en el clausulado, como sería deseable. En particular, no se les suele imponer la obligación de informar a los órganos firmantes de las incidencias que se puedan presentar durante la ejecución; faltan referencias específicas a la coordinación de estos órganos con las unidades administrativas involucradas en la gestión de los convenios; y no se establece la periodicidad de las reuniones. Son, de otra parte, escasas las referencias a su forma de actuación, al modo en que deben adoptar sus acuerdos y a la fuerza vinculante de éstos. Por último, el contenido de las actas de las reuniones carece de detalle, lo que impide frecuentemente deducir el estado real de la ejecución de los trabajos, no existiendo, además, por lo general, pronunciamientos sobre las actuaciones realizadas, ni una valoración final de las mismas.

cve: BOCG-10-CG-A-134

— Por último, hay que dejar constancia de que se aprecia una generalizada ausencia de previsiones en el clausulado que permitan resolver las ulteriores incidencias que se presentan durante la fase de ejecución de lo convenido, que pueden ir desde el incumplimiento o demora de sus compromisos por una de las partes a la modificación del objeto.

3.3 También se celebran frecuentes convenios entre la AGE y las entidades locales, aunque al no estar previsto su registro, es difícil cuantificar su número así como el volumen de recursos que se canalizan por esta vía. Como prácticas e incidencias que deben ponerse de manifiesto para su subsanación o mejora cabe destacar las que a continuación se indican, y que en buena medida coinciden con las ya señaladas en los párrafos precedentes:

— La definición del objeto es deficiente, lo cual reviste especial importancia a efectos de delimitación con el contrato así como a efectos de fijar el alcance de las obligaciones asumidas. Ciertamente, esta indefinición no trasciende a la relación contractual que se establece con terceros o a la encomienda de gestión que se realiza por la parte responsable de la ejecución de lo convenido. Pero como la concreción de las actuaciones interesa a todos los firmantes, debería llevarse a cabo en el propio convenio o, cuando menos, si se hace posteriormente, se debería efectuar con la conformidad expresa de todos y cada uno de los suscriptores.

— En términos generales, el contenido de los instrumentos de formalización se acomoda a lo establecido en el art. 6.2, en relación con el art. 9, ambos de la LRJ-PAC. No obstante, se ha podido comprobar la existencia de deficiencias como la ausencia de regulación de las causas de extinción distintas del transcurso del plazo de vigencia; la forma de finalizar en este supuesto las actuaciones en curso de ejecución; y la frecuente falta de previsión de las consecuencias patrimoniales que se derivarían del incumplimiento de lo convenido, extremo este último cuya inclusión en el instrumento de formalización no viene exigida expresamente por ninguna norma, y que, junto a las demás omisiones, contribuye a generar inseguridad en la fase de ejecución. Asimismo, tampoco se contempla en el clausulado la necesidad de que todos los suscriptores presten formalmente su conformidad con la ejecución de lo convenido o con su modificación.

— En ningún caso consta que a la suscripción de los distintos convenios haya precedido actuación alguna encaminada a aplicar los principios de publicidad, concurrencia y de igualdad y no discriminación que rigen en la contratación administrativa y que, de conformidad con lo previsto en el art. 3.2 TRLCAP (art. 4.2 LCSP), deberían aplicarse en los convenios, salvadas en su caso las normas especiales por las que se rijan. Ciertamente, la aplicación de dichos principios, particularmente el de concurrencia, no siempre es compatible con el objeto del convenio y con la territorialidad de las competencias; por el contrario, siempre será posible aplicar los de publicidad y transparencia.

— Las obras construidas por la AGE para su entrega gratuita a una entidad local, «ayudas en especie» según la terminología de la LGS (disposición adicional 5.ª), se han tratado como gastos de inversión imputables al capítulo de inversiones reales, y sin aplicación de la legislación sobre subvenciones.

III. CONSIDERACIONES SOBRE LA ACTIVIDAD CONVENCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU REPERCUSIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

Pese al creciente empleo del convenio en la Administración, en especial entre la AGE y las CCAA, y pese a que canaliza cantidades importantes de recursos públicos, esta figura jurídica no ha sido objeto de una regulación sistemática en nuestro país, al menos en el ámbito de la legislación del Estado. La normativa reguladora se encuentra dispersa en una multiplicidad de normas, que abordan aspectos parciales o modalidades concretas, de las cuales sólo algunas, las menos, pueden considerarse comunes a los distintos tipos de convenios, mientras que otras únicamente conciernen a algunos de ellos. Consecuentemente los problemas que plantea su empleo son de singular importancia para los gestores públicos y los órganos de control, por las inevitables dudas sobre la legislación aplicable; también para los terceros con los que se formalizan los convenios, por la inseguridad jurídica en sus relaciones con la Administración; finalmente por la repercusión que todo ello tiene sobre la gestión económico-financiera pues no siempre la que se realiza a través de este instrumento se adecua a los principios de legalidad, eficiencia y economía, que deben presidirla. Se hace necesario, por tanto, iniciar estas consideraciones con una referencia el marco jurídico aplicable, subrayando las lagunas e insuficiencias legislativas, con particular atención a las de índole financiera.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Ahora bien, algunos de los problemas que se han puesto de manifiesto en las fiscalizaciones de convenios, concretamente los derivados del empleo del convenio para canalizar relaciones de naturaleza contractual, han quedado solucionados en la vigente LCSP que obliga a que estas relaciones, incluidas las que se establecen entre entidades públicas, se formalicen en contratos, siguiendo la normativa contractual común. No merece la pena, por tanto, detenerse en esta cuestión, debiendo derivar estas consideraciones a las cuestiones que, al día de hoy, y a juicio de este Tribunal de Cuentas, resultan de mayor trascendencia desde el punto de vista del interés público, teniendo en cuenta la legislación actualmente vigente.

Primera. Sobre el marco jurídico común y sus insuficiencias

1. La primera dificultad a la que se ha de hacer frente a la hora de tratar de delimitar el marco jurídico de los convenios es la ausencia de un concepto legal o jurisprudencial o de un concepto doctrinal, generalmente aceptado, sobre la institución, lo que, unido al frecuente empleo del término «convenio» para referirse a realidades jurídicas muy diversas o la utilización de vocablos distintos con igual o parecida significación, tales como, por ejemplo, protocolos o contratos-programas, planteaba dudas sobre el propio alcance de las fiscalizaciones realizadas. Por ello, resultó obligado acudir a un criterio residual, de manera que en algunas de éstas se ha considerado que se está ante un convenio siempre que el objeto del negocio jurídico, además de establecer un cauce de colaboración, no estuviera comprendido en el de los contratos. Con la nueva LCSP, que ha reconducido al ámbito contractual los negocios y relaciones jurídicas entre Administraciones Públicas «que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley» (art. 4.1 c)), y que ha consolidado, como una figura negocial diferenciada del convenio y del contrato, la encomienda de gestión a favor de entes instrumentales (art. 4.1 n)), resulta posible formular un concepto más preciso de convenio de colaboración, lo que constituye un importante avance en la configuración legal de la institución. Por ello, a partir de la legislación vigente, podría sostenerse que el convenio se caracteriza por la existencia de un acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos entre los sujetos que convienen, efectos que, por tanto, no proceden de uno solo de ellos sino de todos. Se trata de una nota común con el contrato, pero a partir de este sustrato común aparecen claras diferencias, sin que subsista la zona de interferencia que se daba en el pasado, al englobar en el concepto de convenio auténticos contratos, cuando tenía lugar entre Administraciones, así como encomiendas de gestión, caracterizadas porque se formalizan entre sujetos que no son materialmente independientes, aunque formalmente sí lo sean. En el convenio cada sujeto asume, junto al otro u otros con los que se formaliza el acuerdo de voluntades, una obligación de dar o de hacer, pero dicha obligación no tiene por causa «la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte», lo que lo situaría en el ámbito de los contratos onerosos (art. 1274 CC) sujetos a la LCSP (art. 2 LCSP). La causa de la aportación será la consecución de un fin común a los sujetos que convienen, y como quiera que, al menos uno de ellos, ha de ser una Administración pública, dicho fin habrá de ser de interés público.

2. Sin perjuicio del problema indicado, resulta patente a partir del análisis de nuestra legislación administrativa que nuestro ordenamiento jurídico, y más concretamente la LRJ-PAC y la LCSP (y en igual sentido el derogado TRLCAP), distinguen dos tipos de convenios:

— Los que celebre la Administración General del Estado (AGE) con las entidades gestoras de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, Organismos Autónomos y restantes entidades públicas o los que celebren estos organismos y entidades entre sí. Son éstos los que más sencillamente llaman algunos autores «convenios interadministrativos».

— Los que celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado. Más sencillamente pueden ser llamados «convenios Administración-administrados».

La diferencia más palpable entre ambos tipos de convenios viene dada por la naturaleza de los sujetos que se conciertan, que, en el primer caso, son dos entidades públicas y, en el segundo, una entidad pública y una persona física o jurídica sujeta al derecho privado. Esta inicial distinción presenta también una dificultad. La LCSP incluye en el primer grupo los convenios que se celebren entre las que denomina «entidades públicas» y en el segundo los que se celebren con «personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado», con lo que no queda claro en qué grupo han de comprenderse los celebrados con «entidades públicas» que se rijan por el derecho privado. Ante este dilema, y considerando que la expresión «entidad pública», no definida en el ordenamiento administrativo, se utiliza normalmente como equivalente

cve: BOCG-10-CG-A-134

a «entidad de Derecho público», ha entendido el Tribunal de Cuentas que lo procedente es considerar incluidos en el primer grupo los convenios suscritos con aquellos organismos públicos que, de conformidad con la legislación administrativa general, tienen la condición de Administración Pública (art. 2.2 LRJ-PAC y art. 43 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)), mientras que en el segundo se han de entender comprendidos los celebrados con las sociedades mercantiles de participación mayoritaria o exclusivamente pública y las fundaciones públicas, cuya pertenencia al sector público no les confiere la condición de Administración ni aún de entidades públicas, así como los celebrados con cualesquiera entidades privadas, aunque persigan fines de interés general, por cuanto tampoco esta circunstancia las convierte en públicas. En efecto, los organismos públicos, aun cuando en sus relaciones ad extra se rijan por el derecho privado, con la Administración centralizada de la que constituyen entes instrumentales o con otras Administraciones Públicas establecen relaciones jurídicas, que no parece que deban situarse en el plano de las relaciones administrativas con particulares, sino en el de las interadministrativas.

Por lo demás, la diferencia de sujetos que caracteriza a ambos tipos de convenios va a ir acompañada también de unas diferencias de régimen jurídico.

3. En el régimen jurídico del convenio coexisten, junto a normas administrativas de alcance general, unas comunes a ambos tipos y otras específicas de cada uno, así como una abundante normativa sectorial, si bien de interés limitado a su ámbito de aplicación.

Como norma administrativa común, hay que mencionar, en primer lugar, la LCSP, que en su art. 4 se refiere a ambos tipos de convenios para excluirlos de su ámbito de aplicación, pero al mismo tiempo contiene una mínima regulación a la que se hará referencia a continuación.

4. Por lo que se refiere a los convenios interadministrativos y a su delimitación con el contrato, tal como se ha avanzado, la LCSP ha venido a clarificar la situación anterior, pues siempre que la relación tenga naturaleza contractual el negocio jurídico habrá de calificarse de contrato y la legislación aplicable será la contractual. Por el contrario, la inclusión dentro de los convenios de los que celebren todas las entidades públicas «entre sí» mantiene una situación de incertidumbre respecto a la posibilidad de que puedan establecerse convenios entre un Ministerio y las entidades adscritas al mismo. Las relaciones entre la AGE y dichas entidades, dependiendo de las circunstancias concurrentes, podrían tener varios posibles encajes a tenor de las previsiones de la Ley: convenios de colaboración intraadministrativos (art. 4.1.c LCSP), contratos sujetos a la LCSP y encomiendas de gestión (art. 4.1.n LCSP), a los que hay que añadir la encomienda de gestión del art. 15 LRJ-PAC. Pues bien, la relación de dependencia o instrumentalidad del organismo público pugna con la nota de igualdad de los suscriptores, propia de los convenios interadministrativos. De ahí que la vía del convenio, en principio, no puede considerarse adecuada para formalizar este tipo de relaciones, que deberán reconducirse, en su caso, a la encomienda de gestión, bien a la contemplada en el art. 4.1 n) LCSP, si su objeto es contractual, bien a la contemplada en el art. 15 LRJ-PAC, en caso contrario.

5. Por lo que se refiere a los convenios con administrados, el mismo apartado 1 del artículo 4 LCSP, en su letra d), los excluye del ámbito de la Ley «siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales». En su literalidad, la referencia de este apartado abarca no sólo a los particulares, sino también a los entes que, aun perteneciendo al sector público, acomodan su actuación al derecho privado. No obstante, como se ha indicado más atrás, los celebrados con entidades en las que concurría la doble condición de ser «entidades públicas» y de estar «sujetas al derecho privado», como las entidades públicas empresariales, parece que se han de considerar comprendidos entre los interadministrativos. Lo relevante para que los convenios queden encuadrados entre los del apartado d) (convenios con particulares), en positivo, es que las personas con las que se suscriben queden sometidas al derecho privado, y, en negativo, que no sean entidades públicas. En todo caso, éste es otro extremo que sería deseable que se clarificara por vía legal.

6. Finalmente, hay que señalar que el citado artículo 4, en su apartado 2, añade que los negocios y relaciones jurídicas excluidos por el apartado 1, y por tanto ambos tipos de convenios, «se regularán por sus normas específicas, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse» precepto cuya aplicación ofrece no pocas dificultades, como se pondrá de manifiesto en las consideraciones siguientes. En todo caso, el precepto deja sentado que, en el orden de las fuentes, la primacía corresponde a sus normativas específicas.

7. Otra norma administrativa, de carácter general, que se ocupa de los convenios es la LRJ-PAC, en la que se contiene una diversidad de preceptos que afectan a la actividad convencional de la Administración

cve: BOCG-10-CG-A-134

como a cualquier otra forma de actividad administrativa, pero junto a ellos se aprecia un conjunto de preceptos de aplicación exclusiva a los interadministrativos y otros de aplicación común.

Los convenios interadministrativos son objeto de atención en el título I de la LRJ-PAC, en el marco de la regulación de las relaciones entre Administraciones públicas, normativa que, por su carácter especial, debe prevalecer sobre la común a todos los convenios de la LCSP. Este título habilita a la AGE y a los organismos públicos vinculados a ella para que puedan celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las CCAA, determina su contenido mínimo «cuando así proceda» (art. 6), y establece reglas específicas sobre sus efectos (art. 8), al tiempo que se ocupa de algunos supuestos especiales, como los convenios que derivan de planes y programas conjuntos (art. 7).

Por su parte, la disposición adicional 13.ª da reglas aplicables a la AGE, habilitando a los titulares de los Departamentos Ministeriales, así como a los presidentes o directores de los organismos públicos vinculados a aquéllos, para celebrar convenios de colaboración con las administraciones autonómicas, en el marco de las facultades otorgadas por la legislación presupuestaria y previo cumplimiento de los trámites correspondientes, entre los que se incluirá necesariamente el informe del Ministerio o Ministerios afectados. Se prevé, a tal efecto, el establecimiento, por vía reglamentaria, del correspondiente procedimiento, que regulará el régimen de suscripción y, en su caso, de autorización y los aspectos formales. Esta disposición reglamentaria, sin embargo, no ha sido aún aprobada. En defecto de desarrollo reglamentario, se viene aplicando por la Administración el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, sobre convenios de colaboración entre la AGE y las CCAA[1], modificado por el de 3 de julio de 1998, sobre competencia para celebrar convenios de colaboración con las CCAA.

Según dispone el art. 9 LRJ-PAC, las reglas recogidas en el título I de la misma serán de aplicación supletoria a los convenios celebrados con la Administración Local.

8. Por último, hay que señalar que la LRJ-PAC alude también a los convenios en su art. 88, al regular la terminación convencional del procedimiento administrativo. Este precepto abre la posibilidad de que las Administraciones Públicas puedan celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas de derecho público o de derecho privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico, ni versen sobre materias no susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público que les haya sido encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso establezca la disposición que lo regule. El precepto se refiere, además, al contenido mínimo de estos instrumentos: identificación de los intervinientes; ámbito personal, funcional y territorial; y plazo de vigencia. Su publicación o no dependerá de su naturaleza y de las personas a las que estuviesen destinados. Los acuerdos que versen sobre materias de la competencia directa del Consejo de Ministros requerirán la aprobación expresa de éste. Los acuerdos suscritos no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos, ni de las responsabilidades de autoridades y funcionarios respecto del funcionamiento de los servicios públicos.

Aun cuando la doctrina que se ha ocupado del estudio del art. 88 LRJ-PAC no lo relaciona con la regulación de los convenios por la LCSP, no parece que el ámbito de aplicación de este precepto deba limitarse a los denominados «convenios procedimentales» sino que puede comprender toda clase de materias, con los límites que el precepto expresa. No otro sentido puede tener la remisión al «alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule». Así pues, dentro de los negocios jurídicos regulados por el reproducido artículo se pueden comprender diversas figuras (acuerdos, pactos, convenios o contratos), entre las cuales se encontrarían, como una más de las posibles, los contratos y los convenios administrativos entre «personas tanto de derecho público como privado», regulados en la LCSP.

9. El art. 9 LRJ-PAC remite a la legislación básica de régimen local la regulación de las relaciones entre la AGE y las entidades que integran la Administración Local, sin perjuicio del carácter supletorio del título I de aquella. La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), dedica el capítulo II del título V (arts. 55 a 62) a la regulación de las «Relaciones interadministrativas», en el que se contiene una paralela al título I de la LRJ-PAC, que será aplicable siempre que la relación se establezca con una Entidad local. Dentro del citado título V de la LBRL el art. 57 se refiere a la suscripción de convenios administrativos como vía para encauzar la cooperación económica, técnica y administrativa de la AGE con la Administración Local, tanto en lo relativo a los servicios locales, como en asuntos de interés común.

[1] La publicación, en el BOE de 16 de marzo de 1990, de este Acuerdo fue ordenada por Resolución de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas, de 9 de marzo de 1990.

cve: BOCG-10-CG-A-134

También deben citarse los arts. 61 y siguientes del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (TRRL), que regulan las relaciones entre la AGE y las entidades locales, estableciendo reglas sobre su mutua colaboración. Igualmente, ha de traerse a colación el art. 84.3 de este TRRL, donde se contempla el auxilio y la colaboración de la AGE con las entidades locales.

No existen, por lo demás, en la legislación sobre régimen local reglas específicas sobre los convenios con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado.

10. Finalmente, en el plano presupuestario, las leyes financieras que pueden afectar a los convenios serán principalmente la Ley General Presupuestaria (LGP), el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL) y las leyes autonómicas de Hacienda, cuyo contenido normativo es sustancialmente coincidente. En dichas normas, junto a las exigencias de orden presupuestario comunes a toda modalidad de gasto público, no faltan disposiciones específicas referidas a convenios. Así, el art. 26 LGP, en relación con el art. 6.2 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (TRLGEP), al referirse a los principios y reglas de la programación presupuestaria, señala, en su apartado 2, que deberán valorarse las repercusiones y efectos de los convenios de colaboración, que se supeditarán de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales; y el art. 74.5 LGP, en su redacción vigente, exige la autorización del Consejo de Ministros cuando el gasto que se derivara de los convenios de colaboración fuera de importe superior a doce millones de euros y señala que, con carácter previo a la suscripción del convenio, se ha de tramitar el expediente de gasto, en el cual debe figurar el importe máximo de las obligaciones a adquirir, así como, en el supuesto de gastos plurianuales, la distribución por anualidades.

11. Una consideración de conjunto de este entramado legislativo permite concluir que el marco jurídico por el que se rige la figura del convenio es insuficiente y se encuentra disperso en diversidad de preceptos, algunos de los cuales revisten naturaleza de meros principios, lo que provoca dudas y lagunas, que afectan a ambos tipos, los interadministrativos y los convenios con administrados. No obstante, la regulación de los convenios de colaboración entre la AGE y las CCAA, aun cuando es limitada, lo es en menor grado, si se tiene especialmente en cuenta que la LRJ-PAC da algunas reglas en su título I, al tratar acerca de las relaciones entre las Administraciones Públicas, donde se contempla, entre otros aspectos, el contenido mínimo de los instrumentos de formalización. Pese a ello, la situación tampoco es satisfactoria, pues no se ha cumplido la previsión recogida en la disposición adicional 13.ª de esta Ley en orden a la aprobación, por vía reglamentaria, del correspondiente procedimiento, que regulará el régimen de suscripción y, en su caso, de autorización, así como los aspectos formales.

La más significativa laguna dentro del marco regulador de los convenios interadministrativos se da en los convenios denominados «intraadministrativos», entendiendo por tales los suscritos entre una Administración Pública y una entidad dependiente o vinculada a ella, por las razones expuestas con anterioridad, o en los que se suscriben con entidades públicas que se rigen por el derecho privado.

En los convenios con administrados la insuficiencia legal es mayor y afecta a aspectos esenciales, comenzando por el no siempre fácil deslinde con los contratos, en particular cuando confluye un objeto contractual con cláusulas impropias de un contrato. Otros aspectos que muestran esta insuficiencia se pondrán de manifiesto en las consideraciones que siguen.

Segunda. Sobre la procedencia del empleo del convenio

Ante los frecuentes casos de inexistencia de normas específicas habilitadoras, la primera cuestión a considerar es en qué medida éstas son exigibles como condición para la celebración de un convenio de colaboración. Ciertamente el recurso a este instrumento para canalizar las relaciones voluntarias de cooperación entre Administraciones Públicas está admitido expresamente por el ordenamiento jurídico (art. 6 LRJ-PAC y art. 57 LBRL) y su empleo valorado positivamente por la jurisprudencia constitucional. Pero no puede decirse lo mismo en relación con los convenios con particulares, tanto por la inexistencia de una norma habilitadora de carácter general similar a la que existe para los interadministrativos, como por el tenor del inciso del párrafo d) del apartado 1 del artículo 4 LCSP (convenios con administrados), sin equivalente en el párrafo c) (convenios entre entidades públicas), en el que se hace referencia a «los convenios que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado» así como por la referencia del apartado 2 a que «se regularán por sus normas especiales». Y no parece que la libertad de pactos que consagra el art. 25 LCSP pueda extenderse a un ámbito no contractual, si se considera el tenor del precepto. Efectivamente,

cve: BOCG-10-CG-A-134

los textos legales mencionados parecen requerir la existencia de normas específicas, criterio que se corrobora con lo dispuesto en el art. 88 LRJ-PAC al establecer que los acuerdos, pactos y convenios tendrán el alcance, los efectos y el régimen jurídico que en cada caso prevea la disposición que los regule.

Ahora bien, frente a lo que disponen dichas normas legales y a lo que propugna una importante corriente doctrinal, la práctica administrativa no sigue este criterio. Y cuando menos una cosa resulta patente para este Tribunal: que no puede considerarse ajustada al ordenamiento jurídico, sin un adecuado respaldo legal, la suscripción de convenios con particulares que impliquen la concesión de ayudas singulares, o, en general, un trato privilegiado a determinadas entidades o ciudadanos, por cuanto por su propia naturaleza excepcionan el principio de igualdad ante la ley. Por el contrario, si el convenio no implicara una situación de privilegio podría ser defendible la innecesariedad de norma habilitadora, que es la práctica que sigue la Administración, siempre que en su instrumentación se respeten las restantes exigencias del marco legal aplicable. En todo caso, la necesidad de una clarificación normativa sobre este extremo es manifiesta.

Tercera. Sobre la aplicación de los principios de la LCSP

Establece el art. 4 LCSP en su apartado 2, en una disposición aplicable a todos los negocios y relaciones jurídicas que relaciona en el apartado 1, y por tanto, a ambos tipos de convenios, que «se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse». Tales principios, según se enuncian en el art. 1 LCSP, son los de publicidad, transparencia, concurrencia, igualdad y no discriminación, y si suponen compromisos financieros, los de estabilidad presupuestaria y control del gasto y de eficiencia en utilización de los fondos públicos.

Con respecto a esta exigencia legal conviene tener presente, de una parte, que todo principio legal encierra un mandato, y por tanto es de aplicación obligatoria, pero la estructura de una norma principial difiere de la propia de una norma de contenido concreto, dejando a quien aplica el Derecho un margen de actuación en cuanto a la forma de cumplimiento; de otra parte, reviste carácter subsidiario, pues en caso de existencia de una norma de contenido concreto prevalece ésta. Esto conduce a excluir de estas consideraciones aquellos convenios, muy frecuentes, que tienen por objeto canalizar subvenciones, pues en esta materia existe una Ley específica reguladora de la concesión, a la que habrá de atenerse la Administración que suscribe el convenio.

Aun excluidos los muy numerosos convenios que tienen por finalidad canalizar subvenciones, el alcance de la previsión legal es muy distinto en los convenios interadministrativos y en los convenios con administrados, pues si bien algunos principios como los de publicidad y transparencia pueden aplicarse en ambos casos sin limitación, otros como los de concurrencia, igualdad y no discriminación tienen un distinto alcance, según el tipo de convenio.

En los convenios con administrados, aun cuando no se establecen cauces formalizados para hacerlos efectivos, tales como la publicidad previa en diarios oficiales o la necesidad de constituir órganos colegiados para garantía de objetividad en la selección de las entidades con las que se formaliza el convenio, los órganos administrativos deben aplicar mecanismos que garanticen el cumplimiento efectivo de la finalidad perseguida. De otra parte, en la aplicación de los principios, es preciso considerar la posible existencia de supuestos de excepción, análogos a los que se contemplan en la legislación contractual, como pudieran ser la existencia de un único sujeto con el que poder formalizar el convenio o su escasa cuantía.

Las expresadas excepciones inevitablemente han de examinarse caso por caso, apreciando las circunstancias concurrentes, y sin olvidar que, como afirma el Tribunal Supremo, «ello no quiere decir que fuera de tales supuestos excepcionales quepa obviar su cumplimiento mediante la utilización de la fórmula «convenio de colaboración» en lugar de la de contrato administrativo» (STS de 18-2-2004, FJ 2.º).

Más problemático resulta valorar el alcance de la aplicación de los expresados principios en los convenios interadministrativos, que vienen a confluir con el de lealtad institucional, que formula el art. 4 LRJ-PAC, y con otros principios o normas administrativas, debiendo ser interpretados integradamente con estos. Así sucede, en particular, con el principio de concurrencia, cuya operatividad se verá condicionada por el principio de territorialidad de la competencia, puesto que la suscripción del convenio sólo podrá ser realizada con aquella Administración que sea competente por razón de la materia y del territorio, circunstancias que pueden llevar a la exclusión de otras. Ello, empero, no significa que los convenios interadministrativos queden sustraídos a la exigencia de acomodarse a los principios, los cuales deberán, en todo caso, ser respetados, en la medida en que los posibles sujetos públicos suscriptores del convenio

cve: BOCG-10-CG-A-134

gocen de iguales competencias. No puede admitirse que la AGE sea enteramente libre para elegir a unos sujetos públicos y excluir a otros, siempre que se encuentren en igualdad de condiciones, si tal elección no estuviera fundamentada suficientemente en un motivo objetivo y razonable que justifique el trato desigual y, consecuentemente, impida que el mismo devenga discriminatorio. Particular importancia reviste la aplicación de criterios objetivos en los casos en que a través del convenio se canalizan fondos del Estado, bien en forma de subvención, bien mediante la asunción de gastos de inversión o corrientes en áreas de actuación que no entran en el ámbito de sus competencias de gestión. En estas circunstancias, si se canalizan recursos a unas CCAA con exclusión de otras, pueden distorsionarse no solo los expresados principios, sino incluso, en alguna medida, los que rigen en el sistema de financiación.

El riesgo de un trato desigual se dará de manera especial en los convenios que responden a planteamientos bilaterales, si financiándose actuaciones de interés para la totalidad o para una parte de las CCAA o de las entidades locales, sólo se concede acceso a alguna de ellas. Ello, sin embargo, no significa que el enfoque bilateral tenga que desembocar necesariamente en una situación discriminatoria.

Cuarta. Sobre la necesidad de especificar el objeto del convenio y la correcta cuantificación de la aportación de la Administración

Singular importancia debe concederse a la necesidad de especificar el objeto y prestaciones del convenio y a la necesidad de cuantificar con criterios rigurosos la aportación de recursos por la AGE, que es la que mayoritariamente viene financiando los gastos, o, en su caso, por cualquier otra Administración financiadora.

La correcta definición del objeto es necesaria, en primer lugar, para evitar que bajo el ropaje de convenios se encubran auténticos contratos, pues los compromisos que asume la parte privada o la Administración con la que se formaliza el convenio no deben constituir el objeto propio de un contrato, según se ha indicado. En determinados supuestos los encargos, compromisos o prestaciones que asume la parte privada podrían ser objeto de contratos administrativos, surgiendo la duda de si las restantes condiciones, en especial las referentes a los compromisos que asume la Administración, desvirtúan su naturaleza contractual, situándolos en otro ámbito. Considera este Tribunal que, siempre que el objeto del supuesto convenio coincida con el de un contrato, las condiciones subjetivas de la otra parte, tales como el tratarse de una asociación declarada de utilidad pública, o la existencia de cláusulas adicionales a las típicas de una figura contractual, aun cuando su inclusión pueda encontrar amparo en el art. 25 LCSP, no lo sitúa fuera del ámbito de la contratación, sino a lo sumo podrán configurar un contrato mixto o especial, pero no un convenio. Sólo una actuación conjunta de los sujetos intervinientes para la consecución del objeto, ajena a la idea de intercambio patrimonial, podría calificarse de convenio de colaboración. Un criterio distinto podría llevar a extraer del ámbito de la contratación, prestaciones o servicios que constituyen su objeto propio. Tal ocurriría si se considerara suficiente la mera declaración de la existencia de un interés compartido o la aportación por la Administración de medios existentes en sus dependencias o la constitución de un órgano de seguimiento para ignorar la naturaleza de una operación que, en el fondo, se traduce en satisfacer una cantidad a cambio de unas prestaciones que realiza el otro sujeto.

De otra parte, cuando se hacen descripciones muy genéricas del objeto puede no resultar segura la delimitación con el contrato, y por tanto la procedencia del convenio, ni cabe valorar correctamente el alcance de los compromisos asumidos y la adecuación del importe que aporta la Administración.

En todo caso, cuando a la hora de la firma del convenio no sea posible determinar el importe exacto del gasto, al menos debería figurar el importe máximo del compromiso, por exigencias de la legalidad presupuestaria, y cuando la concreción sea posible deberían prestar la conformidad los firmantes, bien directamente, bien a través del órgano mixto de seguimiento, si se le hubiera atribuido esta función, a menos que la concreción sea mera aplicación de criterios predeterminados. De otra parte, con independencia del momento en que se haga la concreción, deben existir unos criterios para determinar la aportación del Estado que eviten que ésta sobrepase el coste de la actividad o su valor de mercado, que, en último extremo, podrían consistir en justificar los gastos efectivamente realizados por la parte gestora, de acuerdo con las actividades previstas, pero sin reducir la justificación a aportar una factura expedida por ella.

El deber de concretar el objeto por parte del órgano de la Administración es extensible a los convenios que tienen por objeto canalizar subvenciones, incluidas las nominativas. La subvención, cualquiera que sea el beneficiario, tiene carácter finalista y, de acuerdo con el art. 2.2 LGS, la entrega está «sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una

cve: BOCG-10-CG-A-134

situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido». Así pues, el que el beneficiario venga predeterminado por la Ley de Presupuestos no exime a la Administración de concretar el proyecto o actividad a realizar, dentro de los límites que derivan del tenor y dotación de la correspondiente partida del Presupuesto, como el art. 65.3 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones (RLGS) corrobora.

Finalmente, junto al deber de concretar el objeto del convenio hay que destacar la necesidad de determinar con claridad a qué sujeto corresponde la titularidad de los resultados, lo que reviste trascendencia tanto en el plano sustantivo como en el presupuestario, según se verá en la consideración siguiente.

Quinta. Sobre la legalidad presupuestaria y contable

Junto a la legislación administrativa, el Tribunal de Cuentas ha prestado especial atención en las fiscalizaciones mencionadas a la legalidad presupuestaria y contable, por cuanto, aunque nada impide la formalización de convenios sin contenido económico, la función de fiscalización que a este Organismo le atribuye la CE tiene por objeto propio la «gestión económica» (art. 136 CE) y la «actividad económico-financiera» (art. 9 LOTCu). La circunstancia de que un convenio sea generador de gasto da lugar a que su régimen jurídico venga afectado por las exigencias de la legalidad financiera, lo que obliga a valorar aspectos tales como imputación presupuestaria, procedimiento de gestión de los gastos, aspectos contables, justificación del gasto, etc.

En segundo lugar, junto a las exigencias comunes a toda modalidad de gasto público, el artículo 74.5 LGP, en su redacción vigente, exige la autorización del Consejo de Ministros cuando el gasto que derive de los convenios sea superior a doce millones de euros. El precepto es análogo al del art. 292.1 a) de la LCSP, con la peculiaridad de que en el caso de los convenios, la autorización del Consejo de Ministros implicará la aprobación del gasto que se derive del convenio, y por tanto la tramitación de su expediente se llevará a cabo antes de la elevación del asunto a dicho órgano, mientras que en el ámbito contractual la autorización del Consejo de Ministros es anterior a la aprobación del expediente y del gasto, que corresponde al órgano de contratación.

Constituyen extremos relevantes a considerar desde la perspectiva presupuestaria los siguientes:

— Criterios de imputación presupuestaria de las inversiones o gastos a realizar en ejecución del convenio.
— Régimen de los convenios cuyos compromisos se imputan a créditos con asignación nominativa.
— Registro contable de la ejecución del gasto convencional.

1. Con relación al primer extremo, hay que partir de la consideración de que el crédito, para gastos reales o de transferencia, al que puede imputarse el gasto, depende de diversidad de factores: titularidad de las competencias en cuyo ejercicio se suscribe el convenio, naturaleza del objeto, titularidad de los resultados, etc., que a veces presentan un alto grado de inseguridad.

El primer paso para valorar si la actuación a realizar goza de cobertura financiera lo constituye la determinación de la Administración que tiene las competencias de ejecución de las actuaciones, la cual a su vez será la titular de los resultados obtenidos (obras, servicios…), sin perjuicio de que éstos se puedan entregar posteriormente al uso público. Pues bien, si la Administración que financia tiene al mismo tiempo las competencias de ejecución, para ella el gasto será un gasto real imputable a los capítulos 2 o 6 de su Presupuesto. Por el contrario, si las competencias de ejecución son de una Administración autonómica o local, siendo la del Estado la Administración financiadora, el gasto para ésta será de transferencia, imputable a los capítulos 4 o 7. Este criterio es el que se corresponde con la naturaleza económica del gasto y es el que adopta el RLGS en cuyo artículo 2.3 a) dispone que será de aplicación la LGS a: «los convenios de colaboración celebrados entre Administraciones Públicas, en los que únicamente la Administración Pública beneficiaria ostenta competencias propias de ejecución sobre la materia, consistiendo la obligación de la Administración Pública concedente de la subvención en la realización de una aportación dineraria a favor de la otra u otras partes del convenio, con la finalidad de financiar el ejercicio de tareas, inversiones, programas o cualquier actividad que entre dentro del ámbito de las competencias propias de la Administración Pública destinataria de los fondos».

Como caso particular de inseguridad, si se presta atención a la práctica administrativa, hay que mencionar la repercusión presupuestaria de las obras o prestaciones realizadas por una Administración

cve: BOCG-10-CG-A-134

para entregarlas a otra sin contraprestación. Para la determinación del crédito (de inversión o transferencia) al que han de imputarse dichas obras o prestaciones y consiguientemente si la legislación aplicable es la legislación administrativa general o la específica de subvenciones, resulta necesario atender tanto a la legislación de subvenciones como a los criterios de imputación presupuestaria vigentes.

De conformidad con la disposición adicional quinta «Ayudas en especie» de la LGS las entregas a título gratuito de bienes y derechos se regirán por la legislación patrimonial, añadiendo que «no obstante lo anterior, se aplicará esta Ley, en los términos que se desarrollen reglamentariamente, cuando la ayuda consista en la entrega de bienes, derechos y servicios cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero». Así pues, ante la cesión gratuita de las obras realizadas por la AGE, surge la duda de si se le ha de aplicar la legislación patrimonial o la LGS, con independencia de que se recurra al instrumento del convenio. Pues bien, en los casos indicados, se está, a juicio de este Tribunal, en un supuesto de aplicación de la LGS, por cuanto los bienes en cuestión se crean, no para integrarlos en el inventario de bienes patrimoniales del Estado, sino con la finalidad exclusiva de cederlos gratuitamente. La regulación de la cesión gratuita de bienes y derechos en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) (arts. 145 a 151) responde a otros supuestos. Ciertamente la LGS, al regular este supuesto, hace referencia a la adquisición previa de los bienes que se entregan y no a su producción, sin embargo, el fondo económico y jurídico de la operación es el mismo en ambos casos y no existe razón para diferenciarlos, de manera que dentro del término adquisición debe considerarse comprendida también la producción del bien cuando responde a igual fin: su entrega gratuita. Esta solución, por otra parte, es coherente con las definiciones de los códigos del capítulo VII «Transferencias de capital», de la Resolución de 19 de enero de 2009 de la Dirección General de Presupuestos, con arreglo a cuyos criterios se dotan las partidas presupuestarias en la LPGE. A tenor de dichas definiciones, «se incluyen también en este capítulo las «subvenciones en especie» de capital, referidas a bienes que adquiera la Administración Pública para su entrega a los beneficiarios en concepto de una subvención previamente concedida».

Contrariamente al caso anterior, la aplicación de los dos criterios de imputación mencionados (distribución de competencias entre las Administraciones intervinientes y titularidad de los resultados) puede llevar a concluir que deberán imputarse a créditos de inversión, y no de transferencias, gastos tales como los que realiza una Comunidad Autónoma en virtud de una encomienda de gestión de la AGE, pues dicha encomienda únicamente cabe en actuaciones materiales realizadas dentro del ámbito competencial de la encomendante; por el contrario, la financiación mediante el otorgamiento de subvenciones a favor de la Comunidad implica que las competencias de ejecución son de ésta.

2. Con respecto al segundo extremo (Régimen de los convenios cuyos compromisos se imputan a créditos con asignación nominativa) hay que tener en cuenta que la única excepción que implica el carácter nominativo de una subvención es que el beneficiario, objeto y dotación vienen definidos por el literal de la partida, pero en los demás extremos debe aplicarse la legislación presupuestaria y en materia de subvenciones (art. 65.2 RLGS). Ahora bien, el objeto de la subvención (actividad, proyecto, programa…) deberá concretarse por la Administración en el convenio que se suscriba para su canalización, dentro del marco permitido por el tenor de la partida presupuestaria, sin que esta facultad pueda atribuirse al beneficiario, como resulta de la propia definición de la subvención por el art. 2 LGS, según se ha razonado más atrás.

De otra parte, teniendo en cuenta la vigencia anual de estos créditos, los compromisos financieros que a su amparo se suscriban no deben extender su vigencia más allá del ejercicio presupuestario en que se aprueba la dotación presupuestaria. Dicho en otros términos, con cargo a una dotación presupuestaria nominativa no puede comprometerse un gasto plurianual, por ser contrario a su propia naturaleza, como la propia doctrina administrativa acertadamente reconoce[2], aunque no siempre la práctica se ha acomodado a la misma. La anomalía indicada no puede salvarse condicionando los compromisos futuros a que se otorgue una nueva dotación nominativa, tanto por razones prácticas, habida cuenta de los problemas que derivarían de la iniciación de unas actuaciones que, en caso de no obtenerse el crédito, quedarían

[2] Este criterio se mantiene por la Intervención General de la Administración del Estado en un Informe de 24 de mayo de 2007, en el que se expresa en los siguientes términos: «El acto de concesión de una subvención es único y se realiza por el importe total aunque el gasto derivado del mismo sea imputable a ejercicios posteriores. Sin embargo, el carácter nominativo sólo se puede predicar de la parte imputable al ejercicio corriente, por lo que únicamente se puede realizar una concesión directa fundada en el epígrafe a) del artículo 22.2 de la LGS por la cuantía consignada nominativamente. Por el contrario, respecto de la cuantía imputable a las anualidades futuras, al corresponder a créditos de Presupuestos que aun no están aprobados, no gozan de los beneficios de la nominatividad, por lo que su concesión directa debería ampararse en otro de los supuestos previstos en el apartado 2 del artículo 22 de la LGS. En caso contrario, toda la subvención se debería someter a los principios de publicidad y concurrencia habida cuenta que, como se ha señalado, el acto de concesión es único».

cve: BOCG-10-CG-A-134

inconclusas, como por el hecho de que en el ordenamiento presupuestario no se contempla la posibilidad de contraer compromisos de gasto condicionados al otorgamiento del crédito. En efecto, los compromisos de gasto plurianuales, imputables a créditos futuros, se autorizan por el art. 47 LGP dentro de unos límites prefijados por la propia Ley y sin condicionamiento alguno, y en la tramitación anticipada de expedientes de gasto la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado (IOC) establece (regla 41) no la posibilidad de contraer un compromiso condicionado, sino que la tramitación podrá alcanzar como máximo hasta el momento inmediatamente anterior a la autorización del compromiso de gasto, el cual queda pospuesto hasta la aprobación del nuevo Presupuesto.

3. Por último, merecen atención las cuestiones que suscita el registro en contabilidad presupuestaria de la ejecución del gasto convencional.

Con independencia de la valoración que, desde el punto de vista de la legalidad y eficiencia, se haga del frecuente incumplimiento de los plazos de ejecución de los proyectos, esta circunstancia repercute también en la contabilidad presupuestaria. En ocasiones una pequeña inversión a realizar durante el ejercicio en que se suscriben los convenios, sin que se lleguen a emitir certificaciones o documentos acreditativos de la realización, da lugar a que los compromisos correspondientes, mediante determinados mecanismos registrales, se imputen en su integridad a presupuestos posteriores, lo que pone de manifiesto una gestión encaminada a cumplir las exigencias presupuestarias formales, más que las de fondo.

A través de un proceso informático masivo, de efectos meramente contables, se desplazan al presupuesto corriente los saldos de compromisos no ejecutados del ejercicio anterior sin una paralela modificación del plazo de ejecución convenido, que armonice con éste la ejecución real y su gestión presupuestaria. La actuación descrita, en su vertiente contable, viene regulada en la regla 55 de la IOC («Aplicación al nuevo presupuesto de los compromisos de gasto y otras operaciones»), que literalmente señala en su apartado 1: «Una vez efectuados el cierre del Presupuesto de Gastos del ejercicio y la apertura del Presupuesto de Gastos del ejercicio siguiente, se registrarán con aplicación a este último presupuesto, y atendiendo al siguiente orden: Primero, las anualidades que correspondan al ejercicio que se inicia de compromisos plurianuales de gasto contraídos en años anteriores. Segundo, todos aquellos compromisos de gasto que en el presupuesto del ejercicio anterior hubieran quedado pendientes del reconocimiento de obligaciones, siempre que dichos compromisos estuviesen efectivamente contraídos con una persona o entidad claramente identificada en el correspondiente expediente y ajena a la Administración General del Estado». Ahora bien, la falta de reconocimiento de la obligación puede ser debida a que el gasto no se haya realizado en el ejercicio en que estaba previsto o a que, habiéndose realizado, por cualquier causa no hubiera llegado a contraerse en cuentas la correspondiente obligación. En el primer caso, la operación contable debe ir acompañada de una modificación del plazo convenido. En el segundo caso, será de aplicación lo dispuesto en la regla 52 IOC, a tenor de la cual, si por razones justificadas no se hubiera efectuado dentro de un ejercicio el reconocimiento de obligaciones correspondientes a bienes o servicios efectivamente recibidos en dicho ejercicio, lo procedente es reconocer dichas obligaciones con cargo al presupuesto corriente, una vez satisfechos todos los requisitos legalmente exigibles y especialmente la existencia de crédito.

Proceder a registrar en exclusiva el compromiso en el ejercicio siguiente sin el reconocimiento de la obligación demuestra, de suyo, que se ha producido una inejecución del proyecto, o lo que es igual, un incumplimiento del plazo. Dicho incumplimiento debe ir acompañado del oportuno expediente de modificación del contrato o del convenio inicial, de tal forma que se hagan coincidir la ejecución real, el plazo fijado y la imputación temporal del gasto al Presupuesto. Consecuentemente, aunque el acto contable resulte conforme con las exigencias formales de la regla 55 IOC, no se adecuaría plenamente a los principios y normas que rigen en la gestión de los gastos, que no pueden ser soslayadas en virtud de dicha regla. A la necesidad de priorizar la imputación presupuestaria de los compromisos de gasto previamente adquiridos, con respecto a los que se adquieran en el ejercicio, debería hacerse frente, a lo más, con una retención provisional de crédito, hasta que se tramite el expediente de modificación del contrato o del convenio.

Sexta. Sobre la ejecución de lo convenido y la justificación del gasto

El estudio de la cuestión a que se refiere esta consideración presenta dos vertientes: la sustantiva, que atiende a la obligatoriedad de cumplir con los compromisos asumidos, y la formal, que atiende a la justificación o acreditación de la realización de la actividad y del gasto.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Como quiera que los convenios son negocios jurídicos que nacen de un acuerdo de voluntades su cumplimiento es obligatorio para todos los sujetos que los suscriben. Expresamente prevé el art. 8 LRJ-PAC en relación con los interadministrativos que «obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma», y no otra solución rige para los que se suscriban con los administrados. Con respecto a los convenios cuyo objeto es la canalización de subvenciones, aun cuando pueda resultar discutible su calificación como bilaterales, de lo que no cabe duda es de que la primera de las obligaciones del beneficiario es «cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones» (art. 13.1 a) LGS), y, por parte de la Administración, el pago de la cantidad concedida (art. 34 LGS).

Consecuentemente con lo indicado, la solución de las incidencias que surjan durante la ejecución (modificaciones en el proyecto, retrasos…) y la conformidad final con dicha ejecución deben ser conocidas de las partes y éstas deben prestar su conformidad a las mismas, tarea en la que pueden desempeñar un importante papel las comisiones de seguimiento, si se constituyen.

El último hito en la dinámica de la relación convencional será la justificación, en la que la insuficiencia de normas específicas ha llenarse con las normas comunes relativas al gasto público. Dicha justificación, de suyo, responde a dos finalidades: acreditar que se ha cumplido con el objeto (vertiente material) y acreditar que se ha realizado el gasto (vertiente financiera). Constituyen actuaciones propias de esta fase las siguientes: generación de la documentación pertinente por los comités de seguimiento (actas de sus reuniones, informes o cualesquiera otros documentos) en aquellos casos en los que esté prevista su constitución; las certificaciones de conformidad elaboradas por la propia Administración para acreditar la correcta ejecución de las actividades previstas; los documentos acreditativos de la intervención material de la inversión; los justificantes directos del gasto, tales como las facturas o cualesquiera otros admisibles en el tráfico jurídico, y de los pagos y, en general, cuanta documentación acredite la ejecución. Cuando el objeto del convenio se haya de materializar en documentos, datos o hechos susceptibles de comprobación material a los órganos de control compete comprobar físicamente su existencia.

Ahora bien, en el ámbito de los convenios, la forma expresada de justificar presenta algunas peculiaridades, no carentes de trascendencia, como las que se detallan:

— En relación con los compromisos que asume la Administración, de su cumplimiento debería quedar constancia expresa, al igual que de los del otro u otros sujetos con los que el convenio se formaliza, sin limitarse la acreditación a la aportación financiera, como frecuentemente ocurre.

— La justificación mediante una factura emitida por el destinatario por el importe de la aportación recibida, podría no ser objetable si la misma se hubiera fijado valorando las prestaciones de la parte perceptora de los fondos con arreglo a criterios de mercado o en función del costo; pero, de no ser así, lo que exigen los principios de buena gestión financiera es justificar los gastos reales en que hubiera incurrido la parte responsable de la gestión y que la Administración los financie dentro de la proporcionalidad convenida.

— Con respecto a la comprobación material de la inversión no debería limitarse la justificación a la formalidad de expedir un certificado de conformidad por el servicio gestor del convenio. Aun cuando en las inversiones derivadas de un convenio no sea obligatorio, sí sería deseable un acto formal de recepción con asistencia de un interventor; el hecho de que no sean aplicables los preceptos sobre el particular de la LCSP, como sostienen los órganos consultivos de la Administración, no debería considerarse un obstáculo para que la Intervención General de la Administración del Estado efectuara comprobaciones materiales, a través de sus representantes, de conformidad con lo dispuesto en el art. 150.2 LGP.

IV. PROPUESTAS

En consideración a lo expuesto, este Tribunal de Cuentas formula las propuestas que seguidamente se detallan para su consideración por las Cortes Generales y su traslado al Gobierno u otras Instancias, si lo estiman pertinente:

1.ª Que se complete y sistematice el vigente marco legal de los convenios de colaboración, tanto los que se suscriben entre Administraciones o entidades públicas como los que se suscriben con administrados, que se formule su concepto diferenciándolo de figuras afines, y que se precisen sus ámbitos subjetivo y objetivo, así como los extremos que se han de comprender en su contenido. Independientemente de ello, por lo que se refiere a los del primer tipo, sería deseable acometer el desarrollo reglamentario previsto en

cve: BOCG-10-CG-A-134

la disposición adicional 13.ª «Régimen de suscripción de los convenios de colaboración» de la LRJ-PAC, y por lo que se refiere a los convenios con administrados, este Tribunal, como ha manifestado en diversos informes de fiscalización, entiende que, sin perjuicio de que se recojan sus aspectos esenciales en una norma de alcance general, en vista de la gran variedad de tipos de convenios que existen y sus distintas exigencias, debería considerarse la conveniencia de que cada Departamento ministerial elabore una normativa reguladora propia, dentro del expresado marco común, de modo semejante a lo establecido sobre las bases reguladoras de los distintos tipos de subvenciones públicas (art. 9.2 y 17 LGS) o en relación con el régimen de las encomiendas de gestión (art. 24.6 LCSP). Se dotaría así de un contenido preciso y seguro a la remisión que hace el art. 4.1.d) LCSP a sus «normas específicas» y quedaría resuelto el debatido problema sobre si es precisa la existencia de norma habilitadora para suscribir convenios.

2.ª Que se precise si a los convenios que se celebren por entidades públicas que se rigen por el derecho privado con otras entidades o Administraciones Públicas les es de aplicación el régimen de los convenios interadministrativos (art. 4.1 c) LCSP) o el de los convenios con administrados [art. 4.1.d) LCSP].

3.ª Que se precise en qué medida las relaciones entre la Administración centralizada y los organismos públicos dependientes o vinculados a aquella pueden canalizarse mediante convenios de colaboración o si deben canalizarse mediante encomiendas de gestión, bien de las contempladas en el art. 4. n) LCSP, bien de las contempladas en el art. 15 LRJ-PAC.

4.ª Que se adopten medidas eficaces en orden a la efectiva aplicación de los principios de la LCSP, en los casos de ausencia de normas especiales, según contempla su art. 4.2, teniendo en cuenta el distinto alcance que estos principios tienen en relación con los convenios interadministrativos y con los convenios con administrados.

5.ª Que se delimiten con precisión, en los convenios que se suscriban, el objeto y las actividades a realizar por cada sujeto que conviene y, en su caso, la titularidad de los resultados, exigencia que ha de considerarse extensible a cualquier tipo de convenio: los interadministrativos y los convenios con administrados, incluidos los que tienen por objeto canalizar subvenciones públicas, aun en los casos en que sean nominativas.

6.ª Que en los convenios en que la Administración haya de realizar aportaciones financieras, se fije con rigor su importe que, en ningún caso, debe rebasar el coste de la actividad a financiar ni su valor de mercado, exigiendo, si no fuera posible una cuantificación exacta en el momento de la suscripción, que se justifique por la parte gestora el gasto realizado con los fondos recibidos. En el caso de aportaciones patrimoniales no dinerarias deberá determinarse igualmente su valor real.

7.ª Que se incluyan en el clausulado de los convenios las causas que pueden dar lugar a su modificación y resolución así como las consecuencias del incumplimiento de sus compromisos por alguno de los sujetos que lo suscriben.

8.ª Que se definan y clarifiquen los criterios de imputación presupuestaria del gasto, teniendo en cuenta si la Administración que financia tiene las competencias de ejecución y, por consiguiente, la titularidad de los resultados, y ello tanto si el importe de la financiación se transfiere en efectivo, como si se destina a la realización de una inversión para su posterior entrega gratuita.

9.ª Que se evite la contracción de compromisos de ejercicios futuros con cargo a créditos con asignación nominativa, ni aún condicionándolos a la futura concesión de otro crédito nominativo.

10.ª Que se evite la imputación automática de los saldos de compromisos no ejecutados del ejercicio anterior al presupuesto corriente sin una paralela modificación del plazo convenido, que lo armonice con la ejecución real y con su gestión presupuestaria, previa tramitación del correspondiente expediente, modificando a tal efecto incluso, en la medida en que resulte necesario, la regla 55 de la IOC.

11.ª Que se recabe la conformidad expresa de los suscriptores, bien directamente, bien a través de la comisión de seguimiento, sobre las actuaciones a realizar, cuando su concreción haya de tener lugar con posterioridad a la suscripción del convenio, así como en los casos de modificación de lo convenido u otras incidencias que surjan durante la vida del convenio y en relación con el cumplimiento de los compromisos asumidos por todos los intervinientes y con la liquidación final.

12.ª Que se atribuya a la comisiones de seguimiento o, en su caso, a un responsable del convenio, las facultades necesarias para supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de las actividades convenidas.

cve: BOCG-10-CG-A-134

13.ª Que se justifique la ejecución del convenio mediante la comprobación material de las inversiones realizadas, tanto por el órgano gestor como por la intervención. Con respecto a la justificación en su vertiente financiera deberá comprender la acreditación de los gastos reales en que hubiera incurrido la parte responsable de la gestión, que en ningún caso deben rebasar su valor de mercado.

14.ª En aquellos casos en los que la delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA que se proponen colaborar presenta dificultades, resultaría sumamente beneficioso para la gestión pública que los extremos dudosos se clarificaran en los respectivos convenios, si todas o varias CCAA disponen de similares competencias, previo acuerdo de la conferencia sectorial en los de suscripción generalizada, a fin de evitar conflictos y tratos desiguales.

15.ª Que se complete y amplíe la información sobre los convenios mediante un sistema registral que dé cumplida información de los que se celebren con todas las entidades públicas y con entidades sujetas al derecho privado.

16.ª Que la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas información sobre los contratos celebrados por las entidades del sector público que se regula en el art. 29 LCSP y en los arts. 39 y 40 LFTCu, se haga extensiva con las necesarias adaptaciones a los convenios de colaboración.

Madrid, 30 de noviembre de 2010.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

cve: BOCG-10-CG-A-134

251/000020 (CD)
771/000019 (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 los Procedimientos, Gestión y Recaudación de las Tasas vigentes en materia de extranjería durante los ejercicios 2004-2005 y 2008, así como del Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de enero de 2013.—P.D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro.**

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS, GESTIÓN Y RECAUDACIÓN DE LAS TASAS VIGENTES EN MATERIA DE EXTRANJERÍA DURANTE LOS EJERCICIOS 2004-2005 Y 2008 EN SU SESIÓN DEL DÍA 18 DE DICIEMBRE DE 2012

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 18 de diciembre de 2012, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de los Procedimientos, Gestión y Recaudación de las Tasas vigentes en materia de extranjería durante los ejercicios 2004-2005 y 2008:

ACUERDA

Se insta al Gobierno a:

1. Mejorar las aplicaciones informáticas para la adecuada gestión y recaudación de las tasas en materia de extranjería.
2. Evitar la total discrecionalidad detectada a la hora de su liquidación y pago por parte de los sujetos obligados.
3. Implementar un sistema de notificación adecuado y controlar la recaudación.
4. Tramitar por vía de apremio los expedientes impagados, evitando el daño a la hacienda pública.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de diciembre de 2012.—El Presidente de la Comisión, **Ricardo Tarno Blanco.**—La Secretaria de la Comisión, **Celia Alberto Pérez.**

cve: BOCG-10-CG-A-134

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS, GESTIÓN Y RECAUDACIÓN DE LAS TASAS VIGENTES EN MATERIA DE EXTRANJERÍA DURANTE LOS EJERCICIOS 2004-2005 Y 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 2010, el «Informe de Fiscalización de los procedimientos, gestión y recaudación de las tasas vigentes en materia de extranjería durante los ejercicios 2004-2005 y 2008», y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo previsto en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

cve: BOCG-10-CG-A-134

ÍNDICE

	PÁGINA	PUNTOS	
I. INTRODUCCIÓN	80	1.1 a 1.22	
A) Antecedentes de la fiscalización	80		
B) Descripción del ámbito de gestión fiscalizado	80		1.1 a 1.2
C) Objetivos y alcance	82		1.3 a 1.9
D) Limitaciones	83		1.10 a 1.14
E) Trámite de alegaciones	85		1.15 a 1.19
			1.20 a 1.22
II. RESULTADOS	85	2.1 a 2.47	
A Normativa reguladora de las tasas	85		
B) Control interno	88		2.1 a 2.11
Aspectos generales	89		2.12 a 2.31
Oficinas gestoras periféricas	89		2.13
Servicios Centrales del MAP	91		2.14 a 2.24
Aplicaciones informáticas	91		2.25 a 2.26
C) Examen de los expedientes de gestión de las tasas	94		2.27 a 2.31
D) Análisis de la recaudación	98		2.32 a 2.39
			2.40 a 2.47
III. CONCLUSIONES	100	3.1 a 3.8	
IV RECOMENDACIONES	102	4.1 a 4.3	
ANEXOS	103		

RELACIÓN DE SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE INFORME

AEAT	Agencia Española de Administración Tributaria.
GFIN	Aplicación informática de gestión financiera del MAP.
IGAE	Intervención General del Estado.
LOEx	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre; 11/2003, de 29 de septiembre; y 14/2003, de 20 de noviembre.
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas (suprimido por Real Decreto 542/2009 de 7 de abril). Todas las menciones de este Informe relativas a hechos posteriores a dicha fecha se refieren al Ministerio de la Presidencia, Departamento que ha asumido la gestión de las tasas de extranjería fiscalizada.
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (suprimido por Real Decreto 432/2008 de 12 de abril). Las funciones en materia de extranjería de ese Departamento fueron asumidas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTI).
PAC	Aplicación informática «Punto de Atención al Ciudadano» del MAP.
RLOEx-2001	Reglamento de la LOEx, aprobado por Real Decreto 864/2001 de 20-julio.
RLOEx-2004	Reglamento de la LOEx, aprobado por Real Decreto 2393/2004 de 30-dicbre.

cve: BOCG-10-CG-A-134

I. INTRODUCCIÓN

A) Antecedentes de la fiscalización

1.1 La presente fiscalización figura en el Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas aprobado por acuerdo del Pleno de 29 de enero de 2009, dentro del apartado II.1, relativo a fiscalizaciones a efectuar por iniciativa de las Cortes Generales. La Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en la que se solicita esta fiscalización dice literalmente:

«La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 14 de marzo de 2006, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la tasa por expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros, ejercicio 2002, acuerda:

… / ...

Asimismo, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas insta al Tribunal de Cuentas a que:

… / ...

5. Como consecuencia de las deficiencias observadas en los procedimientos fiscalizados respecto al ejercicio 2002 y, dado el gran número de expedientes Generados por las últimas normalizaciones de extranjeros que han incrementado de forma notable la importancia relativa de estas tasas, efectúe una fiscalización específica respecto de los procedimientos, gestión y recaudación de las tasas vigentes en materia de extranjería durante los ejercicios 2004 y 2005.»

1.2 Las Directrices Técnicas que han regido la fiscalización fueron establecidas mediante acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 26 de marzo de 2009, ampliando el alcance temporal solicitado por la Comisión Mixta (ejercicios 2004-2005) al último ejercicio cerrado al momento de dicho acuerdo (2008).

B) Descripción del ámbito de gestión fiscalizado

1.3. En el período a que se refiere la presente fiscalización, la legislación básica en materia de extranjería estaba constituida por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (en lo sucesivo «LOEx»), modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre; 11/2003, de 29 de septiembre; y 14/2003, de 20 de noviembre. Mediante el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio se aprobó el Reglamento de la Ley (RLOEx-2001), sustituido posteriormente por el Reglamento aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre (RLOEx-2004), que entró en vigor el 7 de febrero de 2005. Los artículos 44 y siguientes de la LOEx regulan las tasas correspondientes a la concesión de las autorizaciones administrativas y a la expedición de los documentos de identidad de extranjeros previstos en la misma. Como elementos esenciales de las tasas figuran los siguientes:

a) El hecho imponible está constituido por el acto de concesión de las autorizaciones y por la expedición de los documentos de identidad, así como sus prórrogas, modificaciones y renovaciones; en particular:

— Concesión de autorizaciones para la prórroga de la estancia en España.
— Concesión de autorizaciones para residir en España.
— Concesión de autorizaciones de trabajo, salvo las otorgadas para un período inferior a seis meses.
— Expedición de tarjetas de identidad de extranjeros y expedición de documentos de identidad a indocumentados.
— Tramitación de solicitud de visados.

b) El devengo de la tasa tendrá lugar cuando se conceda la autorización, prórroga, modificación o renovación, o cuando se expida el documento. En el caso de los visados, las tasas se devengarán en el momento de la solicitud.

cve: BOCG-10-CG-A-134

c) Los sujetos pasivos de las tasas son los solicitantes de visado y las personas en cuyo favor se concedan las autorizaciones o se expidan los documentos previstos en el artículo 44, salvo en las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena, en cuyo caso será sujeto pasivo el empleador o empresario.

d) Están exentos del pago de la tasa por la concesión de autorizaciones para trabajar los nacionales iberoamericanos, filipinos, andorranos, ecuatoguineanos, los sefardíes, los hijos y nietos de español o española de origen y los extranjeros nacidos en España, cuando pretendan realizar una actividad lucrativa, laboral o profesional, por cuenta propia.

1.4. El importe de las tasas por la concesión de autorizaciones administrativas, expedición de documentos en materia de inmigración y extranjería, y tramitación de visados en frontera, fue establecido por la Orden 3654/2007, de 14 de diciembre, del Ministerio de la Presidencia. Hasta la entrada en vigor de dicha Orden continuaban vigentes, con los incrementos establecidos en las leyes anuales de presupuestos, las cuotas previstas en las anteriores normas reguladoras de las tasas de extranjería, básicamente el Decreto 551/1960, de 24 de marzo, por lo que se refiere a las tasas de permanencia y residencia de extranjeros, y la Ley 29/1968, sobre exacciones por expedición de permisos de trabajo a ciudadanos extranjeros, en la redacción dada por el artículo 26 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre. En materia de tramitación de visados, a lo largo del periodo fiscalizado se han sucedido diversas normas que revisaban la cuantía de las tasas a fin de adaptarlas a las previsiones del derecho comunitario. En el anexo 1 se recogen las cuantías vigentes en los ejercicios fiscalizados, con el detalle que figuran en las Resoluciones números 4 y 5 de 2001 de la Dirección General de Tributos y en la Orden antes citada.

1.5. La competencia para la gestión y recaudación de las tasas reguladas por la LOEx corresponde, según se establece en su artículo 49.1, a los órganos de los distintos departamentos ministeriales competentes para la concesión de autorizaciones, modificaciones, renovaciones y prórrogas, la expedición de la documentación a que se refiere el artículo 44 y la tramitación de la solicitud de visados. A tenor de lo dispuesto en los sucesivos Reglamentos de desarrollo de la LOEx, la mayor parte de las competencias para la concesión de autorizaciones de residencia y trabajo están atribuidas a los Subdelegados del Gobierno y Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, integrados orgánicamente, durante los ejercicios a que se refiere la presente fiscalización, en el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP). Como excepción, corresponde a la Dirección General de Ordenación de las Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) —Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTI) a partir de abril de 2008— la instrucción y resolución de las solicitudes de permisos de trabajo en el supuesto contemplado en el artículo 85.3 del Real Decreto 864/2001. Por otra parte, corresponde con carácter general a órganos dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación la tramitación de las solicitudes de visados, y a la Dirección General de la Policía del Ministerio de Interior la expedición de las tarjetas de identidad de los extranjeros.

1.6. En la mayoría de las provincias se han constituido Oficinas de Extranjeros, que integran los diferentes servicios de la Administración General del Estado competentes en materia de extranjería e inmigración. Las Oficinas dependen orgánicamente de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno y funcionalmente de los Ministerios de Trabajo e Inmigración y de Interior, en el ámbito de sus respectivas competencias. A finales del período fiscalizado existían 36 Oficinas de extranjeros, constituidas entre 1997 y 2002. En el resto de las provincias, la gestión es realizada por distintas unidades de las correspondientes Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno.

1.7. En cuanto a la regulación de los aspectos procedimentales, la LOEx contiene únicamente la previsión de que, por vía reglamentaria, se pueda establecer el sistema de autoliquidación para la recaudación de las tasas, posibilidad que hasta la fecha no ha sido utilizada. Los Reglamentos de desarrollo apenas contienen normas de procedimiento, limitándose a precisar que las Resoluciones de autorización deberán indicar las cantidades que proceda abonar en concepto de tasas, establecer en algunos supuestos los plazos de ingreso y exigir la acreditación del pago de las tasas con carácter previo a la entrega de la tarjeta de identidad. Por su parte, la Orden 3654/2007 establece el sistema de liquidación de las tasas por el órgano gestor, el contenido del modelo a utilizar, el período de pago voluntario (ocho días hábiles para autorizaciones de trabajo y un mes en el resto de los supuestos contemplados) y el plazo (15 días) para la acreditación de dicho pago.

Comentario a las alegaciones. La Resolución del 9 de julio de 2007 invocada en alegaciones no subsana las deficiencias aquí mencionadas, al referirse exclusivamente a la presentación y pago de las tasas por vía telemática

cve: BOCG-10-CG-A-134

1.8. La gestión de las tasas, en los aspectos no regulados por las referidas normas específicas, se realiza a través de instrucciones internas y mediante la aplicación de las previsiones contenidas en la normativa general, principalmente la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, modificada por la Ley 25/1998; el Reglamento General de Recaudación aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio (hasta entonces estuvo vigente el anterior, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, en la redacción dada por el Real Decreto 448/1995, de 24 de marzo); y la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 4 de junio de 1998, modificada por la Orden del Ministerio de Hacienda de 11 de diciembre de 2001, por la que se regulan determinados aspectos de la gestión recaudatoria de las tasas que constituyen derechos de la Hacienda Pública.

1.9. En las Cuentas rendidas de los ejercicios fiscalizados no resulta posible identificar totalmente los ingresos correspondientes a las tasas de extranjería, dado que las mismas se contabilizan en el concepto presupuestario 309 «Otras tasas» junto a otras numerosas tasas de diversos Departamentos ministeriales y Organismos públicos, sin el suficiente desglose. No obstante, dentro del citado conjunto se pueden identificar los códigos contables 131901 «Expedición de tarjetas id. profesionales a trabajadores extranjeros Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales» (tasa 038) y 31212 «Expedición de tarjetas id. profesionales a trabajadores extranjeros Ministerio de Administraciones Públicas» (tasa 062), que recogen la mayor parte de las tasas reguladas por la LOEx, salvo las tasas consulares por expedición de visados, que se contabilizan en el concepto presupuestario 305 junto con otras tasas por servicios consulares ajenas al ámbito de la fiscalización. Con referencia únicamente al código contable 13212 (tasa 062), objeto del Informe de fiscalización relativo al ejercicio 2002, los datos de gestión obtenidos de los registros informáticos del MAP presentan la siguiente evolución:

	Tasas 062 liquidadas		Tasas 062 recaudadas	
año	n.º	importe (euros)	n.º	importe (euros)
2002	162.988	19.098.637,01	53.385	6.865.908,90
2003	256.173	23.201.964,51	86.578	8.518.552,80
2004	260.819	33.119.797,56	125.049	18.698.852,93
2005	704.655	113.164.423,39	286.600	46.100.263,85
2006	749.949	70.235.021,42	708.195	65.415.929,52
2007	381.779	53.100.928,52	308.637	40.583.678,37
2008	726.350	72.444.162,87	638.237	61.642.660,73

C) Objetivos y alcance

1.10. La fiscalización se ha desarrollado de acuerdo con los siguientes objetivos, establecidos en las Directrices Técnicas:

1. Comprobar la correcta aplicación al Presupuesto de Ingresos del Estado de los importes devengados y recaudados, de acuerdo con los principios y criterios contables vigentes.
2. Verificar el cumplimiento de la legalidad en el establecimiento de las tasas y en la regulación posterior de aspectos concretos referidos al procedimiento y a la actualización de los importes exigibles.
3. Verificar el cumplimiento de los principios de equivalencia y capacidad económica exigibles en la fijación y actualización de las tasas.
4. Valorar los procedimientos y los sistemas de gestión y control interno implantados en relación con la gestión, liquidación y recaudación de las tasas.
5. Comprobar la corrección de las liquidaciones practicadas.
6. Valorar la gestión de las tasas en relación con las solicitudes, concesiones y denegaciones de las autorizaciones reguladas por la Ley Orgánica 4/2000, las liquidaciones practicadas, su recaudación, las devoluciones y cualquier incidencia habida en la gestión de estas tasas durante los ejercicios fiscalizados.

cve: BOCG-10-CG-A-134

7. Verificar el cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todo aquello en que lo dispuesto en esta normativa pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

1.11 Los procedimientos desarrollados y las técnicas utilizadas en el transcurso de la fiscalización han sido los habitualmente empleados por el Tribunal de Cuentas, habiéndose aplicado sus Normas Internas de Fiscalización en los términos señalados por el Pleno en su reunión de 23 de enero de 1997. Por otro lado, al traer causa la presente fiscalización de una solicitud de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, centrada en la ampliación temporal de los resultados expresados en el Informe de fiscalización de la tasa por expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros, ejercicio 2002, se ha procurado seguir la estructura y disposición formal de dicho informe, así como efectuar, en lo posible, las mismas comprobaciones sobre la situación observada en los ejercicios ahora fiscalizados.

1.12 El período objeto de fiscalización comprende los ejercicios 2004 y 2005, conforme a la solicitud de la Comisión Mixta, y, además, el ejercicio 2008, último cerrado al momento de la aprobación de las Directrices Técnicas. No obstante, algunas de las comprobaciones se han referido a ejercicios anteriores y posteriores, por ser necesario para la correcta consideración de la gestión examinada.

1.13 En cuanto al ámbito objetivo de la fiscalización, el informe del que trae causa la solicitud de la Comisión Mixta, antes citado, se circunscribió a las tasas identificadas bajo el código 062 «Expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros» gestionadas por el MAP. Sin embargo, dada la amplitud de la solicitud de la Comisión Mixta, se ha intentado ampliar el ámbito objetivo en la presente fiscalización al resto de las tasas de extranjería gestionadas por el MAP, que figuran incluidas en el código 052 «Reconocimientos, autorizaciones y concursos», si bien se han encontrado importantes limitaciones para ello. Por otro lado, en aras de la homogeneidad de la fiscalización y en aplicación del principio de importancia relativa, se ha descartado la realización de comprobaciones sobre las tasas gestionadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores (código 005), las gestionadas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración (código 038) y las relativas a asuntos de la competencia del Ministerio de Interior (código 012).

1.14 Los trabajos de campo se han desarrollado en la sede central del Ministerio de Administraciones Públicas, en las Oficinas de extranjeros de Barcelona, Palma de Mallorca, Sevilla y Zaragoza, y en el Área de Trabajo de la Delegación del Gobierno de Madrid. Por otra parte, el MAP ha facilitado el acceso desde la sede del Tribunal a las aplicaciones informáticas de extranjería (en la que se gestionan las autorizaciones) y de gestión financiera GFIN (que permite el seguimiento de la recaudación, véase el punto 2.20).

D) Limitaciones

1.15 En el desarrollo de los trabajos de fiscalización se han presentado determinadas limitaciones que han impedido la ejecución de algunas de las comprobaciones programadas, respecto de las dos tasas fiscalizadas (062 y 052), lo que ha tenido por consecuencia que únicamente se hayan podido alcanzar de un modo parcial los objetivos fijados para la fiscalización:

a) Los sistemas de información y gestión de la tasa establecidos por el MAP aún presentaba deficiencias en los ejercicios fiscalizados. En 2004 y 2005 no se aprecian mejoras sustanciales respecto de 2002, mientras que en 2008 se utilizan dos nuevas aplicaciones, diseñadas específicamente para la gestión de las tasas del MAP y operativas desde 2007: GFIN (Gestión Financiera de Tasas) y PAC (Puntos de atención al ciudadano), si bien en 2008 todavía presentaban deficiencias de implementación y de uso por las Oficinas, que limitan la fiabilidad de los datos relativos a dicho ejercicio. (véanse los puntos 2.27 a 2.31) Por estas razones, el Tribunal no ha podido comprobar si se practican o no todas las liquidaciones procedentes.

b) Por las mismas razones, el Tribunal no ha podido tampoco verificar con seguridad razonable el importe de las tasas liquidadas en los ejercicios fiscalizados, ni ha dispuesto de datos sobre el importe de las tasas no abonadas en período voluntario que debieron tramitarse en vía ejecutiva. En el período fiscalizado, el MAP no remitió a la AEAT ninguna liquidación para su cobro en ejecutiva.

c) Tampoco se ha podido comprobar si el importe aplicado al Presupuesto de Ingresos del Estado corresponde al total de las cantidades efectivamente recaudadas. La información periódica facilitada por la AEAT al MAP no ha sido objeto de comprobación por dicho Departamento ministerial. En consecuencia,

cve: BOCG-10-CG-A-134

no se ha podido cuadrar, ni por el MAP ni por el Tribunal, dicha información con las cifras contabilizadas, quedando por tanto sin aclarar las diferencias.

d) Por último, no ha podido verificarse por el Tribunal el cumplimiento del principio de equivalencia en la determinación del importe de la tasa, al no haberse aportado por el MAP la memoria económico-financiera que exige el artículo 20 de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos, ni ninguna otra documentación válida para dicha comprobación.

Comentario a las alegaciones.- La Memoria Económica-Financiera relativa a la Orden PRE/3654/2007 que se adjunta a las alegaciones es el mismo ejemplar que se aportó al Tribunal en los trabajos de campo, en el que concurren las deficiencias señaladas en el punto 2.7 de este Informe. En cuanto a la otra Memoria que acompaña a las alegaciones, se refiere a la Orden PRE/3/2010, posterior al periodo fiscalizado.

Las limitaciones aquí reflejadas son similares a las señaladas en el «Informe de fiscalización de la tasa por expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros, ejercicio 2002» lo que evidencia que no han sido subsanadas las deficiencias de registro e información a que las mismas se refieren.

1.16 Por otra parte, tampoco ha sido posible determinar el importe de la recaudación por las tasas de extranjería incluidas en el código 052. Dicha limitación es consecuencia de la utilización de un único modelo de liquidación para todas las tasas del MAP incluidas en el mismo código, bajo la denominación «Reconocimientos, autorizaciones y concursos», sin que se haya previsto ningún sistema que permita su discriminación. La información de recaudación que facilita la AEAT no diferencia los supuestos que incluye dicho modelo, entre los que figuran, junto con las autorizaciones relativas a la permanencia y residencia de extranjeros, otras tan dispares como las referentes a espectáculos, armas y explosivos, demolición de fincas urbanas, etc. Además, los datos sobre recaudación de la tasa 052 obtenidos de la aplicación de extranjería no son fiables, debido a que no siempre se graba la fecha de pago (especialmente en los primeros ejercicios fiscalizados) por lo que hay algunas tasas que a pesar de haber sido efectivamente cobradas no figuran en la aplicación como recaudadas. En el conjunto de las cinco provincias visitadas, los datos de recaudación de la tasa 052 figurados en la aplicación de extranjería, por un lado, y los obtenidos de la aplicación GFIN (véase el punto 2.20), por otro, presentan las siguientes diferencias:

Datos recaudación tasa 052 (oficinas visitadas)		Aplicación de extranjería	GFIN	Diferencia
2004	*nº*	*71.184*	*285.404*	*-214.220*
	importe (euros)	398.808,25	1.658.794,15	-1.259.985,90
2005	*nº*	*256.228*	*543.511*	*-287.283*
	importe (euros)	1.454.354,86	3.056.263,63	-1.601.908,77
2008	*nº*	*441.460*	*469.783*	*-28.123*
	importe (euros)	6.200.803,49	6.670.349,39	-469.545,90

1.17 Otra limitación, presentada en las oficinas de Sevilla y Zaragoza, ha sido la falta de información fiable sobre la presentación de recursos contra las liquidaciones de las tasas y sobre solicitudes de devolución de ingresos indebidos. Ambas oficinas aluden a la inexistencia de registros fiables apropiados para llevar dicho control, tanto en la aplicación informática de extranjería como en otras herramientas.

1.18 Por otro lado, algunos expedientes de gestión de las tasas solicitados por el Tribunal no han sido aportados: en Zaragoza, de los 80 expedientes solicitados no se han aportado 33 (de los ejercicios 2004 y 2005), debido a que, según escrito del Jefe de la Oficina de Extranjeros al que se acompaña un informe elaborado por el Servicio de Prevención de Riegos Laborales de la Delegación de Gobierno, los citados expedientes se encuentran archivados en unas dependencias a las que no se autoriza el acceso del personal de la Oficina, al entender que en las mismas no se cumplen las condiciones básicas de seguridad e higiene para el desarrollo de cualquier tipo de tarea administrativa. En Madrid no se pudieron localizar cuatro expedientes: uno de 2004, otro de 2005 y dos de 2008.

1.19 También se ha presentado otra limitación al tratar de efectuar un análisis de eficacia sobre la gestión de los expedientes, similar al realizado en el Informe relativo al ejercicio 2002. No ha sido posible dicho análisis por las circunstancias señaladas en el punto 2.34 de este Informe.

cve: BOCG-10-CG-A-134

E) Trámite de alegaciones

1.20 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1988 de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de la presente fiscalización se remitió para alegaciones a la Ministra de la Presidencia, como responsable del ámbito de gestión fiscalizado, y a quienes fueron titulares del Ministerio de Administraciones Públicas desde abril de 2004 y posteriores hasta abril de 2009, como responsables del citado ámbito de gestión en dicho periodo. No se pudo ofrecer el trámite de alegaciones a la persona que fue titular del citado Ministerio desde septiembre de 2003 hasta abril de 2004 por haber fallecido.

1.21 De ellos, ha presentado alegaciones únicamente el Ministerio de la Presidencia, si bien a través del Subsecretario y no del titular del Departamento, por lo que se incumple el requisito de competencia exigido por el artículo 44 de la Ley 7/1988 citada, en relación con los artículos 11 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Posteriormente fue subsanada esa deficiencia por el Ministro tras el requerimiento al efecto del Tribunal. Dichas alegaciones se adjuntan al presente Informe.

1.22 Tras el examen por el Tribunal del contenido de las alegaciones y de la documentación justificativa remitida, se han introducido en el Informe los cambios que se han estimado procedentes. Hay que hacer constar que el Tribunal no se pronuncia respecto de las manifestaciones sobre medidas puestas en práctica con posterioridad al periodo fiscalizado, dado que no han sido objeto de comprobación. En cuanto a las alegaciones no aceptadas, obedecen sustancialmente a dos causas: a) discrepancias no fundamentadas sobre los hechos comprobados por el Tribunal o sobre los criterios técnicos e interpretaciones profesionales y jurídicas sostenidas en el Informe; y b) explicaciones no relevantes sobre las causas de determinados hechos o sobre cuestiones colaterales al contenido del Informe. En algunos casos se ha estimado conveniente insertar un comentario con la opinión del Tribunal de Cuentas para precisar el contenido de algún punto concreto. No obstante, la falta de comentario expreso sobre el resto de las alegaciones no significa que el Tribunal comparta su contenido.

II. RESULTADOS

A) Normativa reguladora de las tasas[1]

2.1 En el informe relativo al ejercicio 2002 se hacía referencia a una serie de incongruencias en la caracterización normativa de la tasa 062, que planteaba numerosas dudas de interpretación y legalidad, principalmente en la determinación de las cuotas tributarias correspondientes a los diversos tipos de autorizaciones de trabajo y en las exenciones. Dichas incongruencias se mantenían en los mismos términos en los ejercicios 2004 y 2005, sin que las modificaciones de la LOEx en 2003 ni el nuevo Reglamento de 2004 sirvieran para subsanarlas, hasta la aprobación de la Orden 3654/2007, de 14 de diciembre.

2.2 Por lo que se refiere a los ejercicios 2004 y 2005, no se desarrolló el artículo 48 de la LOEx, que prescribe que el importe de las tasas reguladas por dicha Ley se establecerá por Orden ministerial de los

[1] El modelo de gestión y liquidación de las tasas de extranjería vigente en los ejercicios fiscalizados ha cambiado sustancialmente tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000. Las principales modificaciones en materia de tasas son:

a) El hecho imponible, que estaba constituido por la concesión de las autorizaciones administrativas y la expedición de los documentos de identidad previstos en la ley, pasa a ser ahora la propia tramitación de dichas autorizaciones y documentos.

b) El devengo de la tasa tiene lugar ahora, por tanto, cuando se solicita la autorización y no, como antes, en el momento de la concesión. Como excepción, en los casos de autorizaciones de residencia y trabajo a favor de trabajadores del servicio doméstico, la tasa se devengará en el momento de afiliación o alta del trabajador en la Seguridad Social.

c) Los sujetos pasivos siguen siendo las personas a cuyo favor se concedan las autorizaciones, con la misma salvedad referente a las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena en que el sujeto pasivo es el empleador o empresario. Sin embargo, se introduce como excepción el servicio doméstico de carácter parcial o discontinuo, en que será sujeto pasivo el propio trabajador.

d) En relación con el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de autorizaciones iniciales de trabajo, el «devengo del rendimiento de las tasas» derivadas de dichas autorizaciones corresponderá a las CCAA con competencias traspasadas, y los importes de las tasas se regirán por la legislación de dichas CCAA. Hasta la fecha, el único traspaso aprobado en esta materia ha sido a Cataluña, en virtud del Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre.

e) En desarrollo de las previsiones de la citada Ley Orgánica relativas a las tasas, se ha aprobado la Orden PRE 3/2010, de 11 de enero, por la que se establece el importe de las tasas por tramitación de autorizaciones administrativas, solicitudes de visados y documentos de identidad en materia de inmigración y extranjería.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Departamentos competentes. En su defecto, y por virtud de la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 8/2000 se aplicaron las cuantías establecidas en la normativa anterior, es decir, las fijadas por el artículo 4 de la Ley 29/1968, en la redacción dada por la Ley 13/1996, modificadas por las Leyes 37/1988, 42/1994 y 13/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Los importes de las tasas señaladas para cada tipo de permiso por el citado artículo se corresponden con los previstos en el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Este Reglamento estuvo vigente hasta el 1 de agosto de 2001, fecha de entrada en vigor del nuevo Reglamento de la LOEx. Dado que la regulación de los tipos de permiso de trabajo no coincide exactamente en la normativa de extranjería anteriormente citada con respecto a la vigente en 2004 y 2005, se plantearon conflictos interpretativos y de legalidad en cuanto a la identificación concreta de las cuantías a liquidar en determinados casos. Así, cabe señalar:

a) Los Reglamentos de la LOEx caracterizan dos tipos de autorizaciones que no figuran en el artículo 4 de la Ley 29/1968 (redacción por Ley 13/1996): autorizaciones de trabajo en el marco de prestaciones trasnacionales de servicios (tipo G) y autorizaciones de trabajo para la realización de determinadas actividades de temporada (tipo T). En consecuencia, aunque estos tipos de autorizaciones están sujetos a la tasa por virtud de la LOEx y sus Reglamentos, sin embargo no tenían expresamente establecida cuantía alguna para su exacción.

b) Igual sucede con varios casos de autorizaciones establecidas en la normativa vigente en 2004 y 2005 que no estaban contemplados en el Reglamento aprobado por el Real Decreto 155/1996: extranjeros con solicitud de asilo en trámite; nacionales de Estados no pertenecientes a la Unión Europea ni al Espacio Económico Europeo enrolados en buques españoles, y extranjeros en prácticas profesionales.

c) En la información sobre las tasas vigentes en ambos ejercicios, facilitada por el MAP, la mayoría de estos supuestos tienen establecida una cuota determinada, cuyo fundamento no se ha podido determinar: las autorizaciones en el marco de prestaciones transnacionales de servicios, las de actividades de temporada, las de extranjeros en prácticas profesionales y las de extranjeros con solicitud de asilo en trámite.

d) Por otra parte, el artículo 4 de la Ley 29/1968 (redacción por Ley 13/1996) establecía, en los supuestos de segunda renovación de los permisos de trabajo por cuenta ajena (tipo C), una única cuota correspondiente al empleado, incompatible con el artículo 46 de la LOEx, que establece categóricamente que, en los permisos por cuenta ajena, el sujeto pasivo es el empleador o empresario, lo que implica necesariamente que las cuotas establecidas para el trabajador no puedan tener efecto. En la información facilitada por el MAP no aparece este supuesto con tasa asignada en 2004 ni en 2005. Sin embargo, se ha comprobado que, tras la entrada en vigor del Reglamento de 2004, que a diferencia del anterior no distingue, a efectos de tasas, entre la primera y posteriores renovaciones de las autorizaciones de trabajo, se ha venido aplicando a estas últimas (CA3) la misma tasa que a la primera renovación (CA2), si bien liquidándola al empleador.

e) En la información facilitada por el MAP sobre las cuantías vigentes en los ejercicios fiscalizados, figuran algunas tasas correspondientes a autorizaciones de trabajo por tiempo inferior a seis meses, que resultaban improcedentes después de la modificación de la LOEx introducida por la Ley Orgánica 14/2003.

2.3 Respecto de las tasas correspondientes a las autorizaciones de residencia (código 052), el fundamento legal de las cuotas que venían aplicándose en los ejercicios 2004 y 2005 es muy confuso. El importe de la cuota fue establecido inicialmente en el Decreto 551/1960, por el que se convalidaron las tasas por «Reconocimientos, autorizaciones y concursos» del entonces Ministerio de la Gobernación. En el apartado 3) de la tarifa segunda, Autorizaciones, se establecía una única cuota de 100 pesetas por la permanencia y residencia de extranjeros, sin perjuicio de las normas de reciprocidad internacional. En los ejercicios 2004 y 2005 el MAP aplicó a las autorizaciones de residencia las cuotas (actualizadas según las leyes anuales de presupuestos) recogidas en la Resolución 4/2001, de 22 de octubre, de la Dirección General de Tributos, por la que se convierten a euros las cuantías exigibles por la concesión de autorizaciones y expedición de documentos de identidad a extranjeros, establecidas por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. Dicha norma diferencia las cuotas correspondientes a una serie de supuestos (véase anexo 1), sobre cuyo origen no se ha aportado información, y que no coinciden exactamente con las situaciones de estancia o residencia en que pueden encontrarse los extranjeros en España, según la

cve: BOCG-10-CG-A-134

LOEx. Existen discordancias entre los supuestos de la ley y los de la referida Resolución en los siguientes casos:

a) La Resolución 4/2001 establece una única cuota para los permisos de estancia de cualquier duración; mientras que la LOEX establece, en su artículo 48.3.b), que para la determinación de la cuota correspondiente a la prórroga de las autorizaciones de estancia se tendrá en cuenta la duración de dicha prórroga. Según se deduce de los expedientes examinados y de la información facilitada por el MAP, en 2004 y 2005 se aplicó a las prórrogas de estancia la cuota fija establecida en la Resolución.

b) En la Resolución 4/2001 se fija asimismo una única cuota para las autorizaciones de residencia de régimen general. La LOEx diferencia las autorizaciones de residencia temporal y de residencia permanente y establece (artículo 48.3 c) que en la fijación de la cuantía de las tasas se tendrá en cuenta la duración de la autorización, su carácter definitivo o temporal y, dentro de estas últimas, que se trate de la primera concesión o de renovaciones. En 2004 y 2005 se aplicó la misma tasa en todos estos supuestos.

c) La LOEx establece tres supuestos de autorizaciones de residencia que no contempla la Resolución: apátridas, indocumentados y refugiados. En la información facilitada por el MAP sobre cuotas vigentes en los ejercicios 2004 y 2005 no aparecen estos supuestos.

2.4 En cuanto al ejercicio 2008, no se producen ya las discordancias referidas en los puntos anteriores, por cuanto habían sido subsanadas con la aprobación de la Orden 3654/2007, de 14 de diciembre, que establece cuotas para cada uno de los supuestos establecidos en la legislación de extranjería relativos a las tasas cuya exacción corresponde a los Ministerios de Interior, Trabajo y Asuntos Sociales y Administraciones Públicas.

2.5 Por otro lado, el artículo 7 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, modificada por la Ley 25/1998, de 13 de julio, establece el denominado principio de equivalencia, según el cual «las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible». El artículo 48.2 de la LOEx establece, en el mismo sentido que el artículo 20 de la Ley de Tasas, que las normas que determinen la cuantía de las tasas deberán ir acompañadas de una memoria económico-financiera sobre el coste de la actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía propuesta, la cual deberá ajustarse a lo establecido en los artículos 7 y 19.2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril. En los dos primeros ejercicios fiscalizados no hay constancia de la existencia de la memoria mencionada (la situación era la misma que la puesta de manifiesto en el informe relativo al ejercicio 2002), ni de ningún tipo de estudio o informe sobre el coste del servicio o sobre la justificación de las cuantías que se venían aplicando. Este incumplimiento legal supone, además, una limitación que ha impedido al Tribunal comprobar el cumplimiento del principio de equivalencia establecido en el artículo 7 de la Ley de Tasas y Precios Públicos.

2.6 Por lo que se refiere al ejercicio 2008, el MAP dispone de un documento fechado en octubre de 2007 y titulado «Memoria Económico-Financiera del proyecto de Orden del Ministerio de la Presidencia, por la que se establece el importe de las tasas por concesión de autorizaciones administrativas, expedición de documentos en materia de inmigración y extranjería, o tramitación de visados en frontera». La referida Orden fue aprobada, como se ha señalado, el 14 de diciembre de 2007.

2.7 La validez de dicho documento no resulta acreditada al no figurar en el mismo firma ni registro algunos. Por otra parte, tampoco resulta suficiente para comprobar el cumplimiento del principio de equivalencia en las nuevas tasas establecidas porque, aunque se indica que se han tenido en cuenta los costes de personal, material y medios técnicos, que se desglosan para algunos tipos de autorización o documento, no se informa sobre el origen ni justificación de los datos considerados para la determinación de dichos costes. En las autorizaciones de trabajo por periodo superior a seis meses ni siquiera se hace desglose de costes, indicando que estos no justifican por sí mismos las tasas establecidas en este ámbito. En estos casos, se mantienen las cuotas establecidas anteriormente, adaptándolas en su caso a los nuevos supuestos del RLOEx-2004, con las actualizaciones previstas en las leyes anuales de presupuestos. Los costes calculados en el ejercicio 2006 por la concesión o expedición de las autorizaciones administrativas y el importe de los ingresos mínimos figurados en dicho documento son:

cve: BOCG-10-CG-A-134

	Costes 2006	Ingresos previstos
MAP	31.829.948,00	*(sin detalle)*
MIN	16.618.552,00	*(sin detalle)*
MTAS	45.489.953,00	*(sin detalle)*
Total	**93.938.453,00**	**82.939.367,00**

2.8 Los incrementos que se producen en las cuantías de las tasas por la Orden 3654/2007 presentan diferencias acusadas en algunos casos, cuya justificación no ha sido posible conocer. Por ejemplo, las autorizaciones de residencia permanente pasan de 5,59 euros en 2007 (la misma tasa para todas las autorizaciones de residencia) a 20,00 euros en 2008 (278%); en cambio las autorizaciones de trabajo solo se incrementan conforme al porcentaje general establecido en las leyes de presupuestos.

2.9 Otro principio fundamental en la regulación de las tasas lo constituye el denominado principio de capacidad económica (artículo 8 de la Ley 8/89, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos, modificada por Ley 25/1998, de 13 de julio), conforme al cual «en la fijación de las tasas se tendrá en cuenta, cuando lo permitan las características del tributo, la capacidad económica de las personas que deben satisfacerlas». En el informe relativo al ejercicio 2002 se indicaba que no había sido posible verificar el cumplimiento de este principio, ante la total omisión de estudios o informes al respecto, si bien del análisis de las propias cuantías fijadas para cada tipo de permiso, en las que no existía ponderación alguna en función de la capacidad económica de la persona obligada al pago, se deducía que no se había tenido en cuenta este principio al regular las cuotas tributarias de las tasas fiscalizadas. Ambas críticas son aplicables al período ahora fiscalizado.

2.10 También continuaron vigentes a lo largo del periodo fiscalizado algunas de las incoherencias, en la regulación reglamentaria de los procedimientos de gestión de las autorizaciones y de las tasas, indicadas en el anterior informe:

a) La competencia para entregar las tarjetas de identidad del extranjero corresponde al Ministerio del Interior (artículo 105.11 del RLOEx-2004) y son por lo tanto funcionarios de dicho Departamento quienes deben comprobar que se han pagado no solo las tasas de su competencia sino también las del MAP, según indica el citado artículo. Esta situación plantea problemas de coordinación, como se ha comprobado en la fiscalización practicada.

b) En el mismo artículo se establece que corresponde al extranjero, al recoger la tarjeta, acreditar el pago de las tasas fiscales legalmente establecidas, con independencia de si es o no el sujeto pasivo obligado a dicho pago, lo que puede resultar problemático.

c) En algunos casos no coincide la persona del solicitante de las autorizaciones y del sujeto pasivo de las tasas. Por ejemplo, en el supuesto de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena es el empleador quien debe presentar la correspondiente solicitud (artículo 51.1 del RLOEx-2004) y a quien se ha de notificar la resolución favorable para que «proceda al abono de las tasas correspondientes» (artículo 51.5); sin embargo, el sujeto pasivo de la tasa de residencia es el extranjero (artículo 46 de la LOEx).

2.11 En lo referente a los plazos de pago de las tasas, el RLOEx-2004 no contiene previsión alguna, mientras que en el anterior se establecía un plazo de 8 días para el pago de la tasa de trabajo, a contar desde la notificación de la resolución favorable. La Orden 3654/2007, por su parte, establece un plazo de 8 días hábiles en el supuesto de autorizaciones de trabajo y de un mes en el resto de supuestos. En la práctica, sin embargo, no se exige el cumplimiento de ningún plazo de pago, salvo su comprobación al realizarse la entrega de la tarjeta de extranjero.

B) Control interno

2.12 En informe relativo al ejercicio 2002 se pusieron de manifiesto numerosas deficiencias de control interno del sistema de gestión de la tasa 062, que en gran parte persistían en los ejercicios 2004 y 2005 y, en menor medida, en el ejercicio 2008, siendo de aplicación también a la tasa 052. Seguidamente se transcriben los resultados del análisis de control interno relativo al presente informe.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Aspectos generales

2.13 El sistema de gestión de la tasa establecido por el MAP en los ejercicios 2004 y 2005 presentaba las mismas debilidades de control interno que en 2002. En efecto, no estaban debidamente clarificadas las competencias y funciones en materia de gestión y control de las tasas; no existían registros adecuados de las actuaciones practicadas; no se había establecido un archivo correcto y accesible de los expedientes; no se generaba información periódica ni se realizaba seguimiento sobre las liquidaciones, la recaudación y los deudores; y no existían órganos encargados del control y supervisión de la gestión de la tasa. En el año 2008, sin embargo, se aprecian visibles mejoras en el archivo de los expedientes, en el registro de las actuaciones y en el sistema de información, al utilizar las dos nuevas aplicaciones informáticas GFIN y PAC (véase el punto 2.31). No obstante, aún persistían debilidades en cuanto a la información y el control sobre la liquidación y la recaudación de las tasas, debido a las deficiencias observadas en la implementación y uso por las Oficinas de dichas aplicaciones.

Oficinas gestoras periféricas

2.14 Las oficinas gestoras carecían de instrucciones suficientes y de manuales de procedimiento para la gestión de las tasas. Si bien la Subdirección General de Administración Económica y Patrimonial del MAP, dependiente de la Subsecretaria, dictó en diciembre de 1998 unas «Normas sobre gestión y recaudación de las tasas cuya gestión está encomendada al Ministerio de Administraciones Públicas», actualizadas en junio de 2003 y con anexos en abril y octubre de 2007, realmente no contienen más que una remisión a lo establecido en la Orden de 4 de junio de 1998, salvo en lo que se refiere a los procedimientos de devolución de ingresos indebidos y de recaudación en vía ejecutiva, que se regulan con mayor detalle. Por esta razón, cada Unidad gestora resolvió según sus propios medios y criterios las cuestiones procedimentales que se le plantearon, dando lugar a diferencias de tramitación no razonables entre las diversas oficinas. Ejemplos de estas diferencias se dan, entre otras, en la determinación del pago concedido para el pago de las tasas, en la consideración que se otorga al modelo 990 (liquidación o autoliquidación), en el sistema de notificación aplicado, o en el modelo de Resolución que se utiliza.

2.15 Por otro lado, las Oficinas tienen acceso a través de Internet a la página web del MTAS/MTI que contiene circulares e instrucciones en materia de inmigración y extranjería, pese a lo cual se mantienen las diferencias señaladas en la tramitación de las autorizaciones y de las tasas. Así, por ejemplo, la Oficina de Zaragoza no exigió el pago de la tasa de residencia en el supuesto de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo, por entender que la tasa por el visado cubría el mismo hecho imponible. Sobre otra cuestión específica (la vigencia de los recargos sobre las tasas por autorizaciones de trabajo), alguna oficina planteó consulta al MTAS/MTI por correo electrónico, siendo atendida de la misma forma, sin que haya constancia de instrucciones dirigidas a todas las oficinas gestoras, pese a tratarse de una cuestión de interés general. Se aprecia, por tanto, que el hecho de que la competencia funcional en cuanto a la tramitación de las autorizaciones corresponda al MTAS/MTI y la gestión de las tasas al MAP plantea problemas de coordinación que no están bien resueltos.

2.16 Las liquidaciones de la tasa se calculaban y obtenían habitualmente de la aplicación informática, que vincula el importe de la tasa al tipo de permiso concedido. Sin embargo, dicho importe puede ser modificado sin traba ni control alguno por el funcionario que tramita el expediente. Además, algunos datos, como los recargos procedentes, deben ser introducidos directamente en cada caso. No existió ningún tipo de supervisión posterior sobre el cálculo de las liquidaciones. Analizada una muestra de éstas por el Tribunal, se ha observado que la tarifa aplicada fue incorrecta en varios casos y que, en la mayoría de las oficinas, no se aplicaron por lo general los recargos procedentes.

2.17 Las Unidades periféricas no realizaron ningún seguimiento de la gestión realizada en relación con la tasa, ni disponen para ello de registros adecuados y fiables de los que se pueda obtener datos generales y particulares relativos al número de liquidaciones practicadas, anuladas, canceladas y pendientes.

2.18 El control sobre la notificación de las resoluciones de concesión de permisos y las liquidaciones de las tasas es deficiente. No existía un procedimiento normalizado a este respecto: en Baleares, Barcelona y Madrid el modo común fue el correo ordinario; la Oficina de Barcelona sólo notificó con acuse de recibo las resoluciones iniciales, aunque por lo general no se dejó constancia en los expedientes; la de Baleares notificó con acuse de recibo las denegaciones y las resoluciones de archivo; en Madrid no parece haber un criterio claro, si bien se ha observado, sobre los expedientes examinados, que en el último de los

cve: BOCG-10-CG-A-134

ejercicios fiscalizados el porcentaje de notificaciones con acuse de recibo es muy inferior al de años anteriores. La Oficina de Zaragoza notificó siempre con acuse de recibo y publicó en el Boletín Oficial de la Provincia las resoluciones devueltas por Correos. Por otra parte, generalmente no se realizó ningún tipo de actuación tendente a intentar de nuevo la notificación de las cartas devueltas por Correos. La trascendencia del trámite de notificación es clave en el proceso de gestión de la tasa, puesto que la obligación de abonar la misma nace en el momento en que se notifica la liquidación. Conforme a la normativa tributaria, la falta de constancia de la notificación perjudica irremediablemente el procedimiento legal de exigencia del pago.

2.19 Se ha observado otra incidencia, derivada de los cambios en la tramitación como consecuencia del nuevo Reglamento de la LOEx de 2004. En 2005 y 2008 es el empleador quien está legitimado para presentar la solicitud de autorización de residencia y trabajo; sin embargo, los sujetos pasivos de las tasas son dos, el extranjero y el empleador, respectivamente. Algunas oficinas notificaron la resolución de autorización solo al solicitante y otras tanto a éste como al extranjero.

2.20 En los ejercicios ahora fiscalizados no se han observado las mismas deficiencias en el sistema de archivo de los expedientes encontradas en 2002, si bien en Zaragoza no se han aportado 33 de los 80 expedientes solicitados, por las razones señaladas en el punto 1.18, y en Madrid no se pudieron localizar cuatro expedientes: uno de 2004, otro de 2005 y dos de 2008.

2.21 El control sobre la documentación que debe figurar en los expedientes, sin embargo, sigue presentando deficiencias. En numerosas ocasiones los expedientes se encuentran incompletos, bien porque se ha omitido algún trámite, bien porque determinada documentación como los ejemplares para la Administración de los modelos 790 y 990 o los mencionados acuses de recibo de las notificaciones no se incorporaron al expediente cuando se recibieron.

2.22 En cuanto al control sobre el pago efectivo de las tasas, tanto el artículo 87.5 del RLOEx-2001 como el artículo 105.11 del RLOEx-2004 establecen el mismo mecanismo, consistente en vincular la entrega de la tarjeta de extranjero a la acreditación del previo pago de la tasa. Sin embargo, puesto que las oficinas no disponen de registros que conecten las tasas abonadas por la concesión del permiso con las tarjetas emitidas o entregadas, no es posible, en general, comprobar si este control funcionó correctamente. No obstante, el Tribunal ha detectado varios casos en los que figuraban entregada las tarjetas en la aplicación de extranjería y no consta el pago de las tasas correspondientes en la aplicación GFIN.

2.23 Las oficinas periféricas tampoco realizaban actividad alguna de seguimiento y control sobre los deudores. Como consecuencia de la falta de control sobre los aspectos antes señalados (notificaciones y pagos realizados), las oficinas desconocen en muchas ocasiones el número e importe de las liquidaciones impagadas y que, por lo tanto, son exigibles en vía ejecutiva. Ninguna de las oficinas visitadas realizó en los ejercicios fiscalizados los trámites oportunos para el inicio de la vía de apremio sobre las tasas no abonadas en periodo voluntario. Por otra parte, de las cinco oficinas visitadas, tres no tenían acceso a la aplicación GFIN y las otras dos (Sevilla y Zaragoza) no utilizaban dicha aplicación como mecanismo de seguimiento de la recaudación, sino únicamente para consultas ocasionales.

2.24 Por otro lado, en lo que se refiere a actuaciones de control por parte de otros órganos de control interno de la Administración General del Estado, se solicitaron los informes de control financiero de los ejercicios fiscalizados para todas las provincias, con referencias al área de extranjería. Respecto de las oficinas visitadas, el relativo al ejercicio 2008 únicamente fue aportado en la Delegación de Sevilla (en Barcelona se aportó un Memorando). En Baleares tampoco hay constancia de que se haya elaborado el informe correspondiente a 2005. Los informes facilitados incluyen resultados relacionados con las tasas de extranjería, excepto el de Sevilla, del ejercicio 2004, por dificultades derivadas del proceso de regularización, y el de Zaragoza de 2005, en el que se indica que no se llevó a cabo actuaciones en materia de extranjería por permanecer la misma situación del ejercicio anterior. Los aspectos destacados en estos informes, que coinciden con los que han sido detectados en la fiscalización del Tribunal, se refieren a: deficiencias en las notificaciones (Madrid y Barcelona), imposibilidad de cifrar los ingresos por las tasas de extranjería (Madrid y Sevilla), falta de liquidación de algunas tasas procedentes (Zaragoza), omisión en los expedientes de los documentos de ingreso (Barcelona y Madrid), falta de grabación en la aplicación informática de las fechas de pago o discordancias entre fechas (Barcelona y Zaragoza), y no remisión de expedientes a vía ejecutiva (Barcelona). Los informes facilitados del resto de oficinas de extranjería contienen resultados similares.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Servicios Centrales del MAP

2.25 El informe relativo a 2002 señalaba importantes debilidades de información y control de los Servicios Centrales del MAP sobre la gestión de las tasas de extranjería, hasta el punto de no haber podido facilitar al Tribunal la información que se solicitó en relación con las liquidaciones practicadas y la recaudación de las tasas por tipos de permisos y por centros gestores. En los ejercicios 2004 y 2005 el MAP contaba ya con la aplicación informática de extranjería que podría haber servido para superar dichas debilidades, si bien las deficiencias en la utilización de dicha aplicación que se exponen en los puntos siguientes impidió alcanzar tal resultado. En el ejercicio 2008 se contaba, además, con dos aplicaciones informáticas específicas para las tasas (GFIN y PAC), que permiten mejorar sustancialmente el control de los Servicios Centrales del MAP sobre la gestión y recaudación de las tasas, si bien no se realizaron procesos masivos que permitieran relacionar la información sobre tasas liquidadas con la información sobre recaudación, de modo que tampoco se pudo conocer para ese ejercicio el número de liquidaciones pendientes de pago. Al término de la presente fiscalización estaba en preparación un sistema para capturar en la aplicación de extranjería los datos de recaudación de la AEAT, con la intención de que las oficinas revisen las tasas pendientes de pago y se inicien procesos masivos en vía de apremio (objetivo que, sin embargo, no parece viable para la tasa 052 mientras no se discriminen los datos de recaudación que corresponden propiamente a las autorizaciones de extranjería).

2.26 Tampoco se utilizaron desde los servicios centrales las posibilidades de control que permitirían otros sistemas al margen de las aplicaciones informáticas, tales como visitas a las Delegaciones y seguimiento a partir de los informes de gestión de las Delegaciones o de los informes de control financiero de las respectivas Intervenciones territoriales. Por otra parte, como se ha señalado, en las cuestiones de fondo sobre la gestión de las tasas (dudas de interpretación normativa, supuestos, excepciones, etc.) el MAP no tiene intervención alguna, siendo atendidas habitualmente dichas cuestiones por los servicios correspondientes del MTAS/MTI.

Aplicaciones informáticas

2.27 En los ejercicios fiscalizados no se había llevado a cabo la previsión recogida en la Disposición Final Segunda del RLOEx-2004, según la cual en el plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor de dicha norma, los ministerios que intervienen en la tramitación de expedientes de extranjería deberían poner en funcionamiento una aplicación informática común, coordinada por el Ministerio de Administraciones Públicas y con acceso de los demás ministerios implicados. Las utilidades mínimas de dicha aplicación serían, según la norma citada, las siguientes:

— La introducción y modificación de datos e informes por parte de cada departamento ministerial, en los exclusivos ámbitos de su competencia, en cada fase de tramitación de los expedientes de extranjería.
— La comunicación entre cualquiera de los implicados, para conocer el estado de tramitación del expediente y posibilitar su continuación.
— La consulta en tiempo real de los expedientes.
— La obtención de datos actualizados para el cumplimiento de las funciones de observación permanente de las magnitudes y características más significativas del fenómeno inmigratorio.

A la fecha de realización de los trabajos de campo, cada uno de los ministerios con competencias en materia de extranjería utilizaba una aplicación diferente, aunque a todos se les había facilitado el acceso, en régimen de consulta, a la aplicación de extranjería del MAP. Por otra parte, se ha incluido en esta aplicación un nuevo módulo denominado Cuadro de Mando, que permite la obtención de datos estadísticos.

2.28 La aplicación de extranjería comenzó a implantarse a comienzos del ejercicio 2002, habiéndose previsto que fuera utilizada por las Oficinas de extranjeros y Servicios de extranjería de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno para la gestión de todos los procedimientos. En la presente fiscalización se ha observado que, en efecto, todos los expedientes examinados habían sido tramitados en dicha aplicación, en la que asimismo se habían gestionado las tasas correspondientes. No obstante, algunas de las oficinas visitadas han comunicado la existencia de trámites que se realizan al margen de la aplicación informática de extranjería: en Madrid, las modificaciones por cambio de dependencia laboral de periodos anteriores; en Sevilla, los informes gubernativos de adopción internacional, las cédulas de inscripción (sujetas a tasa) y los informes de desplazamiento de menores; y en Zaragoza, los informes gubernativos de adopción internacional.

cve: BOCG-10-CG-A-134

2.29 En los ejercicios fiscalizados permanecían, no obstante, algunas deficiencias referidas específicamente al propio diseño de la aplicación que perjudican el control interno sobre la gestión de las tasas:

a) El acceso a la pantalla de tasas es opcional para el gestor.
b) El importe de la tasa correspondiente a una autorización determinada puede ser modificado por el usuario.
c) La aplicación permite grabar datos incongruentes entre el tipo de autorización, el importe de la tasa y el sujeto pasivo.
d) El dato relativo a la fecha de pago de las tasas no es grabado inicialmente por el funcionario gestor una vez que ha verificado el ingreso; la anotación se inicia mediante un procedimiento de traspaso automático a dicho campo de la fecha de emisión de la tarjeta de extranjero; solo en alguna de las oficinas visitadas se ha observado que posteriormente se verifican los ingresos y se registran las fechas reales de pago.
e) La información estadística obtenida del módulo Cuadro de mando no es estable; se ha observado la existencia de diferencias sobre unos mismos datos, correspondientes a ejercicios pasados, obtenidos en diferentes fechas.
f) Según la información aportada por el MAP, en materia de gestión de tasas la aplicación realiza fundamentalmente tres labores: emisión de los modelos de impreso, la anotación de las fechas asociadas y las consultas sobre la procedencia del pago. Cualquier gestión posterior «escapa a la funcionalidad de esta aplicación».
g) La aplicación incorpora un número excesivo e injustificado de códigos de autorización, que facilita la comisión de errores.
h) Se han observado también errores en la utilización del programa por parte de los usuarios, consistentes en omisiones o errores en la grabación de los datos. Por ejemplo, en algunas ocasiones no se graba el número de justificante del impreso de pago, lo que imposibilita su comprobación en la aplicación GFIN.

2.30 Efectuadas comprobaciones de integridad y fiabilidad de los datos recogidos en la aplicación de extranjería, mediante su contraste con los expedientes de la muestra detallada en el punto 2.37, se han observado las siguientes deficiencias:

a) No coincide el tipo de autorización concedida con la grabada en tres autorizaciones tramitadas en Madrid. Una de ellas aparece en la aplicación como «residencia permanente» (RP), cuando la que consta en el expediente es «residencia y trabajo, 2.ª renovación» (CA3). En respuesta a la petición de aclaraciones realizada por el Tribunal, se aportó otra resolución de tipo RP que tiene la misma fecha y el mismo n.º de registro de salida de la CA3 que consta en el expediente, y en el que la firma escaneada es de un Jefe Superior de Policía que tomó posesión en julio de 2008, cuando la fecha de la resolución es de marzo de ese mismo año.
b) En 24 casos (7% de los aplicables), no coincide el importe de la tasa que consta en los expedientes con la grabada en la aplicación informática (18 expedientes de Zaragoza, 5 de Sevilla y uno de Madrid.
c) En 16 expedientes de Zaragoza en los que no se liquidó tasa, figura sin embargo grabada una fecha de pago en la aplicación de extranjería. En 13 de ellos (tasa de residencia) resultaba procedente la liquidación de la tasa, mientras que en los otros 3 (tasa de trabajo) no procedía dicha liquidación.
d) No coincide la fecha de solicitud de la autorización grababa con la observada en 11 expedientes, repartidos en todas las Oficinas. Además, en otros 5 casos, no consta en los expedientes, pero sí en la aplicación, la fecha de la solicitud. Es de señalar que en la aplicación informática figuran subsumidos en un único campo («fecha de recepción») dos datos que tienen efectos en el cómputo de plazos: la fecha de solicitud y la fecha de entrada en el registro del órgano competente.
e) No coincide la fecha de resolución en 69 expedientes (19% de los aplicables): 61 de Baleares, 7 de Sevilla y uno de Madrid. La falta de coincidencia en Baleares se debe principalmente al procedimiento de formalización de las resoluciones en esta Oficina, que no considera como fecha de resolución la de la firma del Delegado, sino la de expedición en la aplicación informática del correspondiente impreso, que es siempre anterior.
f) La fecha de pago que figura en la aplicación normalmente es igual para las dos tasas (052 y 062) y generalmente coincide con la fecha de emisión de la tarjeta por la policía, que se traspasa automáticamente

cve: BOCG-10-CG-A-134

a la aplicación de extranjería. Debido a la falta de constancia en los expedientes de los modelos 990 y 790 validados por la entidad bancaria (véase el punto 2.28, incisos ñ y o) solo se ha podido comprobar la fecha real de pago en 40 expedientes de Zaragoza (de los cuales en 26 la fecha grabada en la aplicación de extranjería no era correcta) y 4 de Sevilla (de los que uno también presentaba grabada una fecha incorrecta).

g) En 86 expedientes (el 24% de los que figura liquidada tasa) no consta grabada esta fecha en la aplicación: 26 de Madrid, 23 de Sevilla, 18 de Baleares, 14 de Barcelona y 5 de Zaragoza. En su mayoría corresponden a 2004 y 2005.

h) Aunque la mayoría de las resoluciones contienen dos tasas con sujetos pasivos diferentes, la fecha de notificación grabada en la aplicación es única. En 5 casos no coinciden las fechas y en 16 no está grabada la misma.

i) En uno de los expedientes de la Delegación de Sevilla la identidad del extranjero figura con tres nombres diferentes, tres códigos de extranjero en dos provincias distintas y dos NIE (número de identidad de extranjero) diferentes. En 3 casos más (otro de Sevilla y dos de Madrid y Barcelona), se aprecia la misma constancia de dos código de extranjero y dos NIE para la misma persona. Estas deficiencias evidencian una debilidad de control muy importante.

2.31 Además de la aplicación de extranjería, desde 2007 están operativas las siguientes aplicaciones informáticas, diseñadas específicamente por el MAP para la gestión de sus tasas:

a) Aplicación GFIN (Gestión Financiera de Tasas):

Esta aplicación utiliza los datos de los ingresos facilitados por la AEAT sin realizar cruces con ninguna otra base de datos o aplicación; tiene los siguientes módulos:

a.1 Importes, que incorpora dos utilidades: una de gestión, que permite modificar los valores de los conceptos que se utilizan para calcular el importe de una tasa; y otra de consulta sobre los importes de cada tasa y para cada ejercicio.

a.2 Carga de ficheros de la AEAT: se trata de la información referente a los pagos de tasas que la AEAT envía al MAP con una periodicidad quincenal. Esta información se carga en el sistema, y está disponible para su consulta desde la aplicación.

a.3 Consulta de informes: permite obtener informes de las tasas según la información suministrada por la AEAT y diferentes clasificaciones: tipo de tasa, años, provincias, Comunidades Autónomas, etc.

a.4 Consulta de pago de tasas: permite obtener informes de las tasas pagadas según la información suministrada por la AEAT. Presenta una disfunción poco lógica, debido a que en cada consulta es obligatorio incluir cuatro criterios de filtro: tipo de tasa, años, meses y provincias, lo que provoca bastante dificultad y trabajo para obtener datos totalizados (por ejemplo, datos globales de lo cobrado por una tasa en un ejercicio determinado). También se pueden obtener consultas individuales por NIF/CIF o por número de justificante.

b) Aplicación PAC (Punto de atención al ciudadano)

Es una aplicación diseñada para realizar las tareas cotidianas de los funcionarios gestores de tasas y accesible a través de la Intranet Administrativa. Permite la emisión de los impresos de pago de las tasas del MAP y el acceso al sistema de pago telemático, así como el alta y consulta de los pagos ya realizados. La aplicación consta de 5 módulos diferenciados:

b.1 «Generación Masiva de Impresos», mediante el cual el funcionario puede generar e imprimir múltiples copias sin cumplimentar (en blanco) del modelo 790 de una determinada tasa. Los interesados podrán recoger estos impresos y seguir el procedimiento presencial, mediante el pago en una Entidad Financiera colaboradora y presentación final en la oficina correspondiente.

b.2 «Rellenado Guiado», que permite al funcionario cumplimentar electrónicamente el modelo conforme a los datos que le indique el interesado y obtener una copia impresa del mismo. Posteriormente se entregará el impreso al interesado, que deberá continuar con el proceso presencial explicado anteriormente (en el caso de la tasa 052 existe también la posibilidad de pago y envío telemático a través de Internet).

cve: BOCG-10-CG-A-134

b.3 «Reasignar provincia», permite correcciones de errores necesarias para la validación de las liquidaciones presenciales de un ámbito provincial determinado.

b.4 «Liquidaciones presenciales»; este módulo se divide en dos apartados:

— Alta de liquidación presencial: permite insertar de forma manual los datos de las liquidaciones presenciales para tener control sobre ellas y poder ser cruzadas con la información suministrada por la AEAT.

— Consulta de liquidaciones presenciales

b.5 «Consulta Pagos y Registros Telemáticos», que permite efectuar las consultas necesarias sobre dichos aspectos.

C) Examen de los expedientes de gestión de las tasas

2.32 Para analizar la gestión de las tasas en distintas unidades gestoras se seleccionaron las Oficinas de Extranjeros de Baleares, Barcelona, Sevilla y Zaragoza, y la Delegación del Gobierno en Madrid. En el siguiente cuadro se indica el número de autorizaciones concedidas en cada una de dichas provincias, según la información facilitada por la Subdirección General de Administración Financiera del MAP, cuya suma supone una participación superior al 40% en el total de las autorizaciones acordadas por las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en los años 2004, 2005 y 2008, así como en el importe de las tasas correspondientes.

	Autorizaciones concedidas			**Importe tasas liquidadas 052+062 (euros)**		
	2004	**2005**	**2008**	**2004**	**2005**	**2008**
Baleares	48.096	63.821	49.643	1.190.800,60	3.852.545,51	3.016.172,26
Barcelona	200.765	234.599	259.844	6.573.490,59	17.462.798,51	16.926.636,82
Madrid	42.475	264.082	201.330	5.932.117,05	24.980.072,32	18.083.941,56
Sevilla	16.287	18.434	30.771	585.494,46	1.183.386,28	2.034.380,34
Zaragoza	34.208	39.630	60.626	1.378.677,51	3.118.781,67	2.930.182,37
Subtotal	***341.831***	***620.566***	***602.214***	***15.660.580,21***	***50.597.584,29***	***42.991.313,35***
TOTAL	**982.268**	**1.491.249**	**1.388.649**	**37.460.907,00**	**120.435.782,00**	**90.254.991,00**

2.33 En el Informe de fiscalización relativo al ejercicio 2002 se señalaban determinadas carencias respecto de la insuficiencia de medios personales y materiales adscritos a las Oficinas de Extranjeros, así como la ubicación en diferentes edificios de las Unidades que intervienen en la tramitación y del archivo de los expedientes. En la actual fiscalización no se ha apreciado mejora relevante en estos aspectos. Por otro lado, no se ha cumplido la previsión del RLOEx-2001 (reiterada en el RLOEx-2004) sobre la integración en las Oficinas de todos los servicios de extranjería de ámbito provincial, toda vez que los servicios policiales no han sido integrados y continúan ejerciendo sus funciones en materia de extranjería fuera de la estructura de las Oficinas de Extranjeros y, en general, en otras dependencias (salvo, respecto de las provincias visitadas, en Sevilla y Palma de Mallorca). La falta de integración de los servicios policiales priva de eficacia la labor de las Oficinas de Extranjeros, en su actual configuración. De hecho, no se han observado diferencias significativas en la tramitación de los expedientes entre las provincias visitadas que contaban con Oficina de Extranjeros (Barcelona, Baleares, Sevilla y Zaragoza) respecto de Madrid, en donde las mismas competencias son ejercidas por distintas áreas y servicios de la Delegación del Gobierno.

2.34 En el informe relativo al ejercicio 2002 se analizó el grado de eficacia de las Oficinas visitadas, tomando como base las solicitudes ingresadas y las resoluciones dictadas en el ejercicio, así como las solicitudes pendientes de resolver a final de año. En la presente fiscalización no ha sido posible realizar

cve: BOCG-10-CG-A-134

un análisis similar por deficiencias insalvables de la información facilitada. Así, por un lado, a partir de 2003 se ha modificado por el MAP la fuente de información de los datos de gestión, de forma que dejan de ser comparables los datos con las series anteriores y, lo que resulta más problemático y condiciona la validez de toda esta información, se inicia el dato de 2003 sin ningún pendiente de ejercicios anteriores, cuando los datos de 2002 mostraban al final de año 937.856 expedientes pendientes de resolución. Por otro lado, los datos de gestión facilitados no son completos ni homogéneos: los de las solicitudes se reducen a las que «posiblemente lleven tasa aparejada» y los de las resoluciones se limitan a las que «efectivamente conllevan una emisión de tasa».

2.35 Otro indicador utilizado en el Informe de fiscalización de 2002 para analizar la gestión de los expedientes es el tiempo de tramitación de los mismos. En la presente fiscalización se ha observado que los tiempos transcurridos desde la fecha de solicitud de las autorizaciones hasta la de resolución han mejorado notablemente. Analizada una muestra de 346 autorizaciones de las Oficinas visitadas, el tiempo medio de resolución en las autorizaciones iniciales es de 5,10 meses (12,50 meses en el Informe relativo a 2002) y el de las renovaciones de 2,51 meses (6,10 en el Informe relativo a 2002). Según la Disposición Adicional 8.ª del RLOEx-2004, el plazo máximo para resolver es de 3 meses.

2.36 En cuanto a la formalización de los actos administrativos, se aprecian notables diferencias en las Oficinas visitadas, dado que el contenido de las resoluciones se establece por las propias Oficinas sin que exista un modelo común para todas ellas. Por otro lado, en Baleares el Delegado no firmaba una resolución individual para cada expediente, sino una relación de expedientes concedidos, si bien previamente se expedía un documento de comunicación al interesado, que recoge el texto completo de una presunta resolución individual, firmado por el responsable de la tramitación administrativa del expediente. En Madrid, la competencia del Delegado del Gobierno para la firma de las autorizaciones de residencia y trabajo estaba delegada en el Jefe Superior de Policía y en el Director del Área de Trabajo, respectivamente, incluyéndose sus firmas escaneadas en las resoluciones. En Barcelona y Zaragoza, las firmas que figuran en las resoluciones individuales son también escaneadas, si bien en Barcelona el Subdelegado firma un listado con las autorizaciones concedidas cada semana. La Oficina de Sevilla es la única en la que se aprecia el cumplimiento riguroso de los requisitos procedimentales, al firmar manualmente el Subdelegado cada una de las resoluciones individuales.

2.37 En cada una de las cinco oficinas se ha examinado una muestra de los expedientes tramitados, con la finalidad de comprobar la corrección en la gestión de la tasa. Inicialmente se seleccionó una muestra de 400 expedientes (80 en cada oficina y distribuidos por años (100 de 2004, 100 de 2005 y 200 de 2008). De dicha muestra no se han aportado al Tribunal 37 expedientes (33 de la Oficina de Zaragoza, resueltos en 2004 y 2005, por la razón señalada en el punto 1.17, y 4 de Madrid). Finalmente, pues, se examinaron 363 expedientes, en los que se habían liquidado tasas por importe de 33.924,40 euros, según datos de la aplicación informática de extranjería. En el siguiente cuadro se expone el detalle:

	Bal.	Barc.	Madr.	Sev.	Zarag.	Total	Importe (euros)	
							tasa 052	tasa 062
CA1. Aut. residencia temporal y trabajo por cta.ajena inicial	17	18	24	28	12	99	649,17	18.375,77
CA2. Aut. residencia temporal y trabajo cta/aj. 1ª renovación	9	7	10	14	9	49	571,09	3.416,21
CA3. Aut. residencia temporal y trabajo cta/aj. 2ª renovación	30	33	27	18	15	123	1.491,05	6.165,36
BP. Permiso de trabajo por cta.ajena tipo B inicial	2	2	6	4	0	14	75,31	2.410,94
ART. Autorización residencia temporal inicial	10	13	8	7	7	45	295,23	-
RP. Autorización de residencia permanente	12	7	1	9	4	33	399,71	74,56
Total	**80**	**80**	**76**	**80**	**47**	**363**	**3.481,56**	**30.442,84**

NOTA. Los importes de las tasas son los figurados en la aplicación de extranjería, que no coinciden con los realmente liquidados, según se deduce de los expedientes examinados.

cve: BOCG-10-CG-A-134

2.38 Las comprobaciones realizadas por el Tribunal sobre los expedientes de la muestra referida se han dirigido a verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) La constancia en el expediente de la resolución de concesión del permiso, dictada por autoridad competente.
b) La notificación de la resolución.
c) La corrección de la liquidación de las tasas, incluyendo los siguientes aspectos:

— Modelo de liquidación utilizado.
— Firma o sello del órgano liquidador.
— Sujeto pasivo.
— Tarifa aplicada.
— Recargos.
— Exenciones del pago de la tasa aplicadas.

d) La indicación del plazo establecido para el ingreso de la tasa.
e) El cumplimiento del plazo de ingreso.
f) La presentación en plazo del justificante de haber realizado el pago.
g) El pago material de las tasas, mediante la comprobación de los modelos de liquidación y de su inclusión en la aplicación GFIN.

2.39 Los resultados obtenidos en el examen de cada uno de los expedientes de la muestra se detallan en el anexo 2, en el que se tipifican las deficiencias encontradas y se presentan también por Oficinas. En resumen, los principales defectos observados son:

a) En 15 casos (4%) no hay constancia de la resolución de concesión de la autorización. En otro caso, de Baleares y del año 2004, la resolución (individual) que consta en el expediente es una fotocopia.
b) En Sevilla, en un expediente tipo ART en el que no figuraba la concesión de la autorización, el Jefe de la Oficina manifiesta que en la fecha de tramitación no se elaboraba resolución en este tipo de expedientes, siendo suficiente el visado (tampoco se había liquidado, consiguientemente, la tasa de residencia); sin embargo, dicha práctica no es conforme con las normas entonces vigentes. En otro caso, se manifiesta que se archivó el expediente por no aportar el interesado la documentación requerida, aunque en el expediente figura dicha documentación y no existe resolución de archivo. Ambos casos figuran en la aplicación informática como autorizaciones concedidas y con fecha de resolución.
c) Cada oficina utiliza modelos diferentes para formalizar la resolución, incluso para un mismo tipo de autorización.
d) Sin perjuicio de las deficiencias del sistema de constancia de las firmas indicado en el punto 2.24, en dos expedientes (uno de Sevilla y otro de Madrid), relativos a autorizaciones concedidas por contingente de 2004, constan simplemente diligencias firmadas por los Jefes de las Unidades administrativas. En otro expediente de Sevilla falta también la firma del Subdelegado en la resolución.
e) Se han observado errores u omisiones en el importe exigido en la liquidación de la tasa en 93 casos (27% de los aplicables), 23 correspondientes a Sevilla, 22 a Madrid, 20 a Barcelona, 16 a Zaragoza y 12 a Baleares. El detalle de las incidencias es el siguiente (en algunos expedientes concurre más de una):

e.1 En 62 expedientes tramitados al comienzo del ejercicio 2008 se aprecia error en el importe de la tasa por autorización de trabajo (062), al no haberse actualizado la tarifa en la aplicación informática hasta finales de febrero de ese año.
e.2 En 18 expedientes no se ha liquidado tasa siendo procedente; 16 de ellos corresponden a Zaragoza donde se ha seguido el criterio de no liquidar la tasa de residencia (052) en las autorizaciones iniciales de trabajo y residencia y en las autorizaciones de residencia temporal por reagrupación familiar, por estar estas autorizaciones también sujetas a la tasa por el visado, interpretación que no se ha justificado con base en norma alguna. Los dos restantes corresponden a Baleares y Madrid donde no se ha liquidado la tasa de trabajo (062).
e.3 En 8 casos no se puede conocer del expediente el importe de las tasas que corresponden. En otro expediente concedido en Barcelona como residencia permanente (RP) y grabado en la aplicación con la tasa correspondiente a esa autorización, se aplica la tasa de tarjeta de residente comunitario en base

cve: BOCG-10-CG-A-134

al Convenio existente entre España y el Principado de Andorra, sin que se encuentre justificada esta circunstancia en el expediente.

e.4 En 6 expedientes no se ha aplicado la tasa correspondiente al salario figurado en la oferta de trabajo, que es dos veces superior al mínimo interprofesional, sino la correspondiente al salario inferior a ese cálculo.

e.5 En 3 expedientes se ha liquidado la tasa 062 siendo improcedente. Los tres figuran en la aplicación GFIN como pagados.

e.6 En un caso, el importe de la tasa liquidada corresponde a la tarifa aplicable el año siguiente al de la resolución.

e.7 Por otra parte, en 45 expedientes la oferta de empleo no contiene la información del salario, o únicamente se indica la fórmula genérica «según convenio» o se remiten a otra normativa, circunstancia que imposibilita la comprobación rigurosa de la tasa liquidada.

f) En un expediente de 2008 de un nacional uruguayo tramitado en Barcelona no se ha aplicado tasa 062 en base al Tratado General de Cooperación y Amistad suscrito con ese país en el año 1992, según instrucciones recibidas, si bien posteriormente se cambió el criterio. En otro expediente de 2005 sí se había aplicado la tasa por autorización de trabajo.

g) En 343 expedientes (el 98% de la muestra) no se informa en la resolución o en la comunicación al interesado, o se hace incorrectamente, de los plazos para el ingreso de la tasa y de la aportación de los correspondientes justificantes.

j) En 50 expedientes de la Delegación de Sevilla, las resoluciones que hacen referencia al modelo 990 lo califican incorrectamente de autoliquidación.

k) En ninguna de las Oficinas visitadas se tramitan los expedientes sancionadores por la infracción contemplada en el artículo 52.b) de la Ley Orgánica 4/2000 (retraso, hasta tres meses, en la solicitud de renovación de autorizaciones una vez hayan caducado), sancionada con una multa de hasta 300,00 euros. En las comunicaciones de la Dirección General de Inmigración a los interesados relativas a la extinción de las autorizaciones y al plazo para su renovación, se les advierte sin embargo de esta posible infracción.

l) En 6 expedientes de la Delegación de Sevilla y otros 6 de Baleares, con autorizaciones de trabajo cuya renovación se presentó fuera de plazo, se ha aplicado a la tarifa de la tasa 062 el recargo del 20% previsto en el artículo 4.8 de la Ley 29/1968 (redacción por Ley 13/1996). Según consta en una consulta evacuada por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del MTAS en el año 2009, no resultaba procedente la aplicación de estos recargos, habiéndose dejado de aplicar desde entonces.

m) En 6 expedientes se dictaron resoluciones de concesión de autorizaciones que no resultan procedentes a la vista de los datos deducidos de los propios expedientes.

n) No consta notificación de la resolución en 247 expedientes (68% de los aplicables): 64 en Baleares, 61 en Madrid, 53 en Sevilla y 69 en Barcelona.

ñ) En 206 expedientes (86% de los aplicables) no hay constancia del modelo de ingreso 990 validado por la entidad bancaria. En estos casos no se han podido realizar sobre estos documentos las comprobaciones previstas sobre la liquidación y el pago de la tasa correspondiente.

o) En 310 expedientes (91% de los aplicables) no hay constancia del modelo de ingreso 790 validado por la entidad bancaria. En estos casos tampoco se han podido realizar sobre estos documentos las comprobaciones previstas sobre la liquidación y el pago de la tasa correspondiente.

p) Sin perjuicio de las limitaciones anteriores, del examen de los procedimientos se desprenden las siguientes deficiencias que afectan a los modelos de liquidación/autoliquidación generalmente utilizados:

p.1 Los impresos 990, para el pago de la tasa 062, se remiten a los interesados sin la firma del órgano liquidador prevista en el modelo. En Barcelona se estampa el sello de la Oficina y una firma no identificada. En Sevilla, en algunos justificantes no consta tampoco la referencia a dicho órgano liquidador.

p.2 Tanto el modelo 990 como el 790 se obtienen de la aplicación informática y se remiten a los interesados ya cumplimentados por el anverso. El reverso, sin embargo, está en blanco, lo que contraviene lo establecido en la Orden de 4 de junio de 1998, según la cual debería indicar los requisitos exigidos en las normas de aplicación y los recursos procedentes.

q) En Zaragoza, en donde sí constan los citados modelos de liquidación, se ha observado que, de los 29 modelos 990 revisados, 14 figuran sin firma o no se puede identificar al firmante, en otro expediente

cve: BOCG-10-CG-A-134

el modelo que consta es el ejemplar para la Entidad Colaboradora, donde no figuran los datos preimpresos del trabajador ni las autorizaciones por las que se liquida la tasa, y el resto está firmado por los interesados en lugar de por la Administración. Por su parte, de los 31 modelos 790 revisados, 18 figuran sin firma o no es identificable. En Sevilla se han podido revisar 4 modelos 990, de los que uno se encuentra sin firma y el resto firmado por el empresario; así como un único modelo 790, que tampoco está firmado.

r) En cuanto al cumplimiento del plazo de ingreso de las tasas, solo se ha podido comprobar en los casos en que consta en el expediente la notificación de la resolución y tomando como fecha de pago la de la aplicación GFIN. El número de casos examinados ha sido de 76 respecto de la tasa 062 y 81 de la tasa 052, con los siguientes resultados:

r.1 En la tasa 062, se supera el plazo 8 de días hábiles establecido para el pago de la tasa, en 2004, 2005 y 2008, en 52 casos.

r.2 En la tasa 052, se supera el plazo de un mes establecido para el pago de la tasa, en 2008, en 25 casos.

s) En ningún caso pudo comprobarse el cumplimiento del plazo de presentación de los justificantes validados, puesto que no constaba fecha de registro en los impresos para la Administración de los modelos 790 y 990 que pudieron examinarse.

D) Análisis de la recaudación

2.40 En los ejercicios examinados, el procedimiento de recaudación de las tasas en vía voluntaria fue el mismo que en 2002, es decir, el establecido en el artículo 6 de la Orden MEH de 4 de junio de 1998 por la que se regulan determinados aspectos de la gestión recaudatoria de las tasas. Los sujetos pasivos abonan las cuotas tributarias en entidades colaboradoras que deben ingresar el importe de las tasas en las cuentas restringidas de recaudación abiertas a tales efectos. Quincenalmente dichas entidades ingresan la recaudación en el Banco de España, aportando simultáneamente a la AEAT la información de detalle que la Orden recoge. La AEAT pone en su página web a disposición del Ministerio los ficheros que contienen la información relativa a todos los ingresos producidos en la quincena. Los ficheros incluyen para cada ingreso los siguientes datos: número del justificante, nombre y NIF del sujeto pasivo, fecha del ingreso, importe ingresado y código de la sucursal bancaria donde se realizó el pago. El número del justificante aporta información sobre el modelo utilizado (790 ó 990), el código de la tasa (052 ó 062) y el código de la provincia.

2.41 El tratamiento de la información recibida de la AEAT, sin embargo, es diferente a partir de la puesta en servicio de la aplicación informática denominada GFIN (Gestión Financiera de Tasas), en la que se carga directamente la información de la AEAT y a la que pueden acceder las Delegaciones y Subdelegaciones a través de la página web INTRAMAP. No obstante, hasta el 20 de abril de 2007 no se indicó a las Oficinas la disponibilidad en dicha aplicación del módulo denominado «Consultar pago tasas AEAT», en el que pueden comprobar el pago de cada tasa de forma individualizada. Además, al momento de realizar los trabajos de campo de la presente fiscalización solo dos de las cinco oficinas visitadas tenían acceso a la aplicación GFIN (Sevilla y Zaragoza). En cualquier caso, dicho acceso permite únicamente consultas individualizadas del pago de una tasa, no un seguimiento sistemático del estado de la recaudación de las tasas liquidadas por cada oficina. El MAP ha informado al Tribunal que «está en producción un nuevo módulo que permite a las oficinas gestoras obtener informes sobre el total recaudado por año, tasa y provincia». Por otra parte, las Oficinas tampoco realizan comprobaciones sobre el pago de las tasas a partir de los impresos de liquidación, que salvo excepciones (Zaragoza) ni siquiera incorporan a los correspondientes expedientes.

2.42 Tampoco desde los servicios centrales del MAP se realiza un seguimiento sistemático de la recaudación. Continúan sin realizarse procesos masivos que permitan relacionar la información sobre tasas liquidadas recogidas en la aplicación de extranjería con los datos de recaudación recibidos de la AEAT, no siendo posible, por lo tanto, conocer el número de liquidaciones pendientes de pago. Por otra parte, no es posible tampoco establecer algún sistema para conciliar datos de liquidación y de recaudación relativos a la tasa 052, al no poder discriminar en la información disponible los datos correspondientes a las tasas de extranjería.

2.43 El art 49.2 de la LOEx establece que los sujetos pasivos de las tasas estarán obligados a practicar operaciones de autoliquidación tributaria cuando así se prevea reglamentariamente. Puesto que

cve: BOCG-10-CG-A-134

dicha habilitación no ha sido utilizada, debe entenderse que corresponde a la Administración la liquidación de todas las tasas contempladas en dicha norma. Sin embargo, en la práctica se han establecido diferencias en la tramitación de las tasas 062 y 052. Para la primera, se viene utilizando correctamente el modelo 990, que según establece la Orden de 4 de junio de 1998, modificada por la Orden de 11 de diciembre de 2001, debe aplicarse a las tasas liquidadas por órganos de la Administración del Estado. Por el contrario, para la tasa 052 se utiliza el modelo 790 que, según la misma norma, se aplicará a las tasas autoliquidadas por el sujeto pasivo, lo que en el caso de la tasa 052 resulta improcedente al no haberse aprobado norma alguna que autorice dicho sistema. Por otra parte, se ha observado en las oficinas visitadas que tanto el modelo 790 como el 990 se remiten a los interesados ya cumplimentados por la Administración y que en muchos casos los modelos 990 se envían sin la firma del órgano liquidador.

Comentario a las alegaciones. La Resolución del 9 de julio de 1007 invocada en alegaciones no subsana la falta de norma que autorice el sistema de autoliquidación en la tasa 052, al referirse exclusivamente a la presentación y pago de las tasas por vía telemática.

2.44 El modelo 790 que se utilizaba en los ejercicios fiscalizados para la tasa de residencia es el genérico aprobado para las tasas por reconocimientos, autorizaciones y concursos del Ministerio de Administraciones Públicas, es decir, todas las tasas encuadradas bajo el código 052. Las tasas de residencia figuran en el punto 4 «permanencia y residencia de extranjeros» dentro de la tarifa segunda: «autorizaciones», junto con otras muy diversas como las relativas a actos deportivos, recreativos y espectáculos, o armas y explosivos. Además, el desglose de supuestos que se recogen en los impresos utilizados en 2004 y 2005 no es adecuado para la variedad de autorizaciones previstas en la legislación de extranjería vigente. En cuanto al modelo 990, en 2005 se continuó utilizando el mismo impreso de ejercicios anteriores, sin adaptarlo a las modificaciones introducidas por el Real Decreto 2393/2004. En 2008 ya se habían actualizado ambos modelos.

2.45 En ninguna de las Oficinas visitadas han sido tramitadas en vía ejecutiva las tasas no abonadas en período voluntario. El procedimiento establecido según las Instrucciones de 2003 de la Subdirección General de Administración Financiera del MAP, es que los órganos gestores de las tasas remitan mensualmente a dicha Subdirección una relación de las obligaciones de pago no satisfechas en período voluntario para su registro, tratamiento informático y envío a la AEAT para su recaudación en vía ejecutiva. Estas instrucciones no han sido cumplimentadas por ninguna de las oficinas visitadas. La falta de control sobre la recaudación que se ha observado en todas las oficinas hace que desconozcan si existen o no tales deudas, dejando dicho control en la confianza de que la policía controle el pago de las tasas antes de entregar las tarjetas, sin verificar de algún modo si dicho control funciona sin errores.

2.46 Realizado por el Tribunal un contraste entre las fechas de pago de las tasas contenidas en la aplicación GFIN (procedentes de la información facilitada por la AEAT) y las grabadas en la aplicación de extranjería (correspondientes a la fecha de emisión de la tarjeta y no a la de pago real de la tasa, salvo en algunos casos corregidos por la Oficina respectiva), se han obtenido los siguientes resultados:

a) De los 238 expedientes analizados en los que consta liquidación de la tasa 062, existen diferencias entre ambas fechas en 146 casos (61%), coinciden en 43 (18%), no se ha podido localizar el pago en la aplicación GFIN de 12 liquidaciones, de las cuales 4 figuran con la fecha de pago grabada en la aplicación de extranjería, y en 37 casos figura el pago de la tasa en GFIN y no en la aplicación de extranjería.

b) De los 341 expedientes analizados en los que se liquida la tasa 052, existen diferencias entre ambas fechas en 177 casos (52%), coinciden en 68 (20%), no se ha podido localizar el pago en la aplicación GFIN de 27 liquidaciones, de las cuales 14 figuran con la fecha de pago grabada en la aplicación de extranjería, y en 69 casos figura el pago de la tasa en GFIN y no en la aplicación de extranjería.

2.47 En cuanto a los expedientes de devolución de ingresos indebidos, solo tres de las oficinas visitadas (Baleares, Barcelona y Madrid) han facilitado información sobre los expedientes tramitados en los ejercicios fiscalizados. Los resultados más destacables del examen de una muestra de 42 resoluciones son:

a) Las resoluciones de devolución de tasas son firmadas por el Delegado del Gobierno y son comunicadas al interesado y a la Agencia Estatal de Administración Tributaria. En Barcelona y Madrid ambas comunicaciones se realizan generalmente con acuse de recibo, en Baleares no. En Madrid no se formaliza mediante resolución del Delegado de Gobierno la negativa a la devolución cuando se basa en

cve: BOCG-10-CG-A-134

la falta de legitimación del reclamante, sino que se tramita simplemente mediante una comunicación firmada por el Director del Área.

b) En un número elevado de resoluciones se observan distintos errores formales y materiales, aunque individualmente de pequeña importancia relativa.

c) De las incidencias observadas en diversas resoluciones se deduce que la principal circunstancia conflictiva de estos expedientes es el hecho de que los sujetos obligados al pago de las tasas son los empresarios, mientras que en muchos casos la solicitud de devolución se realiza por los extranjeros, que fueron los que efectuaron realmente el ingreso; dando lugar a problemas causados por criterios interpretativos de la legalidad contrapuestos entre las Delegaciones del Gobierno, la Abogacía del Estado y la AEAT.

III. CONCLUSIONES

3.1 La presente fiscalización, solicitada por Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas del 14 de marzo de 2006, trae causa del «Informe de fiscalización de la tasa por expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros, ejercicio 2002», por lo que se ha procurado seguir la estructura y disposición formal de dicho informe, así como efectuar, en lo posible, las mismas comprobaciones sobre la situación observada en los ejercicios ahora fiscalizados (2004, 2005 y 2008), si bien ampliando el alcance objetivo de la fiscalización a la tasa 052 (autorizaciones de residencia).

3.2 Las dos tasas fiscalizadas (062 y 052) fueron gestionadas en los ejercicios citados por el Ministerio de Administraciones Públicas (suprimido a partir del 7 de abril de 2009) y actualmente por el Ministerio de la Presidencia, a través de las Subdelegaciones y Delegaciones del Gobierno. La presente fiscalización se ha visto afectada por determinadas limitaciones, causadas por las deficiencias del sistema de información y registro de las tasas y por la inexistencia, insuficiencia o inaccesibilidad de documentación necesaria. Como consecuencia de tales limitaciones, el Tribunal de Cuentas no ha podido comprobar: a) la corrección de los importes aplicados al Presupuesto de Ingresos del Estado; b) la conciliación de los datos de recaudación facilitados por la AEAT; c) si se practican o no todas las liquidaciones procedentes; d) el importe total de las tasas liquidadas; e) el importe total de las tasas recaudadas; f) la cifra de deudores; y g) el importe de las tasas que debieron tramitarse en vía ejecutiva. [puntos 1.15 a 1.19]

3.3 La caracterización normativa de la tasa 062 adolecía de serias incongruencias y planteaba numerosas dudas de interpretación y de legalidad en los ejercicios 2004 y 2005, sin que las modificaciones de la LOEx en 2003 ni el nuevo Reglamento de 2004 sirvieran para subsanarlas, hasta la aprobación de la Orden 3654/2007, de 14 de diciembre. Esta situación se producía principalmente en la determinación de las cuotas tributarias y en las exenciones. Respecto de la tasa 052, el fundamento legal de las cuotas que venían aplicándose en los ejercicios 2004 y 2005 es muy confuso. El MAP aplicó a las autorizaciones de residencia las cuotas recogidas en la Resolución 4/2001, de 22 de octubre, de la Dirección General de Tributos, actualizadas según las leyes anuales de presupuestos, que se refiere a una serie de supuestos que no coinciden exactamente con las situaciones de estancia o residencia contempladas en la LOEx. [puntos 2.1 a 2.3, 2.10 y 2.11]

3.4 Las referidas discordancias se subsanaron finalmente con la aprobación de la Orden 3654/2007, vigente en el último de los ejercicios fiscalizados, que establece cuotas para cada uno de los supuestos establecidos en la legislación de extranjería relativos a las tasas cuya exacción corresponde a los Ministerios de Interior, Trabajo y Asuntos Sociales y Administraciones Públicas. Por otro lado, el modelo de gestión y liquidación de las tasas de extranjería vigente en los ejercicios fiscalizados ha cambiado sustancialmente tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, cuyo análisis queda fuera del alcance de la presente fiscalización. [punto 2.4]

3.5 No se han podido verificar por el Tribunal de Cuentas, respecto de la anterior normativa y la Orden 3654/2007, los principios de equivalencia y capacidad económica (artículos 7 y 8 de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos). No existe constancia tampoco de la memoria económico-financiera cuya elaboración exige el artículo 20 de la citada Ley. Con relación a la Orden 3654/2007, se ha aportado una memoria sin firmas ni registro alguno y cuyo contenido no contempla los datos y cálculos mínimos necesarios para cumplir esta finalidad. [puntos 2.5 a 2.9]

3.6 El sistema de gestión de la tasa establecido por el MAP en los ejercicios 2004 y 2005 presentaba las mismas debilidades de control interno que en 2002. En efecto, no estaban debidamente clarificadas

cve: BOCG-10-CG-A-134

las competencias y funciones en materia de gestión y control de las tasas; no existían registros adecuados de las actuaciones practicadas; no se había establecido un archivo correcto y accesible de los expedientes; no se generaba información periódica ni se realizaba seguimiento sobre las liquidaciones, la recaudación y los deudores; y no existían órganos encargados del control y supervisión de la gestión de la tasa. En el año 2008, sin embargo, se aprecian visibles mejoras en el archivo de los expedientes, en el registro de las actuaciones y en el sistema de información, al utilizar las dos nuevas aplicaciones informáticas GFIN y PAC (véase el punto 2.31). No obstante, aún persistían debilidades en cuanto a la información y el control sobre la liquidación y la recaudación de las tasas, debido a las deficiencias observadas en la implementación y uso por las Oficinas de dichas aplicaciones. [puntos 2.12 a 2.31]

3.7 Seleccionada una muestra de 400 expedientes de gestión de las tasas, de los que 37 no han sido aportados al Tribunal, se han observado deficiencias, cuya caracterización se presenta en el anexo 2, con detalle por Oficinas gestoras. Los defectos más frecuentes son: [puntos 2.32 a 2.39]

a) En 15 expedientes no hay constancia de la resolución de concesión de la autorización. En otros 6 expedientes se dictaron resoluciones de concesión de autorizaciones que no resultan procedentes a la vista de los datos deducidos de los propios expedientes. Por otro lado, cada oficina utilizaba modelos diferentes para formalizar la resolución, incluso para un mismo tipo de autorización.

b) En 247 expedientes no consta la notificación de la resolución.

c) Sobre los expedientes en los que sí consta dicha notificación, se ha comprobado con la aplicación GFIN el cumplimiento del plazo establecido para el pago de las tasas, resultando incumplido el mismo en 52 casos respecto de la tasa 062 y en 25 respecto de la tasa 052.

d) En la mayoría de los citados expedientes no se informa en la comunicación al interesado, o se hace incorrectamente, de los plazos para el ingreso de las tasas y de la aportación de los correspondientes justificantes.

e) En ninguna de las Oficinas visitadas se tramitaron los expedientes sancionadores por la infracción contemplada en el artículo 52.b) de la Ley Orgánica 4/2000 (retraso en la solicitud de renovación de autorizaciones caducadas).

f) En 93 expedientes se han observado errores u omisiones en el importe de la liquidación de la tasa.

g) En 206 expedientes no hay constancia del modelo de ingreso 990 validado por la entidad bancaria, y en 310 expedientes se observa la misma omisión respecto del modelo 790. En todos estos casos no se han podido realizar sobre estos documentos las comprobaciones previstas sobre la liquidación y el pago de la tasa correspondiente.

h) Tampoco se ha podido comprobar, en ningún caso, el cumplimiento del plazo de presentación de los justificantes validados, puesto que no constaba fecha de registro en los impresos para la Administración de los modelos 790 y 990 que pudieron examinarse.

3.8 En las comprobaciones efectuadas sobre los aspectos relacionados con la recaudación, el Tribunal ha encontrado también deficiencias. Las más importantes son: [puntos 2.40 a 2.47]

a) El MAP no realizaba conciliación alguna sobre los datos de recaudación facilitados por la AEAT, procedentes de la información obligatoria a presentar por las Entidades colaboradoras.

b) Los datos de recaudación de las tasas facilitados por el MAP al Tribunal de Cuentas relativos a la tasa 052 en los ejercicios fiscalizados no son fiables, hasta el punto de que no ha sido posible cuadrar las cifras obtenidas de distintas fuentes del propio MAP.

c) Las tasas no abonadas en periodo voluntario no fueron objeto de tramitación en la vía ejecutiva en ninguna de las Oficinas visitadas, por lo que cabe inferir que numerosas deudas han prescrito, si bien las deficiencias de registro e información impiden conocer los casos concretos.

d) Se utilizaron incorrectamente de modo generalizado los dos modelos de gestión de las tasas. Por un lado, el modelo 990 (liquidación), utilizado para la tasa 062, se remitía a los interesados ya cumplimentado, pero sin la firma en muchos casos del órgano liquidador. Por otro lado, el modelo 790 (autoliquidación), utilizado para la tasa 052, resultaba improcedente al no haberse autorizado reglamentariamente dicho sistema para esta tasa. Además, no existía ningún mecanismo adecuado en el modelo 790 para identificar rigurosamente las tasas de extranjería, ya que en el mismo código 052 «reconocimientos, autorizaciones y concursos» se incluyen otras muy variadas. Estas deficiencias generaron en la práctica confusiones a los interesados y a la Administración.

cve: BOCG-10-CG-A-134

e) Se han observado también diversos errores en los expedientes de devolución de ingresos examinados, provocados fundamentalmente por el hecho de que los sujetos obligados al pago de las tasas son los empresarios, mientras que en muchos casos la solicitud de devolución se realizó por los extranjeros, que fueron los que efectuaron realmente el ingreso; dando lugar a problemas causados por criterios interpretativos de la legalidad contrapuestos entre las Delegaciones del Gobierno, la Abogacía del Estado y la AEAT.

IV. RECOMENDACIONES

4.1 El Tribunal de Cuentas recomienda la mejora del sistema de control interno relativo a la gestión de las tasas 062 y 052, estableciendo registros y sistemas de información más completos y fiables, así como procedimientos de gestión, archivo, seguimiento y control adecuados. Se considera preciso, también, mejorar las aplicaciones informáticas utilizadas para la gestión de las tasas.

4.2 El Tribunal recomienda que, previamente al establecimiento de nueva normativa o actualización del importe de las tasas de extranjería, se elabore la memoria económico-financiera exigida por la LOEx y por la Ley de Tasas, así como se tenga en cuenta el principio de equivalencia requerido por dicha Ley.

4.3 El Tribunal de Cuentas recomienda la introducción de mejoras en la gestión y recaudación de las tasas objeto de la presente fiscalización, al objeto de subsanar las deficiencias puestas de manifiesto en las comprobaciones realizadas. En particular, debe considerarse la correcta integración de los expedientes, un sistema de notificación adecuado y un control suficiente sobre la recaudación y las tasas impagadas, así como su tramitación por la vía de apremio.

Madrid, 22 de diciembre de 2010.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXOS

ANEXO 1. CUANTÍA TASAS DE EXTRANJERÍA EN 2004, 2005 Y 2008

	Cuantía tasas (euros)		
	Resoluciones DGT-2001	**2004**	**2005**
1.1. Títulos de viaje			
Marrón	9,98		
Convención Ginebra	9,98		
Renovación	9,98	10,59	10,80
Diligencia inclusión hijos menores de 15 años	gratuita		
1.2. Autoriz.residencia con tasa especial de reciprocidad			
Chile	5,29	5,62	5,73
El Salvador	5,26	5,59	5,70
EEUU	6,07	6,44	6,57
Panamá	5,08	5,39	5,50
Perú	5,14	5,45	5,56
Suiza	5,14	5,45	5,56
Filipinas:			
1 año	8,41	8,93	9,11
2 años	11,81	12,54	12,79
5 años	22,12	23,47	23,94
Honduras	5,44	5,77	5,89
Méjico:			
estancia de tres meses y prórroga hasta 3 meses	gratuita		
primera residencia	66,77	70,86	72,28
residencia años posteriores	6,49	6,89	7,03
2.1. Cédula de inscripción	gratuita	6,31	6,44
2.2. Permisos de estancia	4,96	5,26	5,37
2.3. Tarjeta de estudiante	4,96	5,26	5,37
2.4. Autorización residencia régimen general	4,96	5,26	5,37
2.5. Tarjeta de residente comunitario (ciudadanos UE)	5,95	6,31	6,44
2.6. Certificaciones y compulsas	0,57	0,60	0,61
2.7. Diligencia con fecha de entrada en frontera	gratuita		

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO 1. CUANTÍA TASAS DE EXTRANJERÍA EN 2004, 2005 Y 2008

	Cuantía tasas (euros)		
	Resoluciones DGT-2001	**2004**	**2005**
3.1.- Permisos de trabajo por cuenta ajena:			
Permiso A:			
duración menor 3 meses	97,36	103,33	105,40
entre 3 y seis meses	162,27	172,21	175,65
superior a seis meses	194,73	206,64	210,77
Permiso B inicial:			
retribución inferior a dos veces SMI	162,27	172,21	175,65
retribución superior a dos veces SMI	324,55	344,41	351,30
Permiso B renovado	64,91	68,88	70,26
3.2.- Permisos de trabajo por cuenta propia:			
Permiso D inicial	162,27	172,21	175,65
Permiso D renovado	64,91	68,88	70,26
Permiso E	6,49	6,89	
3.3.- Permisos de trabajo para trabajadores fronterizos:			
Permiso F cuenta ajena concesión inicial:			
retribución inferior a dos veces SMI	162,27	172,21	175,65
retribución superior a dos veces SMI	324,55	344,41	351,30
Permiso F cuenta ajena, renovaciones	64,91	68,88	70,26
Permiso F cuenta propia concesión inicial	162,27	172,21	175,65
Permiso F cuenta propia renovaciones	64,91	68,88	70,26
4.1.- Estudiantes:			
Concesión de la autorización:			
duración menor de tres meses	32,45	34,44	35,13
entre tres y seis meses	64,91	68,88	70,26
superior a seis meses	97,36	103,33	105,40
Renovación de la autorización	32,45	34,44	35,13
4.2.- Otras autorizaciones individuales			
duración hasta 30 días	32,45	34,44	35,13
entre 30 y 90 días	64,91	68,88	70,26
más de 90 días	97,36	103,33	105,40

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO 1. CUANTÍA TASAS DE EXTRANJERÍA EN 2004, 2005 Y 2008

Cuantías (euros) para 2008. Orden PRE 3654/2007, de 14 de noviembre	2008
1.- Concesión de autorizaciónes para la prórroga de estancia en España:	
1.1.- Prórroga estancia (incremento de 1 euro por cada día de prórroga)	16,00
1.2.- Prórroga estancia por estudios	16,00
2.- Concesión de autorizaciones para residir en España:	
2.1.- Autorización inicial de residencia temporal	10,00
2.2.- Renovación de autorización residencia temporal	15,00
2.3.- Autorización de residencia permanente	20,00
2.4.- Autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales	35,00
3.- Autorizaciones de trabajo de duración superior a seis meses:	
3.1.A.- Autorización de trabajo por cuenta ajena, inicial:	
3.1.A.1.- retribución inferior a dos veces SMI	186,39
3.1.A.2.- retribución igual o superior a dos veces SMI	372,81
3.1.B.- Autorización de trabajo por cuenta ajena (renovación o modificación)	74,56
3.2.A.- Autorización de trabajo por cuenta propia, inicial	186,39
3.2.B.- Autorización de trabajo por cuenta propia (renovación o modificación)	74,56
3.3.A.- Autorización trabajadores transfronterizos por cuenta ajena:	
3.3.A.1.- Inicial. Retribución inferior a dos veces SMI	186,39
3.3.A.2.- Inicial. Retribución igual o superior a dos veces SMI	372,81
3.3.A.3.- Renovación	74,56
3.3.B.1.- Autorización trabajadores transfronterizos por cuenta propia, inicial	186,39
3.3.B.2.- Autorización trabajadores transfronterizos por cuenta propia, renovación	74,56
3.4.A.- Autorización en marco prestaciones trasnacionales de servicios, inicial:	
3.4..A.2.- retribución inferior a dos veces SMI	186,39
3.4.A.3.- retribución igual o superior a dos veces SMI	372,81
3.4.B.- Autorización en marco prestaciones trasnacionales de servicios, prórroga:	
3.4.B.1.- retribución inferior a dos veces SMI	186,39
3.4.B.2.- retribución igual o superior a dos veces SMI	372,81
3.5.- Autorización de trabajo por cuenta ajena de duración determinada:	
3.5.A.2.- temporada o campaña, superior a 6 meses	10,00
3.5.B.2.- obra o servicio y carácter temporal, superior a 6 meses	10,00
3.5.C.2.- formación y realiz. prácticas profesionales, superior a 6 meses	10,00
3.5.D.- prórroga aut. cta. aj. d.d.(excepto formac.y realiz.prácticas prof.)	15,00
3.5.E.- prórroga aut. cta. aj. durac.det., formac.y realiz.prácticas prof.	15,00

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO 1. CUANTÍA TASAS DE EXTRANJERÍA EN 2004, 2005 Y 2008

Cuantías (euros) para 2008. Orden PRE 3654/2007, de 14 de noviembre	2008
3.- Autorizaciones de trabajo de duración superior a seis meses (continuación):	
3.6.A.- Autorización de estancia por estudios	
3.6.A.2.- concesión inicial	111,89
3.6.A.3.- renovación o modificación	37,27
3.6.B.- Autoriz. residencia por circunst.excepc. u otorg. DA primera.4 RLOEx)	
3.6.B.1.- retribución inferior a dos veces SMI	186,39
3.6.B.2.- retribución igual o superior a dos veces SMI	372,81
4.- Expedición tarjetas identidad extranjeros y certific.registro residentes comunitarios:	
4.1.- TIE inicial que documenta la autorización de residencia temporal	10,00
4.2.- TIE que documenta la renovación de residencia temporal	15,00
4.3.- TIE que documenta la autorización de residencia permanente	20,00
4.4.- TIE que documenta la autorización de estancia por estudios	10,00
4.5.- Certific.registro residente comunit. o Tarjeta resid. familiar ciud. Unión	6,80
4.6.- TIE inicial que docum. autorización trabajo para trabajador transfronterizo	10,00
4.7.- Renov. TIE – autoriz. trabajador transfronterizo validez dos años	15,00
4.8.- Renov. TIE – autoriz. trabajador transfronterizo validez cinco años	20,00
5.- Expedic.doc.identidad, títulos y doc.viaje a extranjeros indocum. y otros documentos:	
5.1.- Autorización de inscripción de indocumentados	20,00
5.2.- Expedición de cédula de inscripción	3,00
5.3.- Documento de identidad de refugiado	6,80
5.4.- Documento de identidad de apátrida	6,80
5.5.- Título de viaje	17,20
5.6.- Documento de viaje de la Convención de Ginebra	17,20
5.7.- Documento de viaje de los apátridas	17,20
5.8.- Autorización de regreso	6,00
5.9.- Autorización excepcional de entrada o instancia	16,00
5.10.- Asignación número de identidad extranjero (NIE) a instancia del interesado	9,00
5.11.- Certificados o informes emitidos a instancia del interesado	6,70
5.12.- Autorización de expedición de carta de invitación	95,00
5.13.- Carta de invitación	6,00
5.14.- Compulsa y desglose por cada documento relativo a la Carta de Invitación	1,00
6.- Tramitación de la solicitud de autorización o visado de tránsito en frontera y del visado de estancia en frontera: *(la autoridad competente puede decidir la gratuidad)*	
6.1.- Tramitación de la solicitud de autorización o visado de tránsito en frontera	60,00
6.2.- Tramitación de la solicitud del visado de estancia en frontera	60,00

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO 2. RESUMEN DE DEFECTOS OBSERVADOS EN LOS EXPEDIENTES EXAMINADOS

	DEFECTOS	Oficinas gestoras							
		Balear.	Barc.	Madrid	Sevilla	Zarag.	TOTAL defect	TOTAL Exptes. Exam.	TOTAL %
1	No consta la resolución de concesión de la autorización en el expediente	10	2	1	2	0	**15**	**363**	**4**
2	Omisión de la firma en la resolución	0	0	1	2	0	**3**	**349**	**1**
3	Error/omisión en el importe de la tasa (en la resolución o en el escrito de comunicación)	12	20	22	23	16	**93**	**350**	**27**
4	Error/omisión en la indicación del plazo de pago de la tasa	73	79	75	73	43	**343**	**349**	**98**
5	Error en la calificación del modelo 990	0	0	0	50	0	**50**	**232**	**22**
6	Aplicación improcedente de recargo	6	0	0	6	0	**12**	**23**	**52**
7	Resolución improcedente	0	2	2	2	0	**6**	**361**	**2**
8	No consta la notificación en el expdte.	64	69	61	53	0	**247**	**361**	**68**
9	No consta el modelo 990 en el expdte.	43	49	60	51	3	**206**	**239**	**86**
10	Modelo 990 no firmado por la Administración	0	0	0	4	29	**33**	**33**	**100**
11	No consta el modelo 790 en el expdte.	79	79	76	76	0	**310**	**342**	**91**
12	Modelo 790 no firmado por el extranjero	0	0	0	1	18	**19**	**32**	**59**
13	Incumplimiento plazo ingreso tasa 062	11	3	9	14	15	**52**	**76**	**68**
14	Incumplimiento plazo ingreso tasa 052	1	2	2	8	12	**25**	**81**	**31**
15	Diferencias entre los datos grabados en la aplicación de extranjería y los expedientes:								
	En el tipo de autorización	0	0	3	0	0	**3**	**362**	**1**
	En el importe de la tasa	0	0	1	5	18	**24**	**357**	**7**
	En la fecha de la solicitud	1	4	7	3	1	**16**	**363**	**4**
	En la fecha de la resolución	61	0	1	7	0	**69**	**359**	**19**
	En la fecha del pago	0	0	0	1	26	**27**	**44**	**61**
	En la fecha de la notificación	2	5	2	8	4	**21**	**114**	**18**
16	Diferencias entre los datos grabados en la aplicación de extranjería y los grabados en la aplicación GFIN:								
tasa 062	Discordancias en fechas de pago	28	31	36	29	22	**146**	**238**	**61**
	Consta pago en GFIN y no en aplic.extr.	5	3	16	11	2	**37**	**238**	**15**
	Consta pago en aplic.extr. y no en GFIN	2	2	0	0	0	**4**	**238**	**2**
tasa 052	Discordancias en fechas de pago	45	42	38	35	17	**177**	**341**	**52**
	Consta pago en GFIN y no en aplic.extr.	16	11	20	20	2	**69**	**341**	**20**
	Consta pago en aplic.extr. y no en GFIN	2	2	7	3	0	**14**	**341**	**4**

cve: BOCG-10-CG-A-134

251/000025 (CD)
771/000022 (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 la Gestión de los Gastos e Ingresos de los Proyectos y Actividades de Investigación de la Agencia Estatal «Consejo Superior de Investigaciones Científicas» en colaboración con otras Entidades Públicas y Privadas, ejercicio 2007, así como del Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de enero de 2013.—P.D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro.**

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS GASTOS E INGRESOS DE LOS PROYECTOS Y ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN DE LA AGENCIA ESTATAL «CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS» EN COLABORACIÓN CON OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS, EJERCICIO 2007, EN SU SESIÓN DEL DÍA 18 DE DICIEMBRE DE 2012

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 18 de diciembre de 2012, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la Gestión de los Gastos e Ingresos de los Proyectos y Actividades de Investigación de la Agencia Estatal «Consejo Superior de Investigaciones Científicas» en colaboración con otras Entidades Públicas y Privadas, ejercicio 2007:

ACUERDA

Se insta al Consejo Superior de Investigaciones Científicas a:

1. Corregir las deficiencias en los procedimientos de registro y control de los ingresos.
2. Controlar los gastos efectuados por los centros e institutos con cargo a los fondos de caja.
3. Evitar el encadenamiento de contratos laborales temporales.
4. Garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en la contratación de personal, en definitiva, al estricto cumplimiento de la Ley.
5. Ajustar su política de compras de material fungible e inventariable, para proyectos de investigación, a la normativa reguladora de la contratación pública.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de diciembre de 2012.—El Presidente de la Comisión, **Ricardo Tarno Blanco.**—La Secretaria de la Comisión, **Celia Alberto Pérez.**

cve: BOCG-10-CG-A-134

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS GASTOS E INGRESOS DE LOS PROYECTOS Y ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN DE LA AGENCIA ESTATAL «CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS» EN COLABORACIÓN CON OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS. EJERCICIO 2007

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 27 de enero de 2011, el «Informe de Fiscalización de la gestión de los gastos e ingresos de los proyectos y actividades de investigación de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas en colaboración con otras Entidades públicas y privadas. EJERCICIO 2007», 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-134

ABREVIATURAS

CC.AA.	Comunidades Autónomas.
CICYT	Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología.
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
FMC	Fondo de Maniobra Comercial.
FSE	Fondo Social Europeo.
I+D+i	Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica.
MEC	Ministerio de Educación y Ciencia.
SAICI	Sistema Administrativo Informatizado Contable de los Institutos.
SCG	Sistema de Contabilidad General.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

ÍNDICE

	PÁGINA	PUNTOS
I. INTRODUCCIÓN	111	
A. Antecedentes de la fiscalización	111	1.1 a 1.2
B. Descripción del Organismo fiscalizado	111	1.3 a 1.11
C. Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización	113	1.12 a 1.15
D. Trámite de alegaciones	113	1.16 a 1.17
II. ANÁLISIS DE GASTOS E INGRESOS	113	
A. Registros contables	113	2.1 a 2.6
B. Gastos	115	2.7 a 2.15
C. Ingresos	117	2.16 a 2.37
III. GASTOS DE PROYECTOS Y ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN CON FINANCIACIÓN EXTERNA	122	
A. Procedimiento de gestión	122	3.1 a 3.9
B. Contratación de personal	126	3.10 a 3.18
C. Gastos tramitados a través del Fondo de Maniobra Comercial	128	3.19 a 3.25
D. Pagos en firme	132	3.26 a 3.37
E. Control y justificación de gastos	134	3.38 a 3.50
IV. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL EJERCICIO 1990 APROBADO POR EL PLENO EL 21 DE DICIEMBRE DE 1993	137	4.1 a 4.3
V. HECHOS POSTERIORES	137	5.1 a 5.3
VI. CONCLUSIONES	138	
A. Análisis de gastos e ingresos	138	6.1 a 6.3
B. Gastos de proyectos y actividades de investigación con financiación externa	139	6.4 a 6.12
C. Análisis del cumplimiento de las recomendaciones del Tribunal	140	6.13
D. Hechos posteriores	140	6.14
VII. RECOMENDACIONES	140	7.1 a 7.3
ÍNDICE DE CUADROS	141	
ANEXOS	141	

cve: BOCG-10-CG-A-134

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes de la fiscalización

1.1 La presente fiscalización figura en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2008, aprobado por Acuerdo del Pleno el 28 de febrero de 2008, dentro de las programadas a realizar como consecuencia de la iniciativa fiscalizadora del Tribunal.

1.2 Las Directrices Técnicas a que debía sujetarse la fiscalización fueron establecidas por acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas, de 30 de octubre de 2008, con los objetivos que se presentan en el punto 1.12.

B. Descripción del Organismo fiscalizado

Naturaleza y régimen jurídico

1.3 El Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) es un Organismo Público de Investigación, de los previstos en el artículo 13 de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica. De carácter multisectorial y pluridisciplinar, tiene como fin primordial promover y realizar investigación científica y técnica dentro del marco y al servicio de la política científica y tecnológica del país, con objeto de impulsar y contribuir a su desarrollo económico, social y cultural. Está adscrito al Ministerio de Ciencia e Innovación desde abril de 2008. Anteriormente estuvo adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia excepto en el periodo 2000/2004 que lo estuvo al Ministerio de Ciencia y Tecnología.

1.4 Hasta el 20 de febrero de 2008, el CSIC se configuraba como un Organismo autónomo de los previstos en el artículo 43.1 a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. En esa fecha quedó suprimido el Organismo autónomo y se constituyó la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), creada por el Real Decreto 1730/2007, de 21 de diciembre. La autorización al Gobierno para la creación de la Agencia figuraba en la disposición adicional tercera de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

1.5 La normativa básica reguladora de la actividad del CSIC en el ejercicio 2007 estaba constituida por: su estatuto aprobado por el Real Decreto 1945/2000, de 1 de diciembre, (en vigor hasta la constitución de la Agencia cuyo estatuto fue aprobado por el Real Decreto 1730/2007); por la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica (en adelante, Ley de la Ciencia, como es comúnmente denominada); la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP); la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; y las demás normas de aplicación al sector de organismos autónomos de su naturaleza.

1.6 El CSIC tiene su sede institucional en Madrid, con centros, institutos y unidades distribuidos por España y también en el exterior. En 2007, contaba con 125 institutos de investigación, de los cuales 75 eran propios y 50 mixtos (con titularidad compartida con otros organismos e instituciones públicas y privadas).

Funciones

1.7 Las funciones del Organismo Autónomo CSIC, establecidas en el artículo 4 de su estatuto, básicamente iguales a las que tiene actualmente la Agencia Estatal CSIC, eran las siguientes:

a) Elaborar y ejecutar proyectos de investigación científica y técnica y de innovación tecnológica, que fomenten el avance del conocimiento y la investigación de aplicaciones innovadoras conforme a las directrices y objetivos determinados por el Gobierno en materia de política científica, especialmente en el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (I+D+i), en el ámbito de sus competencias.

En el mismo sentido, diseñar y ejecutar programas de actuación quinquenales que impliquen la realización de actividades de investigación científica, técnica y de innovación tecnológica que se encuentren integrados dentro de las líneas de investigaciones prioritarias del CSIC que conduzcan a la ejecución del Plan de Actuación del Organismo.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Asimismo, participar en los programas de investigación de las CC.AA. y de la Unión Europea en los términos que se puedan establecer mediante convenios y contratos apropiados.

Estas tareas se podrán llevar a cabo también en colaboración con otros organismos científicos y tecnológicos como universidades, otros organismos de investigación, centros tecnológicos y empresas.

b) Contribuir al desarrollo armónico, tanto en el aspecto territorial como en el temático, del sistema integrado de ciencia, tecnología e innovación.

c) Contribuir a la definición de políticas científicas y al análisis, selección, implantación, evaluación y seguimiento de prioridades científico-tecnológicas de futuro, y asesorar a los organismos de la Administración del Estado y de las CC.AA. que lo soliciten en materia de investigación científica e innovación tecnológica.

d) Contribuir a la formación del personal de investigación y de apoyo de la institución, para adecuar sus capacidades a los requerimientos del avance de la ciencia y la tecnología, asegurando la calidad científica y tecnológica de la investigación.

e) Gestionar y promover programas de investigación, nacionales, internacionales y sectoriales, por encargo del Plan Nacional de I+D+i, o aquellos que se deriven de acuerdos con CC.AA. o con la Unión Europea, gestionando, manteniendo y desarrollando instalaciones y fondos al servicio de la actividad científico-tecnológica que le sean encomendados.

f) Promover la implantación de nuevas tecnologías, concertando con empresas y agentes del sector productivo cuantas iniciativas relacionadas con la I+D+i contribuyan al desarrollo económico y social, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos de la Administración General del Estado.

g) Colaborar con las Administraciones, agentes sociales y sector productivo en cuantas tareas sean necesarias para la resolución de los problemas de la sociedad que requieran una respuesta científica o tecnológica.

h) Las que le sean encomendadas por el Gobierno de la Nación y cualesquiera otras encaminadas a potenciar la investigación científica y técnica.

Organización de la actividad investigadora

1.8 La actividad investigadora del CSIC, que se realiza a través de los institutos de investigación, se organiza, fundamentalmente, mediante:

— Proyectos integrados en los programas correspondientes al Plan Nacional de I+D+i, en los programas de I+D de la Unión Europea, de las CC.AA., etc.

— Convenios y contratos de investigación, formación y asesoramiento con empresas públicas y privadas y con otras instituciones nacionales y extranjeras, cualquiera que sea su ámbito territorial.

1.9 Para la ejecución de los citados proyectos y actividades de investigación, el CSIC participa en las correspondientes convocatorias competitivas de ayudas de los distintos programas de investigación. Las subvenciones que recibe junto con los ingresos que obtiene en contraprestación de los convenios y contratos de investigación suscritos se aplican en la financiación de los gastos adicionales generados en la ejecución de los proyectos y acciones de investigación. En el ejercicio 2007 estaban vigentes 2.181 proyectos y 505 acciones de investigación con financiación externa.

Magnitudes económicas

1.10 En el ejercicio 2007 los ingresos contabilizados por el CSIC ascendieron a 884 millones de €, de los cuales un importe de 734 millones de €, el 83%, correspondía a ingresos procedentes del Estado, en concepto de transferencias, subvenciones, investigación contratada, etc. Por su parte, los gastos del ejercicio ascendieron a 761 millones de €, de los cuales un importe de 400 millones de €, el 52%, correspondía a gastos de personal.

1.11 Las subvenciones y otros ingresos recibidos para financiar proyectos y otras actividades de investigación sumaron, según las estimaciones del Tribunal, un importe de 255 millones de € y los gastos adicionales derivados de la realización de los mismos, 178 millones de €.

cve: BOCG-10-CG-A-134

C. Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización

1.12 La fiscalización, que tiene como objetivo el análisis de la gestión de los gastos e ingresos de proyectos y actividades de investigación realizados por el CSIC en colaboración con otras entidades públicas y privadas, básicamente los imputados por el CSIC al resultado de las operaciones comerciales, se ha planteado como una fiscalización de regularidad con los siguientes objetivos:

a) Evaluar los procedimientos y sistemas de gestión económico-financiera y de control interno aplicados por el CSIC para la gestión de los citados gastos e ingresos.
b) Comprobar su adecuada contabilización.
c) Comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a las que está sometido el CSIC.

1.13 Con independencia de estos objetivos generales, se ha analizado en el ámbito de los gastos e ingresos objeto de la presente fiscalización, si el CSIC había adoptado las medidas necesarias para corregir las deficiencias puestas de manifiesto en el «Informe de Fiscalización del Consejo Superior de Investigaciones Científicas ejercicio 1990» aprobado por el Pleno el 21 de diciembre de 1993 y el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal en el mismo.
1.14 El periodo fiscalizado ha sido el ejercicio 2007. No obstante, el ámbito temporal se ha ampliado en aquellos aspectos que se ha considerado conveniente.
1.15 Tanto los responsables de la organización fiscalizada como el personal de la misma han prestado toda la colaboración requerida para la correcta ejecución de los trabajos. Sin embargo, en el desarrollo de los mismos se han puesto de manifiesto diversas deficiencias en el procedimiento de registro y control de los ingresos que han impedido conciliar los ingresos del Estado reconocidos por el CSIC con las correspondientes obligaciones reconocidas por el Estado (puntos 2.26 a 2.28). Además, se han presentado otras limitaciones al alcance derivadas de la falta de aportación por el CSIC de documentación o información sobre algunas cuestiones que se citarán en los correspondientes puntos del Informe (2.14, 2.36, 3.15 y 3.46).

D. Trámite de alegaciones

1.16 De acuerdo con 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 este Informe se remitió para alegaciones al actual Presidente del CSIC y a quien lo fue en el periodo fiscalizado. Sólo se han recibido alegaciones del primero.
1.17 Las citadas alegaciones, que se acompañan al Informe, no contradicen los hechos y valoraciones contenidos en el mismo. En su mayor parte, manifiestan que algunas de las deficiencias señaladas han sido corregidas. En consecuencia, no se ha modificado el texto del Informe, salvo en un caso que se ha insertado una nota a pie de página para precisar el contenido de un punto concreto.

II. ANÁLISIS DE GASTOS E INGRESOS

A. Registros contables

Sistema de Contabilidad General

2.1 Para la llevanza de la contabilidad y la emisión de los documentos contables, el CSIC no empleaba el «Sistema de Información Contable 2» desarrollado por la Intervención General de la Administración del Estado sino que utilizaba un sistema informático propio denominado «Sistema de Contabilidad General», en adelante SCG, que registraba los gastos e ingresos de acuerdo con la clasificación recogida en el cuadro 1.

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO 1: CLASIFICACIÓN CONTABLE DE GASTOS E INGRESOS

	CLASIFICACIÓN	PRESUPUESTO ADMINISTRATIVO	OPERACIONES COMERCIALES
Gastos	Programa	463A, 143A, 000X[1]	OCOG
	Aplicación	Subconcepto presupuestario	999/00, 999/10
	Partida	Partidas de gasto específicas del CSIC	
	Centro	Centro o instituto	
	Naturaleza	Conceptos específicos del CSIC	
Ingresos	Programa	PREI	OCOI
	Aplicación	Subconcepto presupuestario	999/00
	Partida	Partidas de ingreso específicas del CSIC	
	Centro	Centro o instituto	
	Naturaleza	Conceptos específicos del CSIC	

2.2 Este sistema de contabilización presentaba las siguientes peculiaridades:

a) Las operaciones comerciales, agrupadas en un programa de gastos y otro de ingresos, se registraban utilizando unas aplicaciones específicas para los gastos e ingresos: la aplicación 999/10 para los gastos de personal y la 999/00 para el resto de los gastos y, en la vertiente de los ingresos, la 999/00 para el conjunto de ingresos comerciales.

b) Además de la clasificación funcional y económica, el CSIC contaba con una clasificación específica por partidas de gastos e ingresos. En la vertiente de los ingresos las partidas estaban, por lo general, vinculadas con el origen de los fondos y en la de los gastos con su destino[2].

c) El control de los gastos e ingresos se efectuaba también a nivel de centros, tanto los centros e institutos que desarrollaban la actividad investigadora como los centros de gasto de la organización central del CSIC.

d) En el ámbito de la contabilidad financiera, el CSIC utilizaba un elevado número de conceptos para registrar la naturaleza de los gastos e ingresos. Estos conceptos no se correspondían, por lo general, con los de las cuentas de los grupos 6 «Gastos» y 7 «Ingresos» del Plan General de Contabilidad Pública, lo que obligaba al CSIC a elaborar manualmente, a fin de ejercicio, la cuenta del resultado económico-patrimonial.

Sistema Administrativo Informatizado Contable de los Institutos

2.3 El «Sistema Administrativo Informatizado Contable de los Institutos» en adelante SAICI, era la aplicación informática que permitía controlar los gastos realizados por los centros e institutos: la mayor parte de los gastos del capítulo 2 «Gastos corrientes en bienes y servicios», algunos gastos del capítulo 6 «Inversiones reales» (los Planes de Infraestructura a ejecutar por los centros) y la práctica totalidad de los gastos comerciales.

2.4 El SAICI y el SCG registraban los gastos del CSIC. Sin embargo, no estaban integrados, de modo que las mismas anotaciones tenían que efectuarse por duplicado. Así, por ejemplo, las solicitudes de reposición de los Anticipos de Caja Fija y del Fondo de Maniobra Comercial, en las que se relacionaban los pagos efectuados con cargo a los fondos recibidos, se obtenían del SAICI y se remitían en papel al Servicio de Contabilidad que debía de introducir manualmente en el SCG todos y cada uno de los datos

[1] 463A «Investigación Científica», 143A «Cooperación para el Desarrollo», 000X «Transferencias entre Subsectores».
[2] Véanse, a modo de ejemplo, en el anexo VII las partidas de gasto a las que se imputaron los gastos comerciales en el ejercicio 2007.

cve: BOCG-10-CG-A-134

de los justificantes de gasto, duplicidad de tareas que, además de ineficiente, suponía un riesgo de cometer errores.

2.5 Además de contabilizar los gastos de acuerdo con la clasificación recogida en el cuadro 1, el SAICI tenía habilitadas, a modo de contabilidad analítica, las denominadas «cuentas internas», que abría cada centro según sus necesidades y que, por lo general, incluían cuentas por tipos de gasto (para los gastos presupuestarios) y cuentas por proyecto o actividad para los gastos comerciales (una para cada proyecto o actividad).

2.6 En estas cuentas internas, se registraba, como crédito disponible, la dotación presupuestaria/comercial correspondiente (la asignación de crédito al centro para los gastos presupuestarios y las dotaciones efectuadas con los ingresos recibidos para los gastos comerciales). Con cargo a esas dotaciones, se realizaban los gastos que en ningún caso podían ser superiores al crédito disponible en cada momento en la cuenta interna. No obstante, en las cuentas de proyectos existía la posibilidad de conceder anticipos o efectuar traspasos entre cuentas para solventar la falta temporal de crédito.

B. Gastos

2.7 En el ejercicio 2007 las obligaciones reconocidas con cargo al presupuesto administrativo[3] ascendieron a 558.604 miles de € y los gastos comerciales a 202.902 miles de €, sumando un importe global de 761.506 miles de €, con el desglose por conceptos que se recoge en el cuadro 2.

CUADRO 2: DETALLE DE GASTOS. EJERCICIO 2007

(Miles de euros)

CONCEPTO	IMPUTACIÓN		TOTAL
	PRESUPUESTO ADMINISTRATIVO	OPERACIONES COMERCIALES	
Personal	333.563[4]	66.005	399.568
Gastos corrientes en bienes y servicios	61.269	99.518	160.787
Transferencias corrientes	5.145	1.688	6.833
Inversiones reales	140.676	27.492	168.168
Transferencias de capital	17.951	8.199	26.150
TOTAL	**558.604**	**202.902**	**761.506**

2.8 Los gastos de personal representaban el 52% de los gastos totales del ejercicio. Los imputados al resultado de operaciones comerciales correspondían a los derivados de las contrataciones efectuadas en el marco de los programas «Ramón y Cajal» y «Juan de la Cierva» del Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) y a los derivados del personal laboral temporal contratado para la ejecución de proyectos de investigación con financiación externa.

2.9 Los gastos corrientes en bienes y servicios y las inversiones reales imputados a las operaciones comerciales correspondían, fundamentalmente, a gastos e inversiones de proyectos y actividades de investigación financiados con los ingresos comerciales.

2.10 Las transferencias corrientes correspondían a cuotas a diversas instituciones y a organismos internacionales y a transferencias a centros asociados. Por su parte, las transferencias de capital, que sumaban 26.150 miles de €, correspondían, en su mayor parte, 19.303 €, a las ayudas a la formación de

[3] Capítulos 1 a 7.

[4] Incluyen gastos de personal imputados al concepto 640 «Gastos de inversiones de carácter inmaterial», por importe de 43.979 miles de €.

cve: BOCG-10-CG-A-134

personal investigador (becas) imputadas en parte al presupuesto administrativo y en parte a las operaciones comerciales.

2.11 En su conjunto, los gastos comerciales representaban el 27% de los gastos del ejercicio. Según el procedimiento establecido por el CSIC, estos gastos se financiaban con los ingresos que el Organismo imputaba a las operaciones comerciales (subvenciones, investigación contratada, prestación de servicios, etc.) que «generaban crédito» en las aplicaciones comerciales con cargo a las cuales se efectuaban los gastos. La ejecución de estas aplicaciones en el ejercicio 2007 se recoge en el cuadro 3.

CUADRO 3: EJECUCIÓN DE GASTOS COMERCIALES. EJERCICIO 2007

(Miles de euros)

APLICACIÓN DE GASTO		DISPONIBLE (1)	GASTOS[5] (2)	REMANENTE (3)= (1) - 2)
999/10	Personal	109.008	73.655	35.353
999/00	Otros gastos	349.714	129.247	220.467
TOTAL		**458.722**	**202.902**	**255.820**

2.12 El importe total disponible en el ejercicio, consignado en la columna (1), el equivalente a los créditos definitivos del presupuesto administrativo de gastos, ascendió a 458.722 miles de €, cifra que era igual a la suma de los ingresos comerciales reconocidos en el ejercicio, 296.468 miles de € (véase el cuadro 4), más el remanente neto del ejercicio anterior, 162.254 miles de €.

2.13 Los gastos imputados a estas aplicaciones sumaron un importe de 202.902 miles de €[6], ascendiendo, por tanto, el remanente del ejercicio 2007 a 255.820 miles de €. De este remanente, se incorporó al ejercicio 2008, como dotación inicial de las correspondientes aplicaciones de gasto, un importe de 245.866 miles de €[7], correspondiendo la diferencia, de 9.954 miles de €, al resultado de las operaciones comerciales en el ejercicio 2007 (véase el anexo V).

2.14 De acuerdo con el procedimiento establecido por el CSIC, que se analiza en el punto 3.4, el resultado de las operaciones comerciales debería ser igual a la parte de los ingresos comerciales que no generaron crédito en partidas de gasto (los que generaron crédito en la partida 026 «Resultado de Operaciones Comerciales»). Sin embargo, del análisis realizado en la fiscalización se concluye que dichos ingresos ascendieron en 2007 a 9.138 miles de €. La diferencia, de 816 miles de € con el importe contabilizado, correspondía a aumentos y disminuciones registrados en la partida 026, por importes de 5.583 miles de € y de 4.767 miles de €, respectivamente, acerca de los cuales el CSIC no facilitó información en el curso de la fiscalización ni en el trámite de alegaciones.

2.15 Este procedimiento de gestión, por el que el CSIC imputaba al resultado de las operaciones comerciales los gastos financiados con los ingresos comerciales, tenía como consecuencia que se imputaran a las citadas operaciones gastos de todo tipo incluidos los de personal y los derivados de adquisiciones de inmovilizado material, imputaciones que el Tribunal de Cuentas considera incorrectas y así lo viene reiterando en las sucesivas Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado[8].

[5] La diferencia con el importe de gastos de personal imputado al resultado de las operaciones comerciales consignados en el cuadro 7, 66.005 miles de €, se debe a que en la partida 999/10 se imputaron transferencias de capital a becarios, por importe de 8.163 miles de €, y no se imputaron gastos de personal, por importe de 513 miles de € contabilizados en la aplicación 999/00.

[6] El detalle de los gastos por aplicaciones y partidas de gasto figura en el anexo VII.

[7] El remanente que se incorpora al ejercicio siguiente se registra en la contabilidad financiera en la cuenta 485 «Ingresos anticipados» (véase el punto 2.25).

[8] Asimismo, en las citadas Declaraciones el Tribunal ha puesto de manifiesto la necesidad de que se regulen con más detalle y precisión las operaciones comerciales.

cve: BOCG-10-CG-A-134

C. Ingresos

2.16 En el ejercicio 2007 los ingresos presupuestarios del CSIC[9] ascendieron a 587.374 miles de €, y los ingresos comerciales a 296.468 miles de €, sumando un importe total de 883.842 miles de €, con el desglose por conceptos que figura en el cuadro 4[10].

CUADRO 4: DETALLE DE INGRESOS. EJERCICIO 2007

(Miles de euros)

CONCEPTO	IMPUTACIÓN		TOTAL
	PRESUPUESTO ADMINISTRATIVO	OPERACIONES COMERCIALES	
Transferencias del Estado	548.070	0	548.070
Subvenciones	6.505	203.262	209.767
Transferencias FSE/FEDER	30.979	39.577	70.556
Investigación contratada	0	43.662	43.662
Otros ingresos	1.820	9.967	11.787
TOTAL	**587.374**	**296.468**	**883.842**

2.17 Las transferencias corrientes y de capital del Estado, fundamentalmente del MEC, departamento al que estaba adscrito el CSIC en el ejercicio 2007, representaban el 62% de los ingresos del ejercicio y estaban destinadas a financiar el funcionamiento operativo de los servicios y de los instrumentos y líneas científicas.

2.18 Las subvenciones recibidas por el CSIC para realizar proyectos y acciones complementarias de investigación, formar y contratar personal investigador, etc., ascendieron, según la contabilidad del Organismo, a 209.767 miles de €. En su mayor parte, 134.164 miles de €, eran subvenciones concedidas por el MEC, en el marco de las convocatorias del Plan Nacional de I+D+i. Este importe incluía anticipos reembolsables concedidos por el MEC, a cuenta de las ayudas a percibir, indebidamente contabilizados como subvenciones por, al menos, 3.805 miles de €[11].

2.19 En el ámbito de la contabilidad presupuestaria, el CSIC imputó las subvenciones, casi en su totalidad, un importe de 203.262 miles de €, al resultado de las operaciones comerciales. A juicio del Tribunal, estos ingresos debieron imputarse, de acuerdo con su naturaleza, al presupuesto administrativo del Organismo.

2.20 Las transferencias procedentes del Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) imputadas al presupuesto administrativo, que sumaban 30.979 miles de €, correspondían a:

a) Transferencias del FSE destinadas a cofinanciar el programa I3P (Itinerario Integrado de Inserción Profesional), por importe de 15.475 miles de €.

b) Transferencias del FEDER destinadas a cofinanciar proyectos de infraestructura científico-técnica, por importe de 15.504 miles de €.

[9] Capítulos 3 a 7.

[10] En los anexos I a VI se presentan los estados financieros del CSIC al 31/12/2007 (balance de situación, cuenta del resultado económico-patrimonial y estado de liquidación del presupuesto).

[11] Anticipos de la modalidad 4, por importe de 2.908 miles de € (véanse los puntos 2.32.4 y 2.33) y anticipos de la modalidad 1, por importe de 897 miles de €, (véase el punto 2.35).

cve: BOCG-10-CG-A-134

2.21 Las transferencias del FEDER imputadas al resultado de las operaciones comerciales, un importe de 39.577 miles de €, correspondían a los anticipos reembolsables concedidos por el MEC, en concepto de adelanto de la parte de las ayudas a proyectos y acciones específicas de investigación que estaba cofinanciada por el FEDER. Anticipos que el CSIC registraba indebidamente como ingresos del ejercicio, en lugar de hacerlo como préstamos (véanse los puntos 2.32.3 y 2.33).

2.22 En la rúbrica de «Investigación contratada» incluía el CSIC los ingresos recibidos en contraprestación de proyectos y otras actividades de investigación realizados en el marco de contratos o convenios de colaboración suscritos con empresas, universidades, departamentos ministeriales, etc. Estos ingresos fueron imputados en su totalidad a las operaciones comerciales.

2.23 La rúbrica de «Otros ingresos» recoge ingresos derivados de prestaciones de servicios, por importe de 4.443 miles de €, ingresos financieros, por importe de 3.522 miles €, etc. Estos últimos fueron imputados al presupuesto administrativo y a las operaciones comerciales[12], sin seguir un criterio homogéneo para contabilizar ingresos de la misma naturaleza.

2.24 Todos los ingresos comerciales se registraron con criterio de caja. No existía, por tanto, control contable de los deudores por operaciones comerciales.

2.25 En la cuenta del resultado de las operaciones comerciales (anexo V) los ingresos ascendían a 212.856 miles de €. La diferencia, de 83.612 miles de €, con los derechos reconocidos consignados en el cuadro 4 correspondía a los ajustes que el CSIC efectuaba registrando en la cuenta 485 «Ingresos anticipados» un importe igual al de los créditos disponibles a fin de ejercicio en las aplicaciones de gastos comerciales (véase el punto 2.13). Esta forma de proceder no se ajustaba a lo dispuesto en el Plan General de Contabilidad Pública, ya que los ingresos contabilizados por el CSIC en la citada cuenta no eran ingresos cobrados en el ejercicio que correspondían al ejercicio siguiente, sino el remanente del que podían disponer los institutos para efectuar gastos comerciales en el ejercicio siguiente. Al 31/12/2007 los ingresos anticipados sumaban 245.866 miles de € y al 31/12/2006 un importe de 164.254 miles de €.

Ingresos del Estado

2.26 Según las estimaciones del Tribunal, un importe de 733.745 miles de €, que representaba el 83% de los derechos reconocidos por el CSIC en 2007, eran ingresos procedentes del Estado en concepto de transferencias, subvenciones, anticipos reintegrables[13] e investigación contratada. Dicho importe correspondía a los ingresos del Estado identificados como tales en los registros del CSIC. No obstante, al no figurar en los citados registros la identidad del pagador de todos y cada uno de los ingresos, existe la posibilidad de que los procedentes del Estado fueran en 2007 más elevados.

2.27 En la fiscalización se procedió a conciliar los derechos reconocidos por el CSIC con las correspondientes obligaciones reconocidas por el Estado. Para ello se calcularon dichas obligaciones con los criterios de contabilización de ingresos aplicados por el CSIC, de caja con carácter general y de devengo en algunas transferencias, resultando unas obligaciones reconocidas por el Estado, por importe de 744.990 miles de €, con el desglose que figura en el cuadro 5.

[12] Los intereses de la cuenta de Habilitación general, 1.654 miles de €, en presupuesto, los de las cuentas de los centros e institutos, 1.868 miles de €, en comerciales.

[13] Se incluyen los anticipos reintegrables de las modalidades 3 y 4 que el CSIC contabilizaba como ingresos del ejercicio. (véase el punto 2.33).

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO 5: OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR EL ESTADO. DESTINATARIO CSIC. EJERCICIO 2007

(Miles de euros)

CONCEPTOS	MEC	OTROS DEPARTAMENTOS	TOTAL
Trabajos realizados por el CSIC		5.996	5.996
Transferencias y subvenciones corrientes	368.518	180	368.698
Transferencias y subvenciones de capital	325.113	1.687	326.800
Anticipos reintegrables	43.496		43.496
TOTAL	**737.127**	**7.863**	**744.990**

2.28 No ha sido posible determinar con exactitud a que correspondía la diferencia, de 11.245 miles de €, entre las obligaciones reconocidas por el Estado y los derechos reconocidos por el CSIC, ya que el procedimiento de registro de los ingresos no permitía efectuar el seguimiento desde su cobro hasta su aplicación contable. No obstante, en el curso de los trabajos de fiscalización pudieron identificarse las siguientes causas, por las que se registraron diferencias que sumaban 10.015 miles de €:

a) Subvenciones del MEC que el CSIC debía transferir, en su condición de coordinador, a los socios de algunos proyectos. Estos ingresos, un importe en el ejercicio 2007 de 3.451 miles de €, y sus correspondientes pagos, eran registrados por el CSIC como operaciones no presupuestarias.

b) Subvenciones libradas en formalización por el MEC para cancelar anticipos reembolsables de la modalidad 4 (véase el punto 2.32.4). Estas subvenciones, que en 2007 ascendieron a 62 miles de €, no eran contabilizadas por el CSIC que en su día contabilizó el anticipo como una subvención.

c) Ingresos del Estado pendientes de aplicación al 31/12/2007, un importe de 2.192 miles de €, menos los ingresos del Estado de ejercicios anteriores aplicados por el CSIC en 2007, un importe de 1.092 miles de €.

d) Reintegros y devoluciones de ingresos del Estado de ejercicios anteriores, un importe de 5.402 miles de €, en el ejercicio 2007.

Cobros pendientes de aplicación

2.29 Gran parte de los ingresos recibidos por el CSIC se registraba en la cuenta «Cobros pendientes de aplicación» permaneciendo en la misma, en ocasiones, durante largos periodos de tiempo. Al 31/12/2007, la citada cuenta tenía un saldo de 11.496 miles de €, con el desglose por antigüedad que se refleja en el cuadro 6, en el que también se detalla el importe aplicado a lo largo del ejercicio 2008.

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO 6. COBROS PENDIENTES DE APLICACIÓN AL 31/12/2007

ANTIGÜEDAD DEL SALDO A 31/12/2007	PENDIENTE DE APLICACIÓN A 31/12/2007	APLICADO O DEVUELTO[14] EN 2008	PENDIENTE DE APLICACIÓN A 31/12/2008
Menos de 1 mes	5.131	5.070	61
Entre 1 y 3 meses	2.708	2.608	100
Entre 3 y 6 meses	1.085	980	105
De 6 meses a 1 año	1.862	1.465	397
Más de 1 año	710	402	308
TOTAL	**11.496**	**10.525**	**971**

2.30 Un 45 % del importe pendiente de aplicar al finalizar el ejercicio, 5.131 miles de €, correspondía a ingresos recibidos a lo largo del mes de diciembre, buena parte de ellos en los últimos días del mes, por lo que esta parte del saldo puede ser considerada razonable, debido al elevado volumen de ingresos recibidos y al complejo sistema de contabilidad arbitrado por el CSIC para su aplicación. El 99% de dichos ingresos se aplicaron o fueron devueltos en 2008.

2.31 El resto del saldo, con ingresos de una antigüedad superior al mes y algunos con una antigüedad de hasta tres años, era consecuencia de las deficiencias de los procedimientos de registro y control de ingresos implantados por el CSIC: a) falta de coordinación entre los diferentes servicios implicados en la gestión de los ingresos; b) existencia de diferentes bases de datos y sistemas informáticos aplicados; y c) disfunciones en el tratamiento de la información en sus distintas fases.

Anticipos reembolsables

2.32 El MEC concedía, en el marco de las correspondientes convocatorias del Plan Nacional de I+D+i, ayudas financieras, en forma de anticipos reembolsables con un tipo de interés del 0%, que tenían por finalidad adelantar a los organismos beneficiarios los recursos necesarios para la ejecución de proyectos de infraestructura científico-técnica, proyectos de investigación, acciones complementarias o especiales, etc. En el periodo fiscalizado el CSIC había recibido los siguientes tipos de anticipos:

1. Anticipos de ayudas a proyectos de infraestructura científico-técnica cofinanciadas por el FEDER. Estas ayudas, concedidas por el MEC en el marco de la convocatoria efectuada mediante la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia ECI/1372/2004, de 12 de mayo, estaban cofinanciadas por el FEDER que transfería los fondos al Tesoro Público cuando quedaba acreditado que la inversión subvencionada había sido ejecutada y pagada. Para facilitar la realización de las inversiones, el MEC concedió a las entidades beneficiarias de las ayudas, entre las que se encontraba el CSIC, anticipos a reembolsar con las ayudas provenientes del FEDER. Los anticipos concedidos al CSIC en el ejercicio 2006 ascendieron a 22.221 miles de €.

2. Anticipos de ayudas a proyectos de infraestructura científico-técnica no cofinanciadas por el FEDER. En 2007 el CSIC recibió un anticipo, por importe de 215 miles de €, para financiar un proyecto de infraestructura que no había sido subvencionado en el marco de la convocatoria a que se ha hecho referencia en el epígrafe anterior. Este anticipo se debía amortizar en un plazo de diez anualidades a contar desde febrero de 2009.

3. Anticipos de ayudas a proyectos de investigación, acciones complementarias o especiales, etc., cofinanciadas por el FEDER. Modalidad en la que, además de la subvención, el MEC concedía una ayuda financiera para anticipar la parte cofinanciada por el FEDER que, de acuerdo con la normativa comunitaria, no se abonaba hasta que quedaba acreditado que los gastos subvencionados habían sido realizados y

[14] Las aplicaciones ascendieron a 9.939 miles de € y las devoluciones a 586 miles de €.

cve: BOCG-10-CG-A-134

pagados. Estos anticipos, que en el ejercicio 2007 sumaron, según la contabilidad del CSIC, 39.577 miles de €, se amortizaban con las ayudas provenientes del FEDER.

4. Anticipos de ayudas para actuaciones de mejora del equipamiento científico no cofinanciadas por el FEDER. Modalidad de ayuda por la que se concedía un anticipo reintegrable previo y una subvención posterior para amortizar el anticipo[15]. Según los registros contables del CSIC, los anticipos de este tipo recibidos en 2007 ascendieron a 2.908 miles de €.

2.33 Desde el punto de vista contable, la recepción de estos anticipos obligaba al CSIC a registrarlos como préstamos y aplicarlos al capítulo 9 «Pasivos financieros» de su Presupuesto de Ingresos. Sin embargo, el CSIC sólo procedió a registrar de esta manera los anticipos de los epígrafes 1 y 2 mientras que los de los epígrafes 3 y 4 los registró como ingresos comerciales (subvenciones) del ejercicio en el que los recibió.

2.34 La amortización de los anticipos de la modalidad 1, que comenzó en el ejercicio 2007, finalizó en 2009, ejercicio en el que terminaba el plazo de ejecución de las inversiones subvencionadas y de cancelación de los anticipos. De acuerdo con la liquidación presentada por el CSIC, cuyos datos se resumen en el cuadro 7, las ayudas que correspondían a las inversiones justificadas por el CSIC y validadas por el FEDER ascendieron a 20.485 miles de €, insuficientes para amortizar los fondos anticipados, un importe de 22.221 miles de €. Por ello, el CSIC ingresó en enero de 2010 en el Tesoro Público, un importe de 1.736 miles de €, para completar la amortización de los fondos anticipados.

CUADRO 7. LIQUIDACIÓN DE ANTICIPOS REINTEGRABLES A PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

NÚMERO DE PROYECTOS	INVERSIÓN APROBADA (1)	ANTICIPOS RECIBIDOS (2)	INVERSIÓN VALIDADA (3)	AYUDA FEDER (4)	REINTEGROS AL TESORO (5)=(2)-(4)
25	23.932	13.393	33.652	13.393	
32	13.811	8.828	11.309	7.092	1.736
57	**37.743**	**22.221**	**44.961**	**20.485**	**1.736**

2.35 Al efectuar la liquidación resumida en el cuadro 7, el CSIC no tuvo en cuenta que las ayudas a dos proyectos, cuyos datos figuran consignados en los cuadros 8 y 9, habían sido modificadas después de su concesión. El primero (proyecto CSIC-05-35-149), que tenía por objeto la creación del Instituto en Ciencias de la Alimentación, se ejecutaba en colaboración con la Universidad Autónoma de Madrid. La ayuda concedida inicialmente al CSIC por importe de 1.500 miles de €, se incrementó en septiembre de 2007, en 897 miles de €, minorando en la misma cuantía la ayuda concedida a la citada universidad[16]. Ésta transfirió al CSIC, en diciembre de 2007, dicho importe, que había recibido como un anticipo a cuenta de la ayuda, y el Organismo lo contabilizó como un ingreso comercial del ejercicio, en la cuenta 756 «Subvenciones de capital», en lugar de registrarlo como un préstamo. Por su parte, en la liquidación del proyecto, el CSIC no tuvo en cuenta el incremento de la ayuda concedida, aunque de haberlo hecho el resultado final no habría variado, al ser la ayuda del FEDER (columna 5 del cuadro 8) igual a los anticipos recibidos (columna 3). Sí afectó a la contabilización de la ayuda, registrada como un ingreso comercial del ejercicio 2007 en lugar de como un ingreso presupuestario, concepto 790 «Transferencias de capital del FEDER», del ejercicio en el que se recibieron las ayudas provenientes del FEDER. También afectó a la correlación de ingresos y gastos, al imputarse parte de los ingresos al resultado de las operaciones comerciales y el gasto que financiaba la ayuda al presupuesto administrativo (capítulo 6 «Inversiones reales»).

[15] Por ejemplo, un anticipo en 2006, por importe de 75 miles de €, y una subvención librada en formalización, sin salida material de fondos, en tres anualidades de 25 miles de €, con cargo a los presupuestos de los ejercicios 2008/2009/2010.

[16] Resolución del Secretario de Estado de Universidades e Investigación, del Ministerio de Educación y Ciencia, de 10 de septiembre de 2007.

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO 8. PROYECTO CSIC 05-35-149

(Miles de euros)

CONCEPTO	INVERSIÓN APROBADA (1)	AYUDA APROBADA (2)	ANTICIPO RECIBIDO (3)	INVERSIÓN VALIDADA (4)	AYUDA FEDER (5)	DIFERENCIA (6) = (5) – (3)
Inicial	3.000	1.500	1.500			
Modificación	1.794	897	897			
TOTAL	**4.794**	**2.397**	**2.397**	**9.916**	**2.397**	**0**

2.36 En el otro proyecto (CSIC-05-35-150), cuyo objeto era la creación del Instituto de Medicina Molecular Príncipe de Asturias, ejecutado en colaboración con la Universidad de Alcalá de Henares, también se produjo un incremento de la ayuda al CSIC, por importe de 1.995 miles de €, y una minoración del mismo importe en la ayuda a la citada universidad[17]. Como ésta no había recibido anticipo a cuenta de la ayuda, no transfirió importe alguno al CSIC. De acuerdo con los datos que se detallan en el cuadro 9, la ayuda FEDER, 3.473 miles de € (columna 5), era superior al anticipo recibido, 3.000 miles de € (columna 2), por lo que el CSIC resultaba acreedor en un importe de 473 miles de €, que no le había sido anticipado. El CSIC, que no tenía registrado ese derecho, no facilitó información al respecto en el curso de la fiscalización ni en el trámite de alegaciones.

CUADRO 9. PROYECTO CSIC 05-35-150

(Miles de euros)

CONCEPTO	INVERSIÓN APROBADA (1)	AYUDA APROBADA (2)	ANTICIPO RECIBIDO (3)	INVERSIÓN VALIDADA (4)	AYUDA FEDER (5)	DIFERENCIA (6) = (5) – (3)
Inicial	6.000	3.000	3.000			
Modificación	3.990	1.995	0			
TOTAL	**9.990**	**4.995**	**3.000**	**6.946**	**3.473**	**473**

2.37 Para los anticipos de la modalidad 3, no consta que el CSIC llevara control alguno de la parte correspondiente a las ayudas FEDER que le habían sido anticipadas por el MEC, a pesar de que en el caso de existir diferencias entre el anticipo recibido y la ayuda correspondiente a los gastos certificados debía reintegrar el remanente al Tesoro Público.

III. GASTOS DE PROYECTOS Y ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN CON FINANCIACIÓN EXTERNA

A. Procedimiento de gestión

3.1 Una gran parte de los proyectos y actividades de investigación realizados por el CSIC recibía financiación externa, en concepto de subvenciones, al acudir los investigadores del Organismo a las correspondientes convocatorias de ayudas, y en concepto de investigación contratada, al suscribir contratos o convenios de colaboración para realizar trabajos de investigación. Estos ingresos, que el CSIC imputaba al resultado de operaciones comerciales, se destinaban a financiar los gastos adicionales

[17] Resolución del Secretario de Estado de Universidades, del Ministerio de Ciencia e Innovación, de 10 de diciembre de 2008.

cve: BOCG-10-CG-A-134

derivados de la ejecución de los citados proyectos y actividades de investigación. De modo que para realizar un gasto era preciso contar con financiación específica para ello.

3.2 En el ejercicio 2007, los ingresos recibidos por el CSIC destinados a la financiación de proyectos y actividades de investigación ascendieron, según las estimaciones del Tribunal de Cuentas[18], a 255.398 miles de euros, con el desglose que se recoge en el cuadro 10.

CUADRO 10. INGRESOS DE PROYECTOS Y ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN. EJERCICIO 2007

(Miles de euros)

CONCEPTO	IMPORTE	
Subvenciones del Ministerio Educación y Ciencia		146.933
A proyectos y acciones I+D+i	*104.448*	
Anticipos reembolsables	*42.485*	
Otras subvenciones		62.840
Unión Europea	*23.366*	
CC.AA.	*21.089*	
Otros ministerios, OPIS, universidades	*13.329*	
Fondo de Investigación Sanitaria	*3.264*	
Otras subvenciones	*1.792*	
Investigación contratada		42.869
Con empresas, ministerios, universidades	*35.707*	
Con CC.AA.	*7.162*	
Otros ingresos		2.756
Venta de servicios (análisis, dictámenes)	*2.293*	
Ingresos varios	*463*	
TOTAL		**255.398**

3.3 Las subvenciones concedidas por el MEC, en el marco de las distintas convocatorias de los programas del Plan Nacional de I+D+i, destinadas a la ejecución de proyectos de investigación y acciones complementarias o especiales junto a los anticipos reembolsables de las modalidades 3 y 4 (véase el punto 2.32) sumaron en el ejercicio 2007 un importe de 146.933 miles de €, lo que representa el 58% de los ingresos destinados a financiar proyectos y actividades de investigación.

3.4 De acuerdo con el procedimiento establecido por el CSIC para la gestión de las operaciones comerciales, todos estos ingresos «generaban crédito» en el programa de gastos de las operaciones comerciales[19]. Así, en el ejercicio 2007 cuando se recibía un ingreso comercial destinado a la ejecución de proyectos o actividades de investigación se generaba crédito en:

a) El programa de gastos de operaciones comerciales: aplicaciones 999/10 «Gastos de personal» y 999/00 «Otros gastos».

b) Las partidas de gasto, en función del tipo de ingreso recibido. Así, la parte destinada a financiar los gastos directos generaba crédito en la partida 033 «Créditos para gastos procedentes de proyectos y

[18] Importe de derechos reconocidos en 2007 estimado a partir de los registros contables del CSIC. El resto de los ingresos comerciales, por importe de 41.070 miles de €, correspondían a: subvenciones destinadas a financiar programas de potenciación de recursos humanos; ingresos procedentes de ventas; ingresos financieros, etc.

[19] Véase la calificación contable de gastos en el cuadro 1.

cve: BOCG-10-CG-A-134

contratos de investigación» del instituto en el que se iba a realizar el proyecto, mientras que la parte destinada a financiar los gastos indirectos generaba crédito en las partidas 099 «Programa de apoyo a la infraestructura» del instituto correspondiente y 026 «Resultado de operaciones comerciales» de la organización central[20], de acuerdo con los porcentajes de reparto establecidos por el CSIC. Por ejemplo, en las subvenciones del Plan Nacional de I+D+i el 85% de la ayuda destinada a financiar los costes indirectos generaba crédito en la partida 099 y el 15% restante en la partida 026.

c) La cuenta interna de cada proyecto o actividad, por la cuantía asignada a la partida 033, y la cuenta interna de infraestructura del centro, por la asignada a la partida 099.

3.5 Los gastos derivados de la ejecución de proyectos y otras actividades con financiación externa imputados a las operaciones comerciales[21] se correspondían, por tanto, con los realizados con cargo a las partidas de gasto 033 «Créditos para gastos procedentes de proyectos y contratos de investigación» y 099 «Programa de apoyo a la infraestructura», que sumaron en el ejercicio 2007, un importe de 177.843 miles de €, con el desglose por concepto y partidas de gasto que se recoge en el cuadro 11. La diferencia con los ingresos destinados a financiar los citados proyectos y actividades correspondía, por un lado, a los remanentes de crédito a fin de ejercicio que se traspasaban al siguiente y, por otro lado, a la parte de los ingresos destinada a compensar los gastos generales del Organismo[22].

CUADRO 11. GASTOS DE PROYECTOS Y ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN. EJERCICIO 2007

(Miles de euros)

CONCEPTOS DE GASTO	PARTIDA 033	PARTIDA 099	TOTAL
Personal	***56.802***		***56.802***
Personal laboral	38.142		38.142
Cuotas sociales	10.497		10.497
Becarios	8.163		8.163
Gastos corrientes en bienes y servicios	***81.248***	***13.255***	***94.503***
Suministros	31.076	3.581	34.657
Material informático no inventariable	1.687	453	2.140
Reparaciones y conservación	3.355	2.048	5.403
Dietas y locomoción	13.979	697	14.676
Estudios y trabajos técnicos	8.171	825	8.996
Otros trabajos realizados por otras empresas y profesionales	3.264	1.119	4.383
Gastos en investigación y desarrollo del ejercicio	7.350	426	7.776
Reuniones y conferencias	5.671	1.080	6.751
Otros	6.695	3.026	9.721
Material inventariable	***23.999***	***2.539***	***26.538***
Equipos e instrumental científico	18.147	776	18.923
Equipos para procesos de información	3.504	415	3.919
Otro material	2.348	1.348	3.696
TOTAL	**162.049**	**15.794**	**177.843**

[20] Con cargo a esta partida no se realizaban gastos. Su saldo determinaba la cuantía del resultado de las operaciones comerciales (véase el punto 2.14).

[21] Los gastos de proyectos de investigación financiados por el CSIC se imputaban al presupuesto administrativo.

[22] La que genera crédito en la partida 026 «Resultado de operaciones comerciales».

cve: BOCG-10-CG-A-134

3.6 Los gastos imputados a la partida 033 eran gastos directos, derivados de la ejecución de proyectos concretos, realizados a instancia del investigador principal de cada proyecto, mientras que los imputados a la partida 099 eran gastos indirectos, vinculados a la estructura del instituto, realizados a instancias del gerente o del director.

3.7 Los gastos de personal imputados en la partida 033 eran, fundamentalmente, gastos derivados de la contratación de personal laboral temporal para la ejecución de proyectos de investigación. Estos gastos eran tramitados por la Subdirección General de Recursos Humanos, que era la encargada de la elaboración y el pago de las nóminas, aunque en la contratación del citado personal intervenían los institutos de investigación en los que se desarrollaban los proyectos. Por su parte, los gastos corrientes en bienes y servicios y las adquisiciones de material inventariable se tramitaban por los institutos de investigación. En su mayor parte, a través del sistema denominado «Fondo de Maniobra Comercial» y el resto por el procedimiento de pagos en firme.

3.8 Para fiscalizar los gastos de proyectos y actividades de investigación se seleccionó una muestra estratificada de 11 de los 102 institutos de investigación del CSIC que en 2007 contaban con caja pagadora. Para ello se agruparon los centros en tres tramos en función de su volumen de gastos comerciales en el ejercicio 2007. Del primer tramo integrado por 58 centros con gastos inferiores a 1.500 miles de €, se seleccionaron 4 centros, del segundo tramo con 33 centros con gastos comprendidos entre 1.501 y 4.000 miles de €, se seleccionaron 6 y del tercer tramo con gastos superiores a 4.001 miles de € integrado por 11 centros, se seleccionó 1. En su conjunto, los gastos comerciales de los institutos de la muestra sumaban 23.636 miles de €, con el detalle por centro que se recoge en el cuadro 12. Estos gastos, en su mayor parte gastos de investigación, representaban el 12% de los gastos comerciales de los institutos de investigación.

CUADRO 12. GASTOS COMERCIALES DE LOS CENTROS DE LA MUESTRA. EJERCICIO 2007

(Miles de euros)

CÓDIGO	NOMBRE	IMPORTE
010103	Instituto de Estructura de la Materia	3.340
010105	Centro de Física Miguel A. Catalán[23]	100
010164	Instituto de Matemáticas y Física Fundamental	1.242
010301	Instituto de Óptica Daza de Valdés	905
020101	Instituto de Química Física Rocasolano	1.579
030102	Instituto de Ciencias de la Tierra Jaume Almera	2.955
050204	Centro de Investigaciones Biológicas	6.732
050506	Instituto de Investigaciones Biomédicas de Barcelona	2.182
050507	Instituto de Biomedicina de Valencia	1.290
080101	Centro de Ciencias Medioambientales	1.511
110101	Instituto de la Grasa	1.800
	TOTAL CENTROS	**23.636**

[23] Centro de servicios de gestión administrativa, almacén, mantenimiento y apoyo técnico a los centros 010103, 010164 y 010301

cve: BOCG-10-CG-A-134

3.9 La fiscalización de los gastos de personal, cuyos resultados se recogen en el apartado III.B, se centró en el análisis de las contrataciones de personal laboral temporal para la ejecución de proyectos efectuada por los centros de la muestra. Por su parte, la fiscalización de los gastos corrientes en bienes y servicios y de las adquisiciones de material inventariable, se efectuó analizando sendas muestras de gastos tramitados a través del Fondo de Maniobra Comercial y a través del procedimiento de gastos en firme, cuyos resultados se recogen en los apartados III.C y III.D, respectivamente. Finalmente, la fiscalización del control y la justificación de los gastos de proyectos, cuyos resultados se exponen en el apartado III.E, se efectuó analizando una muestra de cuentas internas de proyectos.

B. Contratación de personal

3.10 El CSIC, en su condición de Organismo Público de Investigación, puede celebrar, al amparo de lo previsto en el artículo 17.1 de la Ley de la Ciencia[24] los siguientes contratos de personal laboral temporal: a) contratos para la realización de un proyecto específico de investigación y b) contratos para la incorporación de investigadores al sistema español de ciencia y tecnología. Los primeros, a celebrar con personal investigador o personal científico o técnico, son contratos para obra o servicio determinado de los previstos en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

3.11 Conforme a lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2007, la contratación de personal laboral temporal requería la autorización conjunta de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda. Para los contratos formalizados por los Organismos Públicos de Investigación, de las modalidades a las que se ha hecho referencia en el punto anterior, la autorización se materializaba en la aprobación de un cupo anual de contrataciones. La del ejercicio 2007 establecía que el número total de contratos formalizados en las citadas modalidades no podía ser superior en cada momento al 33,33% del número total de puestos de carácter estructural (funcionario+laboral fijo) ocupados. Sin embargo, de la información sobre los contratos celebrados de acuerdo con la autorización, remitida por el CSIC a las Direcciones Generales de Función Pública y de Costes de Personal y Pensiones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, que se resume en el cuadro 13, se concluye que a lo largo del ejercicio 2007 el CSIC superó ampliamente el cupo de contrataciones temporales autorizadas.

CUADRO 13. RELACIÓN PERSONAL ESTRUCTURAL/TEMPORAL. EJERCICIO 2007

FECHA	PERSONAL ESTRUCTURAL	PERSONAL TEMPORAL[25]	%
28/02/2007	6.210	2.317	37,31
30/04/2007	6.305	2.510	39,81
30/06/2007	6.442	2.634	40,89
30/09/2007	6.218	2.733	43,95
31/12/2007	6.221	2.669	42,90

3.12 El número de contratos de la modalidad a), de obra o servicio determinado para la realización de proyectos de investigación, suscritos en 2007 ascendió a 1.631. El procedimiento de contratación establecido por el CSIC, que se detalla en el anexo VIII, se iniciaba a instancias del investigador principal del proyecto y concluía con la propuesta de contratación formulada por el citado investigador, con el visto bueno del director del instituto, al término de las correspondientes pruebas selectivas efectuadas mediante

[24] En la redacción dada por la disposición adicional séptima de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.

[25] Contratos de las dos modalidades previstas en el artículo 17.1 de la Ley de la Ciencia. Al 31/12/2007, 1.831 de la modalidad a) y 838 de la modalidad b).

cve: BOCG-10-CG-A-134

convocatoria pública. No obstante, según la información analizada, 32 personas habían sido contratadas en el ejercicio 2007 sin mediar convocatoria pública ni acudir a ningún proceso de selección sin garantizar, por tanto, los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben regir el acceso a la Función Pública e incumpliendo las «Instrucciones relativas a contratos temporales en la modalidad de obra o servicio determinado con cargo a proyectos» dictadas por el Secretario General del CSIC, el 25 de octubre de 2006.

3.13 De acuerdo con la documentación facilitada por los dos centros de la muestra en los que se registró esta deficiencia, el 010301 y el 080101, se trataba en ambos casos de trabajadores extranjeros, con contrato fuera de convenio, a los que los investigadores principales de los proyectos identificaban en la propuesta de contratación como los candidatos idóneos.

3.14 En el ejercicio 2007 los centros de la muestra suscribieron 189 contratos con las personas seleccionadas en 69 convocatorias públicas de pruebas selectivas. En la fiscalización se analizó la documentación de 16 convocatorias por las que se convocaban 54 plazas, verificando que en todos los casos se respetaron los procedimientos establecidos por el CSIC, que las convocatorias se adaptaron a los modelos previstos para cada tipo de contrato y que los candidatos seleccionados fueron los que obtuvieron la puntuación más elevada en la valoración de los méritos efectuada por el órgano de selección. No obstante, hay que señalar que en 5 de las 16 convocatorias analizadas, el órgano de selección estaba constituido por cinco personas, en lugar de siete como establecían las convocatorias en su punto 7.

3.15 De las 54 plazas convocadas en las convocatorias de la muestra, 3 quedaron desiertas y otras 3 no llegaron a cubrirse. En un caso la persona seleccionada renunció y en los otros 2 casos no llegaron a formalizarse los correspondientes contratos, sin que el centro 020101 haya facilitado información al respecto.

3.16 En la fiscalización se analizaron 101 de los 189 contratos suscritos por los centros de la muestra, verificando que los trabajadores eran los candidatos seleccionados en las correspondientes convocatorias, que reunían los requisitos establecidos en las mismas y que las retribuciones abonadas por el CSIC en el ejercicio 2007 se ajustaron a lo establecido en cada caso. Como resultado del análisis se pusieron de manifiesto las siguientes deficiencias:

a) En 1 caso, la trabajadora no había solicitado la homologación del título académico a la fecha de formalización del contrato, solicitud que presentó 47 días después, a pesar de que la presentación de la homologación o, en su defecto, la acreditación de haber iniciado su tramitación era uno de los requisitos establecidos en la convocatoria para la firma del contrato.

b) En 4 casos, no ha quedado acreditada la existencia de autorización para prorrogar los contratos. Aunque en éstos no se establecía la fecha de su terminación, vinculada a la finalización de los trabajos encomendados, en la propuesta de tramitación del contrato se establecía la fecha prevista de finalización, cuya prórroga debía ser autorizada por el Secretario General del CSIC.

c) En 1 caso, no consta que, al término de contrato, el CSIC abonara a la trabajadora la indemnización correspondiente, de 8 días por año trabajado, y en otro caso, el importe abonado, según la información facilitada, 507 €, era inferior a la que correspondía, según el periodo trabajado, 1.014 €.

3.17 El análisis de los 101 contratos de la muestra puso de manifiesto que 35 de las personas contratadas en 2007 ya habían suscrito anteriormente con el CSIC contratos de obra o servicio determinado para la realización de proyectos de investigación[26] y que a la fecha de la fiscalización de esta área, octubre de 2009, 4 habían sido dadas de alta por el CSIC como personal laboral indefinido no fijo, con una antigüedad reconocida desde la fecha del primer contrato suscrito con el CSIC (1995 en un caso, 2000 en otro y 2001 en los otros dos), en virtud de las correspondientes sentencias dictadas por Juzgados de lo Social.

3.18 Según la documentación analizada en la fiscalización, tras la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, que entre otras reformas, modificaba la redacción del apartado 5 del artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores limitando el encadenamiento de contratos temporales, un gran número de trabajadores contratados con carácter temporal por el CSIC interpusieron demandas judiciales. A 27/01/2010, el número de sentencias firmes favorables a los trabajadores dictadas desde 2005 ascendía a 233.

[26] Otras 16 contratadas por vez primera en 2007, fueron posteriormente contratadas para otros proyectos.

cve: BOCG-10-CG-A-134

C. Gastos tramitados a través del Fondo de Maniobra Comercial

3.19 La mayor parte de los pagos de gastos comerciales se instrumentaba mediante un fondo de caja para realizar operaciones comerciales denominado «Fondo de Maniobra Comercial» (FMC) cuyo funcionamiento era el siguiente: las cajas pagadoras de los centros o institutos contaban con una provisión de carácter extrapresupuestario y permanente para la atención inmediata de gastos comerciales, que se iba reponiendo a medida que los cajeros pagadores justificaban los pagos realizados con cargo a la provisión recibida. Este sistema no estaba previsto en la normativa reguladora de los gastos públicos. Por su parte, en las normas internas del CSIC vigentes en 2007 no se establecía qué gastos se podían efectuar con cargo al FMC ni los límites cuantitativos para los pagos a efectuar por este sistema[27]. Del análisis realizado se concluye que, aunque en el ejercicio 2007 no se había establecido de forma explícita el límite cuantitativo de pagos, de hecho, el límite era el establecido para los contratos menores en el TRLCAP, 12.020 € para los contratos de suministro y de servicios y 30.050 € para los contratos de obra.

3.20 Según la información facilitada en el curso de los trabajos de la fiscalización, el procedimiento de tramitación de los pagos efectuados con cargo al Fondo de Maniobra Comercial era el siguiente:

a) Se iniciaba a instancias del investigador principal para gastos de investigación, contabilizados en la partida 033, y del gerente para gastos de infraestructura del instituto, contabilizados en la partida 099. En la adquisición de bienes fungibles o inventariables se cumplimentaba un «vale de pedido» o «solicitud de compra» para que el jefe de almacén efectuara la compra y, en el caso de comisiones de servicio, se cumplimentaba una solicitud. Para el resto de gastos no quedaba constancia de la solicitud efectuada por el investigador.

b) Una vez realizado el gasto, los justificantes se remitían al cajero pagador, quien estampillaba un «cajetín» en la factura, en el que hacía constar la aplicación, partida, naturaleza y cuenta interna a la que se imputaba el gasto, y lo remitía al gerente, quien daba su conformidad al gasto y ordenaba el pago correspondiente.

c) A medida que las necesidades de tesorería aconsejaban la reposición de fondos, el cajero pagador rendía la cuenta justificativa de los fondos utilizados, que era aprobada por el director del instituto. La cuenta, que incluía una relación de facturas, en lugar de los documentos justificativos, se remitía al Servicio de Auditoría Interna, dependiente de la Subdirección General de Actuación Económica.

d) El Servicio de Auditoría Interna realizaba una revisión formal de la cuenta[28] y la remitía a los servicios correspondientes para su contabilización y pago.

3.21 En la fiscalización se procedió al análisis de los documentos justificativos de 522 gastos, por importe global de 589 miles de €, realizados por los institutos de la muestra con cargo al FMC, con el desglose por institutos y conceptos de gasto que se detalla en el anexo IX. Como resultado del análisis, se pusieron de manifiesto las siguientes deficiencias que se resumen en el citado anexo:

1. En 42 casos, la cuenta interna a la que se imputaron los gastos no era la que figuraba en el «conforme y páguese» del gerente. En 27 casos se contabilizaron en cuentas internas de otros proyectos del mismo investigador y en los 15 restantes en cuentas internas de proyectos de otros investigadores.
2. En 50 casos, se imputaron al ejercicio 2007 gastos de 2006, por importe de 57,3 miles de €.
3. Al menos en 38 casos, con un importe global de 3,7 miles de €, el instituto no efectuó el pago al tercero acreedor sino al personal del CSIC (investigador principal o director del instituto) que previamente había efectuado el pago, en efectivo o con tarjeta de crédito, por cuenta del Organismo, incumpliendo el apartado 2.3 de las «Pautas de Gestión Económica 2007» del CSIC, que expresamente prohíbe este tipo de pagos. Por su cuantía, destacan los 9 pagos detallados en el cuadro 14 entre los que figuran la adquisición de elementos, como el reproductor multimedia o la mochila para ordenador, que no parecen estar vinculados con la ejecución de proyectos de investigación.

[27] La Resolución del Presidente del CSIC, de 18 de enero de 2007, sobre el FMC, se limitaba a fijar la cuantía de la provisión de cada caja pagadora. Por su parte, la Resolución del Presidente correspondiente al ejercicio 2008, establecía, además, que los pagos individualizados no podían ser superiores a 12.020 €.

[28] Excepcionalmente el Servicio de Auditoría Interna solicitaba el envío de todos los justificantes de alguna cuenta justificativa de FMC para efectuar la revisión de los mismos.

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO 14. GASTOS NO ABONADOS DIRECTAMENTE AL PROVEEDOR

(Euros)

INSTITUTO	Nº FMC	Nº JUST	CONCEPTO	IMPORTE	PAGO A PROVEEDOR
010164	3	1	Disco duro externo 400 Gb	160	Efectivo
010164	3	14	Cena	251	Tarjeta crédito
030102	20	10	Tinta impresora y cable usb	109	Efectivo
030102	1	11	Memoria usb y HDD	125	Efectivo
030102	1	18	Reproductor multimedia Ipod nano	200	Efectivo
030102	1	164	GPS portátil	435	Efectivo
030102	1	35	Mochila para ordenador	99	Efectivo
050204	2	46	Cena	333	Efectivo
110101	3	301	Comida	514	Tarjeta crédito
			TOTAL	**2.226**	

4. En 8 casos, el gasto se justificó con tiques como documentos sustitutivos de las facturas, incumpliendo las «Pautas de Gestión Económica 2007» que, en su apartado 2.4, señalan que no son admisibles este tipo de justificantes. De los 8 casos, 6 eran de escasa cuantía y los otros 2, por importes de 57 € y de 333 €, respectivamente, correspondían al suministro de gasolina para un vehículo no identificado del Instituto 030102 y a la cena del Instituto 050204 recogida en el cuadro 14.

5. En 99 de las 271 adquisiciones de material fungible o inventariable de la muestra, los investigadores realizaron la compra directamente sin solicitarlo previamente al jefe de almacén o al gerente (en 70 casos no se presentó el vale de pedido y en 29 se presentó después de recibir la factura).

6. En 2 de los 17 expedientes de «Comidas y restaurantes» analizados, no figuraba la relación de comensales, incumpliendo lo previsto en las «Pautas de Gestión Económica 2007». En otro expediente, el número de comensales según la relación, 38, no se correspondía con el número de personas, 120, que figuraba en la factura de la empresa suministradora del catering[29]. En los tres casos parecen ser «copas de navidad» celebradas en los institutos y no comidas de trabajo, ya que eran gastos imputados a las cuentas de infraestructura de los institutos por reuniones celebradas en el mes de diciembre, con un elevado número de personas que, según los correspondientes certificados de los directores, correspondían a: «Encuentro anual de presentación de resultados científicos» (instituto 010105[30], importe 5.350 €); «Reunión celebrada en diciembre» (instituto 030102, importe 2.183 €) y «Jornada de Biomedicina», (instituto 050506, importe 3.053 €). En el curso de los trabajos de fiscalización se verificó si el resto de institutos de la muestra tenían este tipo de gastos resultando que el 020101 tenía gastos, por importe de 2.847 €, en concepto de «Copa de navidad[31]». Por consiguiente, sólo 4 centros de la muestra[32] no realizaron este tipo de gastos.

7. Aunque los pagos individualizados no superaron en ningún caso el límite establecido para los contratos menores de suministros y de servicios, 12.020 €, en dos casos se puso de manifiesto un incumplimiento del artículo 68.2 del TRLCAP. En uno, el instituto 110101 fraccionó la adquisición de un «detector 2424» y de un «nebulizador para detector 2424», por importes de 11.136 € y 6.496 €, respectivamente, con identidad de naturaleza, objeto, proveedor y fecha de adquisición. En el otro, el instituto 050506 abonó a lo largo de 2007 a un proveedor, un importe global de 50.905 €, en concepto de mantenimiento del animalario sin suscribir el correspondiente contrato.

[29] Factura del centro 050506, por importe de 3.053 €. El coste por comensal sería de 80,34 €, con 38 comensales y de 25,44 €, con 120 comensales.
[30] Centro de servicios de los centros 010103, 010164 y 010301.
[31] Así figura contabilizado en la cuenta interna de infraestructura del centro.
[32] Centros 050204, 050507, 080101 y 110101.

cve: BOCG-10-CG-A-134

8. En 9 expedientes de material inventariable, los institutos adquirieron directamente bienes (seis ordenadores, dos monitores y tres impresoras), que deberían haber sido adquiridos a través del Servicio Central de Suministros de la Dirección General del Patrimonio del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden EHA/2/2007, de 9 de enero, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada.

9. De los 221 expedientes de material fungible analizados, 16, por importe de 20.196 €, correspondían a la adquisición de 19 bienes que, por su naturaleza, debieron contabilizarse en cuentas del grupo 2 «Inmovilizado» en lugar de hacerlo en cuentas del grupo 6 «Compras y gastos por naturaleza». De dichos bienes, 8 con un valor unitario superior a 300,51 €, detallados en el cuadro 15, no fueron inventariados, incumpliendo lo dispuesto en las Normas Internas del CSIC sobre Gestión Patrimonial de Bienes Muebles no Fungibles y Patrimonio Histórico vigentes en 2007.

CUADRO 15. ELEMENTOS DE LA MUESTRA NO INVENTARIADOS

(Euros)

Nº INSTITUTO	FMC Nº	Nº ORDEN	DETALLE DE LA PRESTACIÓN	IMPORTE
010164	11	7	Disco duro multimedia con accesorio grabador	499
010164	11	8	Disco duro multimedia	400
010164	11	17	2 láser de 5 rayos	618
010301	1	21	Lámpara 100 w	331
030102	20	15	Motor 1000 w	365
080101	2	13	Estación meteorológica HWS	11.665
110101	3	381	Espectrofotómetro	4.039
			TOTAL	**17.917**

10. Tampoco se inventariaron los 11 elementos restantes detallados en el cuadro 16, que, aunque no superaban el límite establecido en las normas internas del CSIC, por sus características podían haber sido inventariados, de acuerdo con lo dispuesto en las citadas normas.

CUADRO 16. ELEMENTOS INFORMÁTICOS NO INVENTARIADOS

(Euros)

Nº INSTITUTO	FMC Nº	Nº ORDEN	DETALLE DE LA PRESTACIÓN	IMPORTE
010103	1	7	Equipo PDA	248
010103	22	2	Monitor TFT “20”	262
010105	2	9	Escáner	286
010164	11	17	Generador	187
010301	1	18	Dos monitores TFT “17”	193
020101	2	7	Dos monitores informáticos TFT “17”y “19”	477
020101	18	7	Impresora láser	197
030102	1	18	Reproductor multimedia Ipod nano	200
050204	24	6	Impresora láser	229
			TOTAL	**2.279**

cve: BOCG-10-CG-A-134

11. Otras deficiencias puntuales:

— El instituto 010164 abonó a un investigador, un importe de 2.065 €, en concepto de dietas derivadas de una estancia temporal en el extranjero, sin que haya sido posible determinar las bases de cálculo empleadas, ya que ni en la autorización de la comisión de servicio ni en su liquidación se especificaban los días a abonar por el CSIC.

— El instituto 010301 abonó a un investigador, un importe de 454 €, en concepto de cuota de inscripción a un congreso, aduciendo falta de tiempo para realizar el abono por transferencia bancaria a la organización del congreso, sin que quedara acreditado el pago efectivo al no aportarse el justificante de pago al congreso ni el certificado de asistencia al mismo.

3.22 Una parte importante de los gastos tramitados a través del FMC correspondía a suministros de material fungible e inventariable adquiridos de forma individualizada para cada proyecto, lo que permitió la adquisición de suministros homogéneos por cuantías importantes sin suscribir el correspondiente contrato. Produciéndose, por tanto, un fraccionamiento del gasto que vulnera la normativa reguladora de la contratación pública (artículo 68.2 del TRLCAP).

3.23 En el ejercicio 2007, los institutos de la muestra abonaron, con cargo al FMC, un importe de 4.386 miles de €, que representaban el 19% de sus gastos comerciales, a 100 proveedores de material fungible o inventariable, relacionado con la investigación, con el desglose por tipo de suministro que figura detallado en el cuadro 17. De estos proveedores, 38 facturaron más de 25.000 € a uno o varios institutos de la muestra (30 a un instituto y 8 a más de uno), destacando un proveedor de productos químicos que facturó a 4 institutos más de 25.000 €, un importe global de 380 miles de €. En conjunto, estos 38 proveedores concentraban más del 88% de la facturación.

CUADRO 17. PROVEEDORES DE MATERIAL FUNGIBLE E INVENTARIABLE. CENTROS DE LA MUESTRA. EJERCICIO 2007

(Miles de euros)

CONCEPTO	TOTAL		MAS DE 25.000 €	
	Nº PROV.	FACTURACIÓN	Nº PROV.	FACTURACIÓN
Material de laboratorio	56	2.140	21	1.273
Equipo y material científico	21	481	5	272
Productos biomédicos	7	547	4	453
Productos químicos	8	893	5	722
Análisis y ensayos clínicos	5	202	2	117
Gases	3	123	1	58
TOTAL	**100**	**4.386**	**38**	**2.895**

3.24 En los pagos analizados, las compras estaban muy atomizadas y el importe de las facturas no era muy elevado. No obstante, en las adquisiciones anuales a esos 38 proveedores se superó ampliamente el límite establecido en el TRLCAP para los contratos menores de suministro (12.020 €), teniendo en cuenta, además, que la muestra analizada se refiere sólo a 11 de los 102 institutos de investigación del CSIC con caja pagadora en 2007.

3.25 El CSIC incumplía de este modo las disposiciones que sobre preparación, adjudicación y formalización de los contratos de suministro establecía el TRLCAP de obligado cumplimiento (siempre que se superasen los límites establecidos para su tramitación como contratos menores). Al tratarse, por lo general, de la adquisición de bienes de uso continuado a lo largo del ejercicio, cuya cuantía a adquirir no se podía determinar con anterioridad por estar subordinadas las entregas a las necesidades de los institutos, el Organismo debería haber acudido a la forma de contratación prevista en el artículo 172.1 a) del TRLCAP (contratos de suministro de bienes de forma sucesiva y por precio unitario).

cve: BOCG-10-CG-A-134

D. Pagos en firme

3.26 El CSIC tramitaba por el procedimiento de pagos en firme los gastos que por su cuantía o características no podía tramitar a través del FMC (los que superaban el límite establecido para los contratos menores y las adquisiciones de bienes que debían efectuarse a través del Servicio Central de Suministros). Además, las «Pautas de Gestión Económica 2007» permitían tramitar en firme los contratos menores imputados a las operaciones comerciales.

3.27 En 30 de las 103 cuentas internas de proyectos analizadas (véase el punto 3.39) se registraron pagos en firme, por importe global de 3.735 miles de €, que fueron fiscalizados en su práctica totalidad, una muestra de 55 expedientes, por importe de 3.569 miles de €, cuyo detalle se recoge en el anexo X.

3.28 En primer lugar, el análisis puso de manifiesto que no todos los gastos de proyectos fueron imputados a las operaciones comerciales. Así, 10 expedientes, por importe de 1.258 miles de €, fueron imputados al presupuesto administrativo por los siguientes motivos:

a) 3 expedientes (números 2, 31 y 37) imputados a la cuenta interna del proyecto «CSD 2006-0041 Topo Iberia», que recibía financiación de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT)[33], fueron imputados al presupuesto administrativo al haberse dotado en 2007 la cuenta interna del proyecto mediante la asignación de fondos presupuestarios, por importe de 1.750 miles de € (900 miles de €, en concepto de aportación del CSIC al proyecto, y 850 miles de €, en concepto de anticipo del CSIC a cuenta de los ingresos de la CICYT). Estos últimos fueron imputados cuando se recibieron a las operaciones comerciales produciéndose, por tanto, una falta de correlación en la imputación presupuestaria de los gastos e ingresos del proyecto al registrar en las operaciones comerciales las ayudas recibidas y en el presupuesto administrativo los gastos financiados con estas ayudas.

b) 3 expedientes (53, 54 y 55) del centro 050204 se pagaron en firme a final de ejercicio con cargo al presupuesto administrativo junto con otras facturas de los mismos proveedores que debían haberse tramitado por el Sistema de Anticipos de Caja Fija regulado por el Real Decreto 725/1989, de 16 de junio. La acumulación de facturas en un sólo pago, que vulnera el artículo 2 del citado real decreto, tenía por objeto superar el límite de 5.000 € por debajo del cual los pagos debían efectuarse con cargo al Anticipo de Caja Fija.

c) 2 expedientes (4 y 5) se imputaron por error al presupuesto administrativo en el SCG (en el SAICI se imputaron a las operaciones comerciales).

d) En 2 expedientes (1 y 3) no ha quedado acreditado el motivo de su imputación al presupuesto administrativo.

3.29 La tramitación de los gastos de investigación pagados en firme, en la que intervenían las unidades de la organización central del CSIC, se iniciaba a instancias del investigador principal de cada proyecto y variaba en función de la cuantía del gasto y del procedimiento de adjudicación de los contratos.

3.30 Para los contratos menores, el investigador principal solicitaba la realización del gasto a la gerencia del instituto que comprobaba la existencia de crédito y autorizaba su ejecución. Realizada la prestación o el suministro, el instituto remitía a la Subdirección General de Actuación Económica la documentación acreditativa del gasto para su pago. Entre esta documentación se remitía para su firma por el Secretario General el documento de aprobación del gasto, en el que se consignaba una fecha anterior a la de la factura, aunque, en realidad, el gasto se aprobaba después de haber sido efectuado. Esta deficiencia fue corregida con la nueva delegación de competencias aprobada por Resolución de 20 de febrero de 2008, que atribuía a los gerentes de cada centro o instituto la aprobación de los gastos derivados de los contratos menores.

3.31 En el análisis de los contratos menores se pusieron de manifiesto las siguientes deficiencias:

a) En 3 de los 14 expedientes de la muestra, no quedaba suficientemente acreditada la efectiva realización del gasto, al no contar con el preceptivo certificado de conformidad con la prestación (expedientes 4 y 5) o de recepción del elemento adquirido (expediente 2).

b) Los expedientes 39 y 40 correspondían a sendos convenios de colaboración suscritos por el CSIC con el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas y con el Instituto de Salud Carlos III para la realización de determinados trabajos, por importes, de 60.000 € y 24.000 €,

[33] En el marco del programa Consolider que subvenciona grandes proyectos ejecutados por grupos de investigación de varios institutos de investigación.

cve: BOCG-10-CG-A-134

respectivamente. Los primeros pagos, por importe de 9.000 € y 9.600 €, respectivamente, efectuados en 2007, fueron tramitados indebidamente como contratos menores.

c) Los expedientes 4 (lectura de secuenciación de transcriptomas) y 5 (análisis de dichas lecturas), por importe de 10.150 €, cada uno, presentaban indicios de fraccionamiento del objeto del contrato incumpliendo el artículo 68 del TRLCAP. En efecto, ambos gastos se debieron tramitar en un único expediente ya que las prestaciones estaban íntimamente relacionadas entre sí, siendo una de ellas elemento necesario e imprescindible de la otra, sin que existiera la posibilidad de utilización o aprovechamiento separado de cada una de las prestaciones realizadas por el mismo adjudicatario, la obtención de los datos (4) y su análisis posterior (5).

3.32 Con carácter general, 18 de los 19 expedientes de adquisición centralizada de la muestra, todos de material informático, fundamentalmente ordenadores, se tramitaron de acuerdo con la normativa reguladora de estos suministros. En todos los casos los institutos remitieron a la Subdirección General de Obras e Infraestructura la documentación necesaria para tramitar la solicitud de este tipo de bienes y, una vez recibidos, remitieron a la Subdirección General de Actuación Económica la documentación requerida para proceder al pago.

3.33 La única deficiencia detectada afectaba al expediente 12, adquisición de una impresora, en el que la fecha en que la Dirección General del Patrimonio del Estado efectuó la notificación al proveedor para que procediera al suministro (02/07/2007) era posterior a la de la factura (25/06/07) y a la del certificado de recepción (28/06/07), lo que pone de manifiesto un incumplimiento del procedimiento de adquisición centralizada, establecido en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 17 de abril de 1984, por la que se regula el sistema de pagos de los suministros de bienes de adquisición centralizada.

Contratación

3.34 Las resoluciones de inicio, de tramitación y de aprobación del expediente de contratación y del gasto se formulaban por el Secretario General a propuesta del Director del Instituto que remitía a la Subdirección General de Obras e Infraestructura la propuesta acompañada de la documentación necesaria en cada caso. Si el procedimiento de adjudicación era cerrado, la citada Subdirección remitía al instituto los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares aprobados para que solicitara las ofertas y completara el expediente con la documentación aportada por los ofertantes[34]. Si el procedimiento era abierto, la tramitación se efectuaba por la Subdirección General de Obras e Infraestructura aunque dos técnicos del instituto formaban parte de la comisión asesora que valoraba los criterios técnicos de las ofertas. Cuando el instituto recibía el bien o la prestación, remitía a la Subdirección General de Actuación Económica la factura acompañada del certificado de recepción, la propuesta de pago y, en su caso, la ficha de alta en inventario.

3.35 Con carácter general, en los 13 contratos de la muestra adjudicados por concurso, los pliegos de cláusulas administrativas particulares no especificaban, en relación con los criterios técnicos de valoración, el procedimiento de asignación concreta de la puntuación (sólo indicaban la puntuación máxima a otorgar para cada criterio).

3.36 Como resultado del análisis de la secuencia temporal de los 9 expedientes de la muestra del Instituto de Estructura de la Materia vinculados con la «Contribución española a la Fuente de Neutrones Pulsados ISIS»[35] se aprecian en 4 de ellos indicios de que la ejecución del contrato se inició antes de su formalización, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 54.4 del TRLCAP. Así:

a) En el contrato del expediente 30, formalizado el 28/06/2007, se establecía un plazo de ejecución de seis meses para la fabricación y suministro de tubos de vuelo para el difractómetro NIMROD. El acta

[34] Actualmente, con el nuevo «Servicio de procedimiento negociado» dependiente de la Secretaría General Adjunta de Obras e Infraestructura, se ha centralizado la solicitud de ofertas, ya que este servicio requiere a los institutos el nombre de las empresas que se ajustan a sus necesidades y solicita las ofertas.

[35] En el ejercicio 2005 el Ministerio de Educación y Ciencia de España y el Council for the Central Laboratory of the Research Councils del Reino Unido suscribieron un acuerdo de colaboración para promover, durante cuatro años, la cooperación científica en la explotación y desarrollo de la fuente de neutrones pulsados ISIS situada en el Rutherford Appleton Laboratory del Reino Unido. En el citado acuerdo, España se comprometía a efectuar una contribución anual de 1 millón de €, en equipamiento científico, obteniendo como contrapartida la apertura de esta instalación experimental a la comunidad científica española. El CSIC recibió anualmente del MEC, la cuantía correspondiente a la contribución española, en forma de subvención a una acción especial, y efectuó las adquisiciones de equipamiento científico correspondientes.

cve: BOCG-10-CG-A-134

de recepción fue firmada en Madrid el día 14/08/2007 presentándose factura acreditativa de la ejecución de la prestación de fecha 17/07/2007, es decir, 19 días después del comienzo del plazo de ejecución, lo que no es coherente con el plazo de seis meses establecido en el contrato ni con el de cuatro meses propuesto por el fabricante en su oferta, teniendo en cuenta, además, que el suministro fabricado en España debía ser entregado en las instalaciones del Rutherford Appleton Laboratory[36].

b) En el contrato del expediente 34, formalizado el 10/10/2007, se establecía para el servicio de asesoría y consultoría para el diseño y control de proyectos destinados a la construcción de nuevos instrumentos para el laboratorio citado anteriormente, un plazo de ejecución de 5 meses, en dos entregas parciales, la primera, a los 2 meses de la firma del contrato, con los diseños relativos a la estructura de apantallamiento de la línea de transferencia de haz. El 29 de octubre el CSIC certificó de conformidad la recepción de los trabajos de esta primera entrega cuya factura era de fecha 19 del mismo mes, es decir, 9 días después de la formalización del contrato.

c) En el pliego de cláusulas administrativas particulares del expediente 51, para el diseño, fabricación, suministro e instalación de tres convertidores de potencia para alimentación de solenoides, se establecía un plazo de ejecución de un mes. Sin embargo, en el contrato, formalizado el 21/12/2007, se establecía que el plazo de ejecución finalizaba el 15/12/2007, antes de la fecha de formalización. El mismo día de la firma del contrato se efectuó la recepción de la prestación.

d) En el contrato del expediente 52, diseño y suministro de un sistema de transporte de haz a baja energía, formalizado el 20/11/2007, se establecía un plazo de ejecución de 5 meses, en dos entregas parciales sin establecer el plazo de la primera entrega, del diseño en detalle de los tres solenoides, que fue recibida de conformidad el 29/11/2007, 8 días después de la fecha de formalización del contrato.

Inventario

3.37 En los expedientes de la muestra se adquirieron un total de 122 elementos inventariables que en todos los casos fueron dados de alta en el inventario, aunque en la ficha de alta de cuatro ordenadores (expedientes 9, 11, 17 y 19) no se incluía la marca, modelo y número de serie, lo que impedía identificar los elementos inventariados.

E. Control y justificación de gastos

3.38 Como se ha indicado en los puntos 2.5 y 2.6, el control de los gastos de los proyectos de investigación se efectuaba a través de las cuentas internas de la aplicación informática SAICI. Estas cuentas, una para cada proyecto, se dotaban con los ingresos recibidos por el CSIC en concepto de subvenciones, convenios, contratos, etc. y con cargo a esas dotaciones se realizaban los gastos del proyecto, sin más limitación que la existencia de dotación suficiente, aunque se podían conceder anticipos o efectuar traspasos entre cuentas para solventar problemas transitorios de falta de crédito.

3.39 Del análisis de una muestra de 103 cuentas internas de proyectos de los institutos de investigación de la muestra, se desprenden las siguientes consideraciones:

a) En 32 cuentas se registraron traspasos desde otras cuentas internas, en concepto de préstamos, que, por lo general, fueron cancelados cuando se recibieron ingresos. Sin embargo, en 2 cuentas los préstamos se cancelaron después de finalizado el proyecto con cargo a cuentas de otros proyectos y en otras 2 cuentas no se cancelaron, lo que equivale a un traspaso de fondos entre proyectos. En otra cuenta, dos préstamos, por importe conjunto de 19.800 €, se cancelaron dos veces sin que esta duplicidad hubiera sido detectada[37].

b) Las cuentas internas de los proyectos permanecían, por lo general, abiertas mientras tenían saldo, aunque el proyecto hubiera finalizado, realizándose con cargo a estas cuentas gastos que, lógicamente, no estaban vinculados a la ejecución del proyecto. Así, por ejemplo, se imputaron en la cuenta interna 58003 del centro 050204, de un proyecto finalizado en 2004, gastos de dietas y locomoción, por importe de 736 €, en 2007 y de 1.965 €, en 2008, manteniendo al 31/12/2008 un saldo disponible de 11.423 €.

[36] En el expediente se incluye una certificación emitida por el responsable de la división del acelerador ISIS del Rutherford Appleton Laboratory que confirma que la recepción se efectuó en dichas instalaciones en julio de 2007.

[37] Fue subsanada en el ejercicio 2009, en el curso de los trabajos de fiscalización.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Justificación

3.40 Las cuentas internas, en la medida que registran los gastos realizados con los fondos externos recibidos, son el soporte de las justificaciones de gastos que el CSIC, en su condición de beneficiario de subvenciones destinadas a la realización de proyectos, debe presentar ante el órgano que le concedió la ayuda. Para ello, el módulo de justificación de proyectos de la aplicación informática SAICI permite importar el detalle de los gastos registrados en la cuenta interna del proyecto y seleccionar los que se incluyen en la justificación.

3.41 Para comprobar si las justificaciones de gastos de proyectos presentadas por el CSIC se correspondían con los gastos realizados con cargo a la cuenta interna se comparó en una muestra de 32 proyectos[38] los gastos directos de funcionamiento (corrientes en bienes y servicios y adquisiciones de material inventariable) justificados por el CSIC con los registrados en las cuentas internas correspondientes. El resultado de esta comparación figura en la columna 3 del anexo XI y el análisis de las diferencias en las columnas 4, 5 y 6.

3.42 Como puede apreciarse, solo en dos proyectos (3 y 8 del anexo) coincidían los gastos justificados con los contabilizados en la cuenta interna. En el resto de proyectos, se registraron las siguientes diferencias:

a) Las detalladas en la columna 4, registradas en 22 proyectos de la muestra, correspondían a gastos incluidos en la justificación que no estaban contabilizados en la cuenta interna del proyecto, lo que significa que dichos gastos se realizaron con cargo a cuentas internas de otros proyectos o a cuentas de la infraestructura del centro.

b) Las detalladas en la columna 5, registradas en 25 proyectos, correspondían a gastos contabilizados en la cuenta interna del proyecto no incluidos en las justificaciones, bien porque no eran gastos elegibles (material de oficina o fungible sin especificar, dietas y locomoción de personal no adscrito al proyecto, etc.) o bien por otras causas que no han sido aclaradas.

c) Las detalladas en la columna 6, que se registraron en 17 proyectos, eran diferencias de escasa cuantía originadas, en su mayor parte, por la aplicación de diferentes porcentajes en la distribución de algunos gastos entre cuentas internas de varios proyectos.

3.43 En numerosas ocasiones, en 21 de los 32 proyectos analizados, se registraron simultáneamente diferencias en las columnas 4 y 5, lo que significa que el CSIC incluyó en la justificación gastos registrados en cuentas internas de otros proyectos y no incluyó gastos registrados en la cuenta interna del proyecto que, a su vez, se incluyeron en la justificación de otro proyecto, según se ha comprobado en algunos casos de la muestra.

3.44 Del análisis de las diferencias registradas se derivan las siguientes consideraciones:

a) En 15 proyectos, identificados en la columna 7 del anexo XI con la letra A, no existían diferencias, o éstas no eran significativas, entre el importe de los gastos justificados y la suma de los registrados en la cuenta interna del proyecto, aunque en 6 de dichos proyectos se registraron importantes diferencias en las columnas 4 y 5, lo que indica que los gastos incluidos en la justificación no coincidían con los contabilizados en la cuenta del proyecto.

b) En 10 proyectos, identificados con la letra B, las diferencias entre los gastos justificados y los registrados en la cuenta interna eran positivas, lo que significa que se justificaron gastos por importe superior al registrado en la cuenta interna.

c) En 7 proyectos, identificados con la letra C, las diferencias eran negativas, lo que indica que el importe justificado era inferior al registrado en la cuenta interna. En 6 de estos proyectos, que registraban importantes diferencias en las columnas 4 y 5, el importe justificado coincidía con el de la ayuda concedida, correspondiendo las diferencias negativas de la columna 4 a gastos realizados con cargo a otras dotaciones registradas en la cuenta. En el otro proyecto, identificado con el número 2 en el anexo, no se incluyeron en la justificación gastos realizados con cargo a la ayuda recibida, generando un remanente que fue reintegrado por el CSIC.

3.45 Esta falta de coincidencia entre las justificaciones de gasto presentadas por el CSIC y los gastos registrados en las cuentas internas, al incluir en las justificaciones gastos imputados a cuentas internas de otros proyectos, tiene el riesgo, cuando la justificación se elabora manualmente, sin utilizar el

[38] De los 103 proyectos cuyas cuentas internas fueron analizadas, aquellos que habían finalizado antes del 01/03/2009.

cve: BOCG-10-CG-A-134

módulo de proyectos del SAICI, de que el mismo gasto se incluya en la justificación de más de un proyecto[39].

3.46 En el anexo XI no se incluyen los resultados del análisis de los 5 proyectos del centro 050507 analizados en la fiscalización. En 2 proyectos, la cuenta interna recogía los gastos e ingresos de más de un proyecto de investigación, por lo que fue imposible identificar qué gastos correspondían a los proyectos analizados[40]. En los otros 3, no fue posible determinar, debido a las deficiencias de la documentación facilitada, cuales fueron los gastos justificados para compararlos con los registrados en la cuenta interna.

3.47 En relación a la justificación de estos 3 últimos proyectos, cuyo resumen se recoge en el cuadro 18; cabe señalar que los listados de facturas[41] facilitados por el centro (columna 4) presentaban importantes diferencias con los gastos justificados (columna 2). Diferencias que no fueron aclaradas. Estos listados tampoco coincidían con el importe validado por el MEC después de analizar la justificación (columna 3), por lo que cabe deducir que se remitieron al MEC unos listados diferentes a los facilitados al equipo de trabajo del Tribunal de Cuentas.

CUADRO 18. JUSTIFICACIÓN PROYECTOS CENTRO 050507

(Euros)

Proyecto	Ayuda concedida (1)	Gastos Justificados (2)	Validados por MEC (3)	Listado de facturas (4)	Cuentas internas (5)
SAF2004/03057	186.000	300.509	273.671	197.878	203.706
BFU2004/01432	164.000	230.596	217.240	169.062	206.584
BFU2004/05159	215.000	213.925	206.782	197.932	182.781

3.48 Por su parte, el análisis de la documentación justificativa de los 37 proyectos de la muestra remitida por el CSIC al órgano que le concedió la ayuda puso de manifiesto que en 7 proyectos los gastos justificados eran inferiores al importe de la ayuda concedida, por lo que el CSIC debía reintegrar el remanente generado. El reintegro, que se efectuaba por el Servicio de Ingresos, a propuesta del instituto en el que se realizó el proyecto, no se hizo efectivo en un caso, proyecto 32, con un remanente de 11.664 €[42].

3.49 Según la documentación justificativa del proyecto 31, los gastos justificados eran superiores a la ayuda recibida y, por tanto, el CSIC no tenía que efectuar ningún reintegro. Sin embargo, los trabajos de fiscalización pusieron de manifiesto que diversas facturas, por importe de 11.616 €, incluidas en la justificación de la 1.ª anualidad fueron incluidas nuevamente en la justificación de la 2.ª anualidad. Sin esta duplicidad de gastos, el remanente a reintegrar ascendía a 11.595 €.

3.50 Por último, señalar que el remanente a reintegrar del proyecto 20, por importe de 6.044 €, era superior al saldo que presentaba la cuenta interna del proyecto, 2.083 €, por lo que el reintegro se imputó a diversas cuentas del centro que mantenían saldos positivos, aunque ya habían finalizado.

[39] Las alegaciones a este punto, que transcriben un texto que no se corresponde con el del anteproyecto remitido en el trámite de alegaciones, indican que el SAICI cuenta con un sistema de control que impide la doble imputación de una factura a uno o más proyectos. Sin embargo, el Informe se refiere al riesgo existente cuando la justificación se elabora manualmente sin utilizar el módulo del SAICI.

[40] En la cuenta interna P2070 se registraban los gastos e ingresos de 3 proyectos de investigación (SAF2003-0311, SAF2006-00647 y SAF2007-60780) y una acción complementaria (ACMP06/212), y en la P1133, se recogían 2 proyectos de investigación (BIO2005-00153 y BIO2008-045592).

[41] Estos listados acompañan las justificaciones y recogen el detalle de los gastos que integran cada justificación.

[42] Importe calculado por el instituto correspondiente al remanente de gastos de personal.

cve: BOCG-10-CG-A-134

IV. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL EJERCICIO 1990 APROBADO POR EL PLENO EL 21 DE DICIEMBRE DE 1993

4.1 En el «Informe de Fiscalización del Consejo Superior de Investigaciones Científicas ejercicio 1990», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, el 21 de diciembre de 1993, cuyos objetivos se detallan en el anexo XII, se pusieron de manifiesto, en el ámbito de los ingresos y gastos fiscalizados en la presente fiscalización, deficiencias que persistían en el ejercicio 2007. Así, en el apartado de conclusiones del citado informe se recogían, entre otras, las siguientes:

a) No se aplicaba adecuadamente el principio de correlación de ingresos y gastos, lo que impedía cuantificar razonablemente el saldo de la partida de cobros anticipados. Deficiencia que se mantenía en el ejercicio 2007 (véase el punto 2.25).

b) Se consideraban ingresos por operaciones comerciales a un conjunto de aportaciones del Estado y otros Entes Públicos que, de acuerdo con su naturaleza, deberían registrarse como subvenciones e incluirse en el presupuesto administrativo del Organismo. Aunque en 2007 estos ingresos se registraban en la contabilidad financiera como subvenciones[43], continuaban imputándose a las operaciones comerciales, en el ámbito de la contabilidad presupuestaria (véase el punto 2.18).

c) No se respetaba lo dispuesto en la normativa reguladora de las operaciones comerciales, al considerar como gastos comerciales determinadas adquisiciones de inmovilizado, gastos de personal, transferencias, etc., por lo que la cuenta de resultados para operaciones de esta naturaleza no es representativa de los mismos. Deficiencia que se mantenía en el ejercicio 2007 (véase el punto 2.15).

d) No existía control contable propiamente dicho sobre los deudores por operaciones comerciales al registrarse los ingresos por el principio de caja. Deficiencia que se mantenía en el ejercicio 2007 (véase el punto 2.24).

4.2 En el ámbito de los ingresos y gastos analizados se formulaban dos recomendaciones:

«Debería, diseñarse e implantarse un sistema de costes contable o extracontable, que permita conocer los incurridos en cada proyecto.»

«Sería necesario que se determinaran objetiva y rigurosamente aquellos gastos e ingresos que deban considerarse como comerciales.»

4.3 En el ejercicio 2007, la aplicación informática SAICI permitía controlar los gastos efectuados con cargo a los fondos recibidos para cada proyecto, no el coste incurrido, ya que las cuentas internas no registraban los costes del personal investigador en la plantilla del CSIC. Por otra parte, el CSIC continuaba sin determinar los gastos e ingresos que debían considerarse como comerciales.

V. HECHOS POSTERIORES

5.1 Desde el ejercicio 2009, todos los gastos e ingresos del CSIC se imputan al presupuesto administrativo, habiendo desaparecido las operaciones comerciales. Por ello, se ha modificado la gestión de los gastos e ingresos de proyectos y actividades de investigación objeto de esta fiscalización. Así, en el ejercicio 2010:

a) Los ingresos que financian los proyectos de investigación no generan crédito en el presupuesto administrativo en el momento que se reciben (como ocurría en 2007 con los ingresos comerciales) sino cuando lo requieren las necesidades presupuestarias[44].

b) El CSIC divide, a efectos internos, el programa presupuestario 463A«Investigación científica» en dos subprogramas: el subprograma de funcionamiento, 463AF, que recoge los créditos destinados a sufragar los costes de funcionamiento de los centros, institutos y unidades de la organización central y el subprograma de proyectos, 463AP, que recoge los gastos de proyectos financiados con los créditos generados como consecuencia de la actividad investigadora; los gastos que, en el ejercicio fiscalizado, se imputaban a las operaciones comerciales (directos de proyectos y actividades de investigación e indirectos de la infraestructura del centro).

[43] Hasta el ejercicio 2006 se registraban como ingresos derivados de la prestación de servicios.
[44] En los presupuestos de los ejercicios 2009 y 2010 no están previstos inicialmente estos ingresos.

cve: BOCG-10-CG-A-134

c) La consignación a los centros e institutos de créditos para la ejecución de proyectos se efectúa en función del grado de ejecución del presupuesto asignado a cada centro, teniendo en cuenta los ingresos recibidos previamente por los institutos.

d) No se contabiliza cantidad alguna en la cuenta de «Ingresos anticipados», en concepto de remanente disponible para el ejercicio siguiente.

5.2 Por su parte, el procedimiento de realización de gastos de proyectos por los centros e institutos no ha sido modificado. La dotación de las cuentas internas de proyectos continúa realizándose en función de los ingresos recibidos, reflejando su saldo el crédito máximo del que pueden disponer los investigadores, que continúan realizando los gastos con cargo a estas dotaciones sin más limitación que la existencia de dotación suficiente.

5.3 Por último, señalar que el CSIC mantiene los sistemas de registro contable SCG y SAICI, aunque los códigos específicos del CSIC por naturaleza del gasto que utilizaba en el ejercicio 2007 han sido sustituidos por los del Plan General de Contabilidad Pública y ha creado una aplicación informática que permite traspasar información del SAICI al SCG, lo que simplifica la contabilización de los gastos e ingresos.

VI. CONCLUSIONES

A. Análisis de gastos e ingresos

6.1 En opinión del Tribunal, en el ejercicio 2007 los estados financieros rendidos por el CSIC se veían afectados, en relación con los gastos e ingresos objeto de esta fiscalización, en su representatividad de la imagen fiel de la situación financiera y patrimonial del Organismo al 31/12/2007 y del resultado de sus operaciones para el ejercicio fiscalizado, por las salvedades que se correspondían con las siguientes deficiencias e incumplimientos de los principios y normas contables que le eran de aplicación:

a) En el ámbito de la contabilidad presupuestaria, el CSIC imputó al resultado de las operaciones comerciales ingresos y gastos que, en su mayor parte, debieron imputarse al presupuesto administrativo. Entre los ingresos indebidamente contabilizados como comerciales destacaban las subvenciones recibidas por el CSIC para financiar proyectos y actividades de investigación, contratar personal investigador, etc., por importe de 199.457 miles de €. En la vertiente de los gastos, imputaba al resultado de las operaciones comerciales los financiados con los ingresos comerciales, lo que incluía todo tipo de gastos, entre ellos gastos de personal, por importe de 66.005 miles de €, y adquisiciones de material inventariable, por 27.492 miles de €.

b) También imputó al resultado de las operaciones comerciales, en lugar de hacerlo al presupuesto administrativo, capítulo 9 «Pasivos financieros», los anticipos reembolsables concedidos por el MEC a cuenta de las ayudas a percibir para la ejecución de proyectos de investigación, un importe de, al menos, 43.382 miles de €, en el ejercicio 2007. En el ámbito de la contabilidad financiera contabilizó estos anticipos como ingresos del ejercicio (transferencias y subvenciones), en lugar de hacerlo como préstamos.

c) La contabilización de los ingresos anticipados, un importe al 31/12/2007 de 245.866 miles de €, no se ajustaba a lo previsto en el Plan General de Contabilidad Pública, ya que no eran ingresos cobrados en el ejercicio que correspondían al ejercicio siguiente, sino el remanente del que podían disponer los centros para efectuar gastos comerciales en el ejercicio siguiente.

d) Todos los ingresos comerciales se registraron con criterio de caja sin que existiera control contable de los deudores comerciales.

6.2 El control interno de los ingresos era deficiente, al no contar con procedimientos que permitieran efectuar un seguimiento de los mismos desde su cobro hasta su aplicación contable, lo que impidió conciliar los ingresos del Estado reconocidos por el CSIC con las correspondientes obligaciones reconocidas por el Estado. Asimismo, como consecuencia de las deficiencias de los procedimientos de registro y control de los ingresos, un elevado número de ingresos se registraban en la cuenta de «Cobros pendientes de aplicación» que presentaba al 31/12/2007 un saldo, por importe de 11.496 miles de €.

6.3 El CSIC utilizaba un complejo sistema de contabilización, que se encontraba insuficientemente definido, y contaba con dos aplicaciones informáticas, una para la llevanza de la contabilidad general y la otra para el control de los gastos realizados por los centros e institutos, que no estaban integradas, por lo

cve: BOCG-10-CG-A-134

que las anotaciones debían efectuarse por duplicado, lo que, además de resultar ineficiente, suponía un riesgo de cometer errores.

B. Gastos de proyectos y actividades de investigación con financiación externa

6.4 Una gran parte de los proyectos y actividades de investigación realizados por el CSIC recibían financiación externa, al acudir los investigadores del Organismo a las correspondientes convocatorias de ayudas y suscribir contratos y convenios de colaboración. Para la gestión de los gastos de los citados proyectos y actividades, el procedimiento implantado por el CSIC consistía en dotar, con los ingresos recibidos, unas cuentas contables específicas para cada proyecto o actividad con cargo a las cuales se realizaban los gastos sin más limitación que la existencia de dotación disponible en la cuenta, aunque se podían conceder anticipos o efectuar traspasos entre cuentas para solventar problemas transitorios de falta de crédito.

6.5 En el ejercicio 2007, los ingresos recibidos por el CSIC para financiar proyectos y actividades de investigación sumaron un importe de 255.398 miles de €, el 58% procedente del MEC, y los gastos realizados, 177.843 miles de €. La diferencia correspondía, fundamentalmente, a los remanentes disponibles a fin de ejercicio que se trasladaban al ejercicio siguiente.

6.6 Los gastos, que se realizaban a instancias del investigador principal del proyecto, se tramitaban por los institutos donde se ejecutaba el proyecto, con excepción de los gastos de personal que se tramitaban por la subdirección encargada de la elaboración y el pago de las nóminas, aunque en la contratación del personal participaban de forma significativa los institutos.

6.7 Los gastos de personal, 56.802 miles de €, eran, en su mayor parte, gastos derivados de la contratación de personal laboral temporal para la ejecución de proyectos de investigación celebrada al amparo de lo previsto en la Ley de la Ciencia. Del análisis de estas contrataciones se derivan las siguientes conclusiones:

a) En el ejercicio 2007, el CSIC superó el cupo de contrataciones temporales autorizado por Resolución conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas para los Organismos Públicos de Investigación.

b) Tras la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, que limitaba el encadenamiento de contratos temporales, numerosos trabajadores contratados con carácter temporal por el CSIC interpusieron demandas judiciales, ascendiendo el número de sentencias firmes favorables a los trabajadores a 233, en enero de 2010.

c) De los 1.631 contratos de obra o servicio determinado para la realización de proyectos de investigación suscritos por el CSIC en 2007, 32 se formalizaron sin mediar convocatoria pública ni acudir a ningún proceso de selección sin garantizar, por tanto, los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben regir el acceso a la Función Pública.

6.8 Los gastos corrientes en bienes y servicios y las adquisiciones en material inventariable para proyectos de investigación, que sumaron 121.041 miles de €, se instrumentaban por el procedimiento de pagos en firme y a través del Fondo de Maniobra Comercial. Este último, a través del que se efectuaban la mayor parte de los pagos, era un fondo de caja para realizar operaciones comerciales que se encontraba insuficientemente regulado en 2007, ya que aspectos esenciales como el tipo de gastos que se podía realizar por dicho sistema, el procedimiento de tramitación o los límites cuantitativos de los pagos individualizados, no estaban previstos en la normativa interna del CSIC.

6.9 Una parte importante de los gastos tramitados a través del FMC correspondía a suministros de material fungible e inventariable adquiridos de forma individualizada para cada proyecto, lo que permitió la adquisición de suministros homogéneos por cuantías importantes sin suscribir el correspondiente contrato, vulnerando la normativa reguladora de la contratación pública (artículo 68.2 del TRLCAP). Además, el procedimiento era ineficiente por carecer el CSIC de una política racional de compras que favoreciera la obtención de bienes y servicios a los mejores precios y condiciones posibles.

6.10 El análisis de una muestra de gastos tramitados a través del Fondo de Maniobra Comercial puso de manifiesto diversas deficiencias e incumplimientos de la normativa tales como: pagos no efectuados directamente al tercero acreedor sino al personal del CSIC que había efectuado el pago por cuenta del Organismo; gastos de dudosa vinculación con proyectos de investigación; gastos justificados con tiques como documentos sustitutivos de las facturas; adquisiciones efectuadas directamente por los

cve: BOCG-10-CG-A-134

investigadores sin solicitarlo al jefe de almacén o al gerente; adquisición directa de bienes que deberían haber sido adquiridos a través del Servicio Central de Suministros, etc.

6.11 Por su parte, el análisis de una muestra de gastos tramitados por el procedimiento de pagos en firme puso de manifiesto que en los contratos menores la aprobación de gasto se efectuaba después de que éste hubiera sido realizado y que en 4 de los 9 expedientes de contratación vinculados al proyecto «Contribución española a la Fuente de Neutrones Pulsados ISIS» analizados se aprecian indicios de que la ejecución del contrato se inició antes de su formalización, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 54.4 del TRLCAP.

6.12 Las cuentas internas de proyectos, en las que se registran los gastos realizados con los fondos externos recibidos, son el soporte de las justificaciones de gastos que el CSIC, en su condición de beneficiario de subvenciones destinadas a la realización de proyectos, debe presentar ante el órgano que le concedió la ayuda. Sin embargo, sólo en 10 de los 32 proyectos analizados las justificaciones de gastos remitidas por el CSIC no presentaban diferencias significativas con las anotaciones registradas en las cuentas internas correspondientes. En otros 12 proyectos, coincidían el importe justificado y el contabilizado, aunque no coincidía el listado de gastos justificados con los registrados en la cuenta, al incluir gastos realizados con cargo a cuentas internas de otros proyectos y no incluir todos los gastos contabilizados en la cuenta interna del proyecto. En los 10 proyectos restantes, el importe justificado era superior al registrado en la cuenta interna.

C. Análisis del cumplimiento de las recomendaciones del Tribunal

6.13 En el ejercicio 2007 persistían en el área de los ingresos y gastos de investigación, objeto de la presente fiscalización, las deficiencias puestas de manifiesto en la «Fiscalización del Consejo Superior de Investigaciones Científicas ejercicio 1990» aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de diciembre de 1993, al no haber adoptado el Organismo las medidas recomendadas por el Tribunal para corregirlas.

D. Hechos posteriores

6.14 Desde el ejercicio 2009 todos los ingresos y gastos del CSIC se imputan al presupuesto administrativo, desapareciendo las operaciones comerciales y quedando subsanadas, en gran parte, las deficiencias e incumplimientos de la normativa que, como se ha indicado en la conclusión 6.1, afectaban a la opinión sobre los estados financieros.

VII. RECOMENDACIONES

7.1 El Tribunal recomienda al CSIC revisar las clasificaciones contables, de gastos e ingresos, utilizadas, en orden a su simplificación, así como el establecimiento de unas normas de general conocimiento que definan de forma clara y precisa el funcionamiento contable e incluyan instrucciones relativas a la contabilidad de los institutos realizada a través de la aplicación informática SAICI.

7.2 El CSIC debería adoptar las medidas necesarias para:

a) Corregir las deficiencias que afectaban a los procedimientos de registro y control de los ingresos.

b) Fortalecer el control de los gastos efectuados por los centros e institutos con cargo a los fondos de caja.

c) Mejorar el control de los gastos de proyectos con financiación externa y su posterior justificación ante los órganos concedentes de la ayuda.

d) Establecer los registros oportunos para evitar el encadenamiento de contratos laborales temporales que pueda dar lugar a que los trabajadores pasen a ser personal laboral indefinido.

7.3 El CSIC debería establecer una política de compras de material, fungible e inventariable, para proyectos de investigación ajustada a la normativa reguladora de la contratación pública y que le permita alcanzar los objetivos de su actividad investigadora al menor coste posible.

Madrid, 27 de enero de 2011.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

cve: BOCG-10-CG-A-134

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO	CONTENIDO	PÁGINA
1	Clasificación contable de gastos e ingresos	114
2	Detalle de gastos. Ejercicio 2007	115
3	Ejecución de gastos comerciales. Ejercicio 2007	116
4	Detalle de ingresos. Ejercicio 2007	117
5	Obligaciones reconocidas por el Estado. Destinatario CSIC. Ejercicio 2007	119
6	Cobros Pendientes de Aplicación al 31/12/2007	120
7	Liquidación de anticipos reintegrables a proyectos de infraestructura	121
8	Proyecto CSIC 05-35-149	122
9	Proyecto CSIC 05-35-150	122
10	Ingresos de proyectos y actividades de investigación. Ejercicio 2007	123
11	Gastos de proyectos y actividades de investigación. Ejercicio 2007	124
12	Gastos comerciales de los centros de la muestra. Ejercicio 2007	125
13	Relación personal estructural/temporal. Ejercicio 2007	126
14	Gastos no abonados directamente al proveedor	129
15	Elementos de la muestra no inventariados	130
16	Elementos informáticos no inventariados	130
17	Proveedores de material fungible e inventariable. Centros de la muestra. Ejercicio 2007	131
18	Justificación proyectos centro 05507	136

RELACIÓN DE ANEXOS

Anexo I. Balance de situación al 31/12/2007.

Anexo II. Cuenta del resultado económico-patrimonial. Ejercicio 2007.

Anexo III. Estado de liquidación del presupuesto. Liquidación del presupuesto de gastos. Ejercicio 2007.

Anexo IV. Estado de liquidación del presupuesto. Liquidación del presupuesto de ingresos. Ejercicio 2007.

Anexo V. Estado de liquidación del presupuesto. Resultado de operaciones comerciales. Ejercicio 2007.

Anexo VI. Estado de liquidación del presupuesto. Resultado presupuestario. Ejercicio 2007.

Anexo VII. Gastos comerciales por aplicaciones y partidas.

Anexo VIII. Procedimiento de contratación de personal laboral temporal.

Anexo IX. Muestra de gastos tramitados por el FMC.

Anexo X. Muestra de pagos en firme.

Anexo XI. Muestra de justificación de gastos de funcionamiento de proyectos.

Anexo XII. Objetivos de la fiscalización de 1990.

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO I: BALANCE DE SITUACIÓN AL 31/12/2007

ACTIVO

(Euros)

A) INMOVILIZADO			**1.376.210.112**
I. Inversiones destinadas al uso general		**1.454.803**	
4. Bienes del Patrimonio histórico, artístico y cultural	1.454.803		
II. Inmovilizaciones inmateriales		**20.661.601**	
2. Propiedad industrial	3.776.050		
3. Aplicaciones informáticas	16.830.264		
4. Propiedad intelectual	55.287		
III. Inmovilizaciones materiales		**1.354.069.123**	
1. Terrenos y construcciones	560.768.841		
2. Instalaciones técnicas y maquinaria	548.010.287		
3. Utillaje y mobiliario	81.845.253		
4. Otro inmovilizado	163.444.742		
V. Inversiones financieras permanentes		**24.585**	
1. Cartera de valores a largo plazo	23.704		
3. Fianzas y depósitos constituidos a largo plazo	881		
C) ACTIVO CIRCULANTE			**398.143.055**
II. Deudores		**76.518.595**	
1. Deudores presupuestarios	76.395.417		
2. Deudores no presupuestarios	121.016		
5. Otros deudores	2.162		
IV. Tesorería		**321.624.460**	
TOTAL GENERAL (A+C)			**1.774.353.167**

PASIVO

(Euros)

A) FONDOS PROPIOS			**1.418.977.906**
I. Patrimonio		**443.155.619**	
1. Patrimonio	304.387.756		
2. Patrimonio recibido en adscripción	138.737.905		
3. Patrimonio recibido en cesión	29.958		
III. Resultados de ejercicios anteriores		**783.628.420**	
1. Resultados positivos de ejercicios anteriores	783.628.420		
IV. Resultados del ejercicio		**192.193.867**	
B) PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS			**5.183.635**
C) ACREEDORES A LARGO PLAZO			**22.493.776**
II. Otras deudas a largo plazo		**22.493.776**	
2. Otras deudas	22.487.861		
4. Fianzas y depósitos recibidos a largo plazo	5.915		
D) ACREEDORES A CORTO PLAZO			**327.697.850**
III. Acreedores		**81.831.850**	
1. Acreedores presupuestarios	38.898.389		
2. Acreedores no presupuestarios	1.371.213		
4. Administraciones Públicas	13.678.069		
5. Otros acreedores	27.884.179		
IV. Ajustes por periodificación		**245.866.000**	
TOTAL GENERAL (A+B+C+D)			**1.774.353.167**

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO II: CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL. EJERCICIO 2007

(Euros)

DEBE				HABER			
A) GASTOS			**608.082.350**	**B) INGRESOS**			**800.276.217**
3. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales		**560.973.685**		**1. Ventas y prestaciones de servicios**		**84.208.256**	
Gastos de personal y prestaciones sociales	400.175.112			Ventas	1.148.935		
Otros gastos de gestión	160.791.852			Prestaciones de servicios	89.192.456		
Gastos financieros y asimilables	7.080			Devoluciones y "rappels" sobre ventas	-6.133.135		
Variación de las provisiones de inversiones financieras	-359						
4. Transferencias y subvenciones		**31.850.998**		**3. Otros ingresos de gestión ordinaria**		**6.089.734**	
Transferencias y subvenciones corrientes	6.852.794			Reintegros	202.955		
Transferencias y subvenciones de capital	24.998.204			Otros ingresos de gestión	2.364.061		
				Otros intereses e ingresos asimilados	3.522.718		
5. Pérdidas y gastos extraordinarios		**15.257.667**		**4. Transferencias y subvenciones**		**709.941.972**	
Pérdidas procedentes del inmovilizado	9.795.951			Transferencias y subvenciones corrientes	425.039.938		
Gastos extraordinarios	5.461.716			Transferencias y subvenciones de capital	284.902.034		
				5. Ganancias e ingresos extraordinarios		**36.255**	
				Beneficios procedentes del inmovilizado	32.910		
				Ingresos extraordinarios	2.345		
				Ingresos y beneficios de otros ejercicios	1.000		
AHORRO			**192.193.867**				

ANEXO III: ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS. EJERCICIO 2007

(Euros)

CAP.	DENOMINACIÓN	CRÉDITOS INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	CRÉDITOS DEFINITIVOS (3) = (1) + (2)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS (4)	REMANENTE DE CRÉDITO
1	GASTOS DE PERSONAL	321.389.820	5.583.588	326.973.408	289.583.973	37.389.435
10	Altos cargos	57.200	611	57.811	57.783	28
12	Funcionarios	229.797.260	-6.149.570	223.647.690	190.637.844	33.009.846
13	Laborales	24.111.750	1.800.000	25.911.750	21.834.031	4.077.719
15	Incentivos al rendimiento	15.396.000	9.845.180	25.241.180	25.219.677	21.503
16	Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador	52.027.610	87.367	52.114.977	51.834.638	280.339
2	GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	57.183.750	4.249.065	61.432.815	61.268.916	163.899
20	Arrendamientos y cánones	1.139.940	-20.068	1.119.872	1.117.399	2.473
21	Reparaciones, mantenimiento y conservación	8.871.870	107.848	8.979.718	8.979.327	391
22	Material, suministros y otros	44.438.060	4.511.205	48.949.265	48.816.534	132.731
23	Indemnizaciones por razón del servicio	2.733.880	-349.920	2.383.960	2.355.656	28.304
3	GASTOS FINANCIEROS	330	-	330	-	330
35	Intereses de demora y otros gastos financieros	330	-	330	-	330
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	5.243.500	-65.232	5.178.268	5.145.325	32.943
41	A Organismos autónomos	243.840	-	243.840	243.832	8
48	A familias e instituciones sin fines de lucro	4.126.630	-35.704	4.090.926	4.058.046	32.880
49	Al exterior	873.030	-29.528	843.502	843.447	55
6	INVERSIONES REALES	178.742.880	6.504.992	185.247.872	184.654.892	592.980
63	Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios	131.876.870	2.428.924	134.305.794	133.716.875	588.919
64	Gastos de inversiones de carácter inmaterial	46.866.010	4.076.068	50.942.078	50.938.017	4.061
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	17.958.010	-	17.958.010	17.950.882	7.128
78	A familias e instituciones sin fines de lucro	17.958.010	-	17.958.010	17.950.882	7.128
8	ACTIVOS FINANCIEROS	5.822.870	-	5.822.870	134.415	5.688.455
83	Concesión de préstamos fuera del Sector Público	422.520	-	422.520	134.415	288.105
85	Adquisición de acciones y participaciones del Sector Público	5.370.300	-	5.370.300	-	5.370.300
86	Adquisición de acciones y participaciones fuera del Sector Público	30.050	-	30.050	-	30.050
9	PASIVOS FINANCIEROS	300.000	-	300.000	300.000	-
91	Amortización de préstamos en moneda nacional	300.000	-	300.000	300.000	-
	TOTAL	**586.641.160**	**16.272.413**	**602.913.573**	**559.038.403**	**43.875.170**

ANEXO IV: ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS. EJERCICIO 2007

(Euros)

CAP.	DENOMINACIÓN	PREVISIONES INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	PREVISIONES DEFINITIVAS (3) = (1) + (2)	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS (4)
3	TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS	187.570	-	187.570	165.795
38	Reintegro de operaciones corrientes	120.200	-	120.200	164.256
39	Otros ingresos	67.370	-	67.370	1.539
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	365.408.920	2.927.000	368.335.920	368.614.286
40	De la Administración del Estado	365.143.100	2.927.000	368.070.100	368.322.797
4	De Organismos Autónomos	265.820	-	265.820	291.489
5	INGRESOS PATRIMONIALES	23.698.890	6.840.421	30.539.311	1.654.551
52	Intereses de depósitos	3.584.280	-	3.584.280	1.654.551
57	Resultados de operaciones comerciales	4.264.040	5.583.588	9.847.628	-
58	Variación del fondo de maniobra	15.850.570	1.256.833	17.107.403	-
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	196.700.890	6.504.993	203.205.883	216.939.658
70	De la Administración del Estado	179.455.890	6.504.993	185.960.883	185.960.883
71	De Organismos Autónomos	245.000	-	245.000	-
79	Del exterior	17.000.000	-	17.000.000	30.978.775
8	ACTIVOS FINANCIEROS	644.890	-	644.890	134.415
83	Reintegros de préstamos concedidos fuera del Sector Público	422.510	-	422.510	134.415
86	Enajenación de acciones y participaciones de fuera del Sector Público	222.380	-	222.380	-
9	PASIVOS FINANCIEROS	-	-	-	215.199
91	Préstamos recibidos a largo plazo de Entes del Sector Público	-	-	-	215.199
	TOTAL	**586.641.160**	**16.272.414**	**602.913.574**	**587.723.904**

ANEXO V: ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO
RESULTADO DE OPERACIONES COMERCIALES. EJERCICIO 2007

(Euros)

DEBE			HABER		
	IMPORTE			IMPORTE	
	ESTIMADO	REALIZADO		ESTIMADO	REALIZADO
REDUCCIÓN DE EXISTENCIAS	36.000		AUMENTO DE EXISTENCIAS	36.000	
COMPRAS NETAS	199.514.680		VENTAS NETAS	203.778.720	84.208.256
GASTOS COMERCIALES NETOS		202.902.299	INGRESOS COMERCIALES NETOS		128.648.318
RESULTADO POSITIVO	4.264.040	9.954.275			
TOTAL	**203.814.720**	**212.856.574**	**TOTAL**	**203.814.720**	**212.856.574**

ANEXO VI: ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO
RESULTADO PRESUPUESTARIO. EJERCICIO 2007

(Euros)

CONCEPTOS	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS	IMPORTES
1. (+) Operaciones no financieras	587.374.290	558.603.988	28.770.302
2. (+) Operaciones con activos financieros	134.415	134.415	-
3. (+) Operaciones comerciales	302.615.492	209.049.381	93.566.111
I. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO	**890.124.197**	**767.787.784**	**122.336.413**
II. VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS	**215.199**	**300.000**	**-84.801**
III. SALDO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (I+II)			**122.251.612**

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO VII: GASTOS COMERCIALES POR APLICACIONES Y PARTIDAS

(Euros)

PARTIDAS		APLICACIONES		
CÓDIGO	DENOMINACIÓN	999/00	999/10	TOTAL
000	Fondo de maniobra	669	0	669
002	Adquisición de fondos bibliográficos	928.790	0	928.790
004	Complementos gastos corrientes	725.004	0	725.004
006	Anuncios BOE	6.651	0	6.651
007	Dietas y viajes	527.540	0	527.540
014	Edición y reimpresión de publicaciones	1.425.367	0	1.425.367
015	Programa Ramón y Cajal	0	12.551.120	12.551.120
019	Programa de Unidades Asociadas	0	4.302.169	4.302.169
033	Créditos para gastos procedentes de proyectos y contratos de investigación	105.246.538	56.802.311	162.048.849
045	Apoyo a las delegaciones del CSIC	35.088	0	35.088
050	Asistencia técnica, productos a fincas y otros	2.425.703	0	2.425.703
051	Explotación de comedores	289.299	0	289.299
056	Reuniones y conferencias	38.733	0	38.733
061	Gastos de funcionamiento y explotación	679.427	0	679.427
065	Créditos por ingresos netos de cesión de patentes	286.193	0	286.193
071	Ayudas para sabáticos, acciones integradas, etc. (Relaciones Internacionales)	61.500	0	61.500
075	Escuela Infantil del CSIC (Organización Central)	127.634	0	127.634
095	Estancias breves	580.679	0	580.679
078	Gastos del INDITI de Valladolid	38.775	0	38.775
099	Programa de apoyo a la infraestructura de los Centros	15.794.508	0	15.794.508
113	Actuaciones singulares	28.601	0	28.601
	TOTAL	129.246.699	73.655.600	202.902.299

ANEXO VIII: PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN DE PERSONAL LABORAL TEMPORAL

1. El investigador principal, con el visto bueno del director del centro, remite a la Subdirección General de Recursos Humanos la solicitud de autorización de convocatoria de pruebas selectivas para la formalización del contrato.

   La solicitud se acompaña de:

   - *Informe justificativo de la necesidad de contratación.*
   - *Resolución de concesión de ayudas al proyecto de investigación con cargo al cual se va a efectuar la contratación en el que figure la partida de personal.*
   - *Propuesta de resolución de convocatoria formulada de acuerdo con los modelos establecidos por el CSIC.*

2. El Secretario General aprueba la Resolución de convocatoria que se remite para su difusión al Instituto, a la Organización Central del CSIC, al Centro de Información Administrativa, a las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y a las Oficinas del Servicio Público de Empleo.

3. El centro recibe las solicitudes y elabora la relación provisional y definitiva de candidatos admitidos y excluidos que remite a la Subdirección General de Recursos Humanos para su firma por el Secretario General y su posterior remisión para su publicación en los tablones de anuncios mencionados en el punto anterior.

4. El tribunal calificador barema y selecciona los candidatos valorando los elementos de la convocatoria (expediente, cursos y experiencia) y remite el acta, en la que figuran las puntuaciones otorgadas, a la Subdirección General de Recursos Humanos para su aprobación por el Secretario General y su remisión para la publicación en los tablones de anuncios, estableciendo un plazo de 5 días para que los candidatos seleccionados presenten la documentación establecida en la convocatoria.

6. El investigador principal, con el visto bueno del Director del centro, remite a la Subdirección General de Recursos Humanos la propuesta de tramitación del contrato en la que se especifican las fechas de inicio y fin de proyecto y el plazo previsto de duración del contrato.

7. El Secretario General y el trabajador firman el contrato. La contratación se comunica al Servicio de Nóminas y Seguridad Social (alta en nómina), al Servicio Público de Empleo Estatal y al Ministerio de Administraciones Públicas (alta en el Registro Central de personal).

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO IX: MUESTRA DE GASTOS TRAMITADOS POR EL FMC

MUESTRA														
Grupo	**Concepto de gasto**		**10103**	**10105**	**10164**	**10301**	**20101**	**30102**	**50204**	**50506**	**50507**	**80101**	**110101**	**TOTAL**
Grupo 1	F	Fungible	7	4	9	13	19	16	57	37	20	10	29	221
	I	Inventariable	3	1		5	3	7	6	10		2	13	50
	T	Trabajos técnicos		2	1	1	4	8	14	4	2	5	5	46
	RC	Mantenimiento	2	2	1		1	3	16	7		8	6	46
Total Grupo 1			**12**	**9**	**11**	**19**	**27**	**34**	**93**	**58**	**22**	**25**	**53**	**363**
Grupo 2	M	Mensajería							2		1	2		5
	TT	Otros transportes						1	8					9
	S	Suministros						4				3	1	8
	C	Comunicaciones	1					1						2
	A	Arrendamientos		1				1	1				3	6
	SB	Seguro bienes	1				1		1					3
	SP	Seguro personas	2			1	2	1		1			3	10
	OT	Otros tributos							1			2		3
	OC	Otros cánones			2				1					3
	OPI	Investigadores invitados	4			1		5	4					14
	AB	Adquisiciones bibliográficas	2		1	1	2	3	7		1	1		18
	CS	Cuotas Sociedades		1					1	1				3
Total Grupo 2	**OGC**	**OTROS GASTOS CORRIENTES**	**10**	**2**	**3**	**3**	**5**	**16**	**26**	**2**	**2**	**8**	**7**	**84**
Total Grupo 3	**D**	**DIETAS**	**4**		**9**	**4**	**6**	**12**		**4**	**2**	**8**	**4**	**53**
Grupo 4	GRC	Cursos y congresos				1			2	1		1		5
	GRR	Comidas y restaurantes		1	4	1	1	1	5	1		1	2	17
Total Grupo 4	**GR**	**GASTOS REPRESENTACIÓN**	**0**	**1**	**4**	**2**	**1**	**1**	**7**	**2**	**0**	**2**	**2**	**22**
TOTAL GENERAL			**26**	**12**	**27**	**28**	**39**	**63**	**126**	**66**	**26**	**43**	**66**	**522**

DEFICIENCIAS												
1.- La cuenta interna donde se contabiliza difiere de la de factura		3	3	3		6		20		3	1	3	**42**
2.- Incumple principio de anualidad presupuestaria		8	2		1		8	8	7	10		6	**50**
3.- Pagos indirectos al proveedor				2	1		13	18				4	**38**
4.- Se justifica con tiques en lugar de factura							5	3					**8**
5.- Compras efectuadas directamente por el investigador	5a.- No hay vale de pedido		2		15	1	2	5	17	20		8	**70**
	5b.- El vale de pedido se ha elaborado con posterioridad a la fecha de factura					9		2			1	17	**29**
6.- Copa de Navidad				1		1	1		1				**4**
7.- Fraccionamiento del gasto									1			2	**3**
8.- Bienes no adquiridos a través del SCS						3	3	3					**9**
9.- Bienes no inventariados superiores a 300 €				4	1		1				1	1	**8**
10.- Elementos informáticos no inventariados		2	1	1	2	4		1					**11**

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO X: MUESTRA DE PAGOS EN FIRME

(Euros)

Nº de Orden	Nº Expediente	Tramitación	Centro	Objeto de la prestación	Imputación contable	Importe muestra
1	23802	Contrato menor	050204. Centro de Investigaciones Biológicas	Agitador incubador	463A.630/00	11.999
2	24809	Contrato menor	030102. Instituto Ciencias de la Tierra Jaume Almera	Martillo percutor y accesorios	463A.630/00	11.949
3	26883	Contrato menor	050204. Centro de Investigaciones Biológicas	Liofilizador sobremesa.	463A.630/00	11.059
4	28208	Contrato menor	050507. Instituto de Biomedicina de Valencia	Carrera de secuenciación de transcriptomas obteniendo hasta 400.000 lecturas	463A.221/99	10.150
5	28223	Contrato menor	050507. Instituto de Biomedicina de Valencia	Análisis de lecturas resultantes de la secuenciación de transcriptomas	463A.221/99	10.150
6	28436	Contrato menor	030102. Instituto Ciencias de la Tierra Jaume Almera	Electrodos	OCOG.999/00	1.581
7	306	Ad. centralizada	080101. Centro de Ciencias Medioambientales	Ordenador portátil	OCOG.999/00	1.618
8	760	Ad. centralizada	010301. Instituto de Óptica Daza de Valdés	Ordenador estacionario	OCOG.999/00	1.413
9	863	Ad. centralizada	020101. Instituto de Química Física Rocasolano	Ordenador estacionario	OCOG.999/00	1.023
10	1086	Ad. centralizada	010301. Instituto de Óptica Daza de Valdés	Ordenador estacionario	OCOG.999/00	720
11	1293	Ad. centralizada	050507. Instituto de Biomedicina de Valencia	Ordenador estacionario	OCOG.999/00	987
12	1477	Ad. centralizada	010103. Instituto de Estructura de la Materia	Impresora	OCOG.999/00	556
13	1541	Ad. centralizada	080101. Centro de Ciencias Medioambientales	Ordenador estacionario	OCOG.999/00	787
14	1622	Ad. centralizada	010164. Instituto de Matemáticas y Física Fundamental	Videoproyector	OCOG.999/00	1.348
15	1666	Ad. centralizada	050506. Instituto de Investigaciones Biomédicas de Barcelona	Ordenador estacionario	OCOG.999/00	2.100
16	1667	Ad. centralizada	050506. Instituto de Investigaciones Biomédicas de Barcelona	Ordenador estacionario	OCOG.999/00	1.025
17	1672	Ad. centralizada	050507. Instituto de Biomedicina de Valencia	Ordenador estacionario	OCOG.999/00	987
18	1706	Ad. centralizada	010164. Instituto de Matemáticas y Física Fundamental	Ordenador portátil	OCOG.999/00	1.353
19	1709	Ad. centralizada	050507. Instituto de Biomedicina de Valencia	Ordenador estacionario	OCOG.999/00	1.001
20	1815	Ad. centralizada	010103. Instituto de Estructura de la Materia	Ordenador personal	OCOG.999/00	1.685
21	2023	Ad. centralizada	010103. Instituto de Estructura de la Materia	Material informático	OCOG.999/00	560
22	2026	Ad. centralizada	010103. Instituto de Estructura de la Materia	Impresora	OCOG.999/00	1.806
23	2130	Ad. centralizada	010301. Instituto de Óptica Daza de Valdés	Ordenador portátil	OCOG.999/00	2.096
24	2135	Ad. centralizada	010103. Instituto de Estructura de la Materia	Ordenador personal y monitor	OCOG.999/00	969
25	2137	Ad. centralizada	010164. Instituto de Matemáticas y Física Fundamental	Estación de trabajo	OCOG.999/00	2.000
26	76	Contrato	030102. Instituto Ciencias de la Tierra Jaume Almera	Realización del perfil sísmico vertical en el sudoeste de la península ibérica	OCOG.999/00	259.000
27	175	Contrato	010103. Instituto de Estructura de la Materia	Diseño, fabricación y suministro del tanque de detectores para el espectrómetro LET del Rutherford Appleton Laboratory	OCOG.999/00	344.000
28	208	Contrato	010103. Instituto de Estructura de la Materia	Diseño, fabricación y suministro de la estructura de apantallamiento interior del sistema de aceleración de alto vacío para el tanque del espectómetro LET del Rutherford Appleton Laboratory	OCOG.999/00	510.000
29	214	Contrato	010103. Instituto de Estructura de la Materia	Calibración de precisión del cuerpo negro del subsistema de iluminación del simulador del telescopio del instrumento MIRI	OCOG.999/00	82.500
30	341	Contrato	010103. Instituto de Estructura de la Materia	Fabricación y suministro de tubos de vuelo para el difractómetro NIMROD con destino a la fuente pulsada de neutrones ISIS del Rutherford Appleton Laboratory	OCOG.999/00	159.883
31	990	Contrato	030102. Instituto Ciencias de la Tierra Jaume Almera	Suministro de un sistema modular de adquisición de datos sísmicos de banda ancha	463A.630/00	798.809
32	1096	Contrato	110101. Instituto de la Grasa	Suministro e instalación de un módulo de mejora Miniopticon Real-Time PCR DETECTOR de BIORAD	OCOG.999/00	16.029
33	1237	Contrato	010301. Instituto de Óptica Daza de Valdés	Reparación de un láser de excímero	OCOG.999/00	45.578

Nº de Orden	Nº Expediente	Tramitación	Centro	Objeto de la prestación	Imputación contable	Importe muestra
34	1686	Contrato	010103. Instituto de Estructura de la Materia	Servicio de asesoría y consultoría de ingeniería para el diseño y control de proyectos destinados a la construcción de nuevos instrumentos en la 2ª estación de blanco de la fuente de neutrones del Rutherford Appleton Laboratory	OCOG.999/00	64.990
35	1870	Contrato	110101. Instituto de la Grasa	Suministro e instalación de planta piloto de cristalización y fraccionamiento de aceites	OCOG.999/00	90.000
36	1900	Contrato	020101. Instituto de Química Física Rocasolano	Microscopio estereoscópico con pletina motorizada para el análisis de placas de cristalización	OCOG.999/00	35.708
37	1904	Contrato	030102. Instituto Ciencias de la Tierra Jaume Almera	Suministro e instalación de sistemas de adquisición de datos GPS para geodesia	463A.630/00	401.890
38	22052	Contrato menor	050507. Instituto de Biomedicina de Valencia	Ultracongelador vertical y rack almacenamiento de muestras	OCOG.999/00	9.502
39	22737	Contrato menor	030102. Instituto Ciencias de la Tierra Jaume Almera	Convenio CSIC-CIEMAT para la realización de trabajos relacionados con el estudio y evaluación de la contaminación atmosférica	OCOG.999/00	9.000
40	24562	Contrato menor	030102. Instituto Ciencias de la Tierra Jaume Almera	Convenio CSISC-Instituto de Salud Carlos III para la realización de trabajos relacionados con el estudio y evaluación de la contaminación atmosférica	OCOG.999/00	9.600
41	26231	Contrato menor	050204. Centro de Investigaciones Biológicas	Refractómetro de ABBA	OCOG.999/00	2.284
42	28435	Contrato menor	030102. Instituto Ciencias de la Tierra Jaume Almera	Colocación de piezómetros	OCOG.999/00	8.468
43	148	Contrato	010103. Instituto de Estructura de la Materia	Diseño, fabricación y suministro de un perfilador de haz para el difractómetro NIMROD del Rutherford Appleton Laboratory	OCOG.999/00	41.760
44	212	Contrato	010103. Instituto de Estructura de la Materia	Diseño, fabricación y suministro de un goniómetro para el espectómetro Merlín del Rutherford Appleton Laboratory	OCOG.999/00	116.000
45	992	Contrato	110101. Instituto de la Grasa	Detector selectivo de masas 100% compatible	OCOG.999/00	29.000
46	1097	Contrato	110101. Instituto de la Grasa	Cromatógrafo de gases y ordenador Optiplex	OCOG.999/00	29.550
47	1513	Contrato	010103. Instituto de Estructura de la Materia	Detector de partículas de baja energía	OCOG.999/00	52.000
48	1535	Contrato	010103. Instituto de Estructura de la Materia	Diseño, fabricación y suministro de un premoderador de neutrones destinado a la 2ª estación de blanco de la fuente de neutrones pulsados ISIS del Rutherford Appleton Laboratory	OCOG.999/00	100.000
49	1581	Contrato	050507. Instituto de Biomedicina de Valencia	Sistema de bombardeo de partículas PDS-1000/HE BIOLISTIC	OCOG.999/00	29.638
50	1687	Contrato	010103. Instituto de Estructura de la Materia	Prototipo para una parte del calorímetro CALIFA	OCOG.999/00	26.000
51	1868	Contrato	010103. Instituto de Estructura de la Materia	Diseño, fabricación, suministro e instalación de tres convertidores de potencia para alimentación de solenoides del Rutherford Appleton Laboratory	OCOG.999/00	180.000
52	1898	Contrato	010103. Instituto de Estructura de la Materia	Diseño y suministro de un sistema de transporte de haz a baja energía del Rutherford Appleton Laboratory	OCOG.999/00	34.510
53	22308	Contrato menor	050204. Centro de Investigaciones Biológicas	Fungible de laboratorio	463A.221	33
54	28502	Contrato menor	050204. Centro de Investigaciones Biológicas	Fungible de laboratorio	463A.221	2.092
55	28505	Contrato menor	050204. Centro de Investigaciones Biológicas	Fungible de laboratorio	463A.221	313
					TOTAL	**3.569.059**

ANEXO XI: MUESTRA DE JUSTIFICACIÓN DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE PROYECTOS

(Euros)

Nº ORDEN	CENTRO	CUENTA INTERNA	FIN DE PROYECTO	DOTACIONES			GASTOS JUSTIFICADOS (1)	GASTOS REGISTRADOS EN CUENTA INTERNA (2)	DIFERENCIA (3) = (1) – (2)	ANÁLISIS DE LAS DIFERENCIAS			
				Ayudas recibidas	Otras dotaciones	Total				Justificados no registrados (4)	Registrados en cuenta interna no justificados (5)	Otras diferencias (6)	(7)
1	**10103**	200AEB	01/12/2008	965.300		965.300	968.000	918.494	49.506	49.506			B
2	**10103**	202AEB	01/12/2008	1.000.000		1.000.000	993.956	997.917	-3.961		-3.961		C
3	**10103**	203AEB	02/01/2009	1.000.000		1.000.000	992.987	992.987					A
4	**10103**	208PNB	30/04/2008	233.097		233.097	232.966	233.097	-131		-139	8	A
5	**10103**	415PNB	31/03/2008	100.000		100.000	99.999	100.000	-1			-1	A
6	**10164**	711-2	30/04/2008	130.000	1.358	131.358	130.005	131.358	-1.353	11.838	-15.256	2.065	C
7	**10164**	719	13/12/2007	57.000		57.000	56.801	57.000	-199			-199	A
8	**10164**	795-4	31/12/2007	28.696		28.696	28.696	28.696					A
9	**10301**	1410	31/12/2008	190.300	18.012	208.312	190.303	201.445	-11.142	50.134	-61.276		C
10	**10301**	3000	31/12/2008	120.000	17.205	137.205	120.001	135.917	-15.916	26.997	-42.914	1	C
11	**10301**	4001	31/12/2007	15.652	100	15.752	15.652	15.669	-17		-17		A
12	**10301**	4600-1	31/12/2008	15.000	300	15.300	14.863	14.689	174	1.064	-890		A
13	**20101**	01700-2	31/12/2008	107.000		107.000	107.477	107.000	477			477	A
14	**20101**	2320	13/12/2007	44.800		44.800	44.918	44.799	119	266	-152	5	A
15	**20101**	2590	30/09/2007	74.500		74.500	74.520	74.500	20			20	A
16	**30102**	GRCB11	13/12/2007	303.100	64	303.164	303.126	302.646	480		-283	763	A
17	**50204**	19003	31/12/2008	128.600	1.456	130.056	130.407	130.100	307	28.181	-27.873	-1	A
18	**50204**	47006	31/12/2008	170.000	18.518	188.518	170.610	188.518	-17.908	45.200	-63.116	8	C
19	**50204**	54001	13/12/2007	144.460	5.801	150.261	157.553	144.908	12.645	49.084	-36.439		B
20	**50204**	58005	30/06/2008	10.000		10.000	10.123	9.505	618	667	-49		B
21	**50204**	59004	13/12/2007	127.214	12	127.226	130.450	115.500	14.950	23.510	-8.560		B
22	**50204**	69001	31/08/2008	86.530	65	86.595	81.768	65.186	16.582	24.846	-8.256	-8	B
23	**50506**	152ª	13/12/2007	129.000		129.000	129.107	38.277	90.830	92.847	-2.017		B
24	**50506**	155A-155D	30/06/2008	63.000	19.169	82.169	63.571	63.064	507	1.701	-1.195	1	A
25	**50506**	158ª	31/12/2008	144.000	3.112	147.112	144.001	147.112	-3.111	10.312	-13.423		C
26	**50506**	159ª	31/12/2008	75.000		75.000	75.003	74.997	6	4.395	-4.406	17	A
27	**50506**	165A-165D	31/12/2008	141.165	15.600	156.765	142.492	151.217	-8.725	7.422	-16.145	-2	C
28	**50506**	167A-167D	31/12/2008	126.000	986	126.986	126.538	126.000	538	30.296	-29.758		A
29	**80101**	608D	31/12/2008	119.000		119.000	119.021	104.104	14.917	21.517	-6.584	-16	B
30	**80101**	638B	13/12/2007	100.000	18.975	118.975	124.983	118.960	6.023	20.418	-14.395		B
31	**110101**	00018N/O	01/03/2009	50.500	12.821	63.321	50.564	42.012	8.552	37.429	-28.877		B
32	**110101**	00025H/I	31/12/2008	251.273		251.273	274.220	251.245	22.975	85.699	-62.793	69	B
TOTALES				**6.250.187**	**133.554**	**6.383.741**	**6.304.681**	**6.126.919**	**177.762**	**623.329**	**-448.774**	**3.207**	

ANEXO XII: OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN DE 1990

A. Análisis y comprobación del balance de situación, cuenta de resultado y cuadro de financiamiento del Organismo a fin de determinar si representan razonablemente su situación patrimonial y financiera a 31/12/1990, los resultados de sus operaciones para el ejercicio terminado en dicha fecha, y las variaciones de su posición financiera durante el mismo, de acuerdo con los principios y criterios contables que le son de aplicación.

B. Análisis de los estados de liquidación del presupuesto de 1990, de las operaciones de presupuestos cerrados y de la documentación complementaria, comprobando su adecuación a la normativa aplicable.

C. Análisis de los procedimientos contables y administrativos mantenidos por el Organismo y de su sistema de control interno, comprobando su adecuación a la normativa aplicable y, en su caso, si hacen posible una correcta gestión de sus operaciones.

D. Análisis de la ejecución del programa 541A "Investigación científica", en el ejercicio 1990.

cve: BOCG-10-CG-A-134

251/000026 (CD)
771/000025 (S)

Se ordena la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, del Informe de fiscalización de Expansión Exterior, S.A., ejercicio 2006, elaborado por el Tribunal de Cuentas, examinado por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 18 de diciembre de 2012, al no haber propuestas de resolución presentadas al mismo.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de enero de 2013.—P.D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro.**

cve: BOCG-10-CG-A-134

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE «EXPANSIÓN EXTERIOR, S.A., EJERCICIO 2006»

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 24 de febrero de 2011 el Informe de fiscalización de Expansión Exterior, S.A., ejercicio 2006, 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-134

ÍNDICE

Página

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS 158
RELACIÓN DE CUADROS 158
I. INTRODUCCIÓN 159
I.1 INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN 159
I.2 NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO 159
I.3 FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN 160
I.4 ACTIVIDAD DESARROLLADA POR LA SOCIEDAD 160
I.5 OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN 162
I.6 RENDICIÓN DE CUENTAS 163
I.7 TRÁMITE DE ALEGACIONES 163
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 163
II.1 ANÁLISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS ESTADOS FINANCIEROS 163
II.1.1 Balance 163
II.1.2 Cuenta de pérdidas y ganancias. 167
II.2 ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS 170
II.3 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LAS OPERACIONES COMERCIALES 172
II.3.1 Análisis de la documentación incluida en los expedientes comerciales 172
II.3.2 Análisis de las incidencias detectadas en las operaciones comerciales 173
II.3.3 Análisis de la publicidad, concurrencia y objetividad en la selección de proveedores 179
II.4 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, EJERCICIO 2001 181
II.4.1 Desinversión del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria en el capital de Expansión Exterior 181
II.4.2 Desarrollo de un sistema de contabilidad analítica 182
II.4.3 Ampliación de la base de datos de proveedores 182
III. CONCLUSIONES 183
III.1 En relación con el análisis de la representatividad de los estados financieros 183
III.2 En relación con el análisis de los sistemas y procedimientos 183
III.3 En relación con el análisis de la gestión de las operaciones comerciales 184
III.4 En relación con el seguimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe del Tribunal de Cuentas referido al ejercicio 2001 185
ANEXOS 185

cve: BOCG-10-CG-A-134

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria.
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria.
CESCE	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación, S.A.
EE	Expansión Exterior, S.A.
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo.
ICEX	Instituto Español de Comercio Exterior.
ICO	Instituto de Crédito Oficial.
INOP	Ingresos netos operacionales.
ISO	Organización Internacional para la Estandarización.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LGP	Ley General Presupuestaria.
Navision	Sistema de Gestión Integrada.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
SEPI	Sociedad Estatal de Participaciones Industriales.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLSA	Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas.
UTE	Unión Temporal de Empresas.

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1.	Cartera de operaciones de EE en el ejercicio fiscalizado.
Cuadro 2.	Saldos de tesorería (en miles de euros).
Cuadro 3.	Saldos de inversiones financieras (en miles de euros).
Cuadro 4.	Saldos de deudores (en miles de euros).
Cuadro 5.	Saldos de fondos propios (en miles de euros).
Cuadro 6.	Composición del resultado (en miles de euros).
Cuadro 7.	Saldos de la cifra de negocios (en miles de euros).
Cuadro 8.	Saldos de aprovisionamientos (en miles de euros).
Cuadro 9.	Saldos de gastos de personal (en miles de euros).
Cuadro 10.	Saldos del resultado financiero (en miles de euros).
Cuadro 11.	Financiación de los gastos pendientes de ejecución a 31/12/2004.
Cuadro 12.	Proveedores de bienes y suministradores de servicios.

cve: BOCG-10-CG-A-134

I. INTRODUCCIÓN

I.1 INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización de Expansión Exterior, S.A. (EE), correspondiente al ejercicio 2006, se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2008, aprobado por el Pleno en su reunión de 28 de febrero de 2008, en virtud de la iniciativa reconocida al Tribunal por el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

El anterior Informe de fiscalización de EE, referido al ejercicio 2001, fue aprobado por el Pleno del Tribunal el 22 de junio de 2004.

I.2 NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO

EE se constituyó el 1 de julio de 1997, como filial de las empresas públicas Fomento de Comercio Exterior, S.A. y Sociedad General de Intercambios y Relaciones Comerciales Exteriores, S.A., siendo el paso inicial de un proceso de integración cuyo objetivo final era la constitución de una única empresa estatal de comercio exterior, que culminó en noviembre de 1999 mediante la fusión por absorción y posterior disolución de las citadas empresas. Se configura como una sociedad mercantil estatal de las previstas en el artículo 2.1.e) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

EE se regía en el ejercicio 2006 por unos Estatutos sociales aprobados en el año 1997 (modificados posteriormente el 27 de junio de 2007) y, en lo no dispuesto en los mismos, por lo establecido en el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas (TRLSA), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre[1], modificado por la Ley 7/2006, de 24 de abril, en el Código de Comercio publicado por el Real Decreto de 22 de agosto de 1885 y en las demás disposiciones legales vigentes. En materia de contratación le era de aplicación en el año 2006 lo establecido en la disposición adicional 6.ª del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de diciembre, en cuanto a sujeción a los principios de publicidad y concurrencia.

Con respecto a su estructura accionarial, el 7 de diciembre de 2006 el Consejo de Ministros autorizó la compra por el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) de las acciones que el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) poseía hasta el momento en el capital de EE (17,81%), de modo que, a 31 de diciembre de dicho año, su accionariado lo integraban el Instituto, con el 88,13%, y la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), con un 11,87%.

Tras esta operación, la Sociedad se constituyó en una empresa de capital íntegramente público, de las definidas en el artículo 166, apartado 2.º, de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. El citado acuerdo del Consejo de Ministros designó, para la tutela de la Sociedad, al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio (actual Secretaría de Estado de Comercio), a la que está adscrito el ICEX en cuanto sociedad matriz de EE, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1554/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de dicho Ministerio.

Los nuevos Estatutos, elevados a escritura pública con fecha de 27 de junio de 2007, que otorgaban a la Compañía la nueva denominación de «Sociedad Estatal Española P4R, S.A.», supusieron una importante modificación del objeto social para atender las encomiendas de gestión que, en su condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración del Estado, se le contraten a través de la Secretaría de Estado de Comercio, prestando servicios de asistencia técnica a los países beneficiarios del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). A causa de esta modificación, la Sociedad ha tenido que dejar de actuar como titular de operaciones para adaptarse a sus nuevas funciones, que consisten en la evaluación previa de proyectos, asistencia técnica con carácter previo y simultáneo a la licitación, auditorías de precios, apoyo y seguimiento de la ejecución, evaluación del impacto y de la sostenibilidad de los proyectos y, con carácter excepcional, ejecución de los mismos.

[1] Vigente hasta el 1 de septiembre de 2010, fecha en la que ha sido derogado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

cve: BOCG-10-CG-A-134

I.3 FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN

El objeto social recogido en el artículo 3 de los Estatutos vigentes en el ejercicio 2006 comprendía las siguientes actividades:

a) El apoyo a las empresas exportadoras, mediante la prestación de servicios de intermediación comercial, de consultoría especializada en materia de comercio exterior y en financiación de operaciones de esta índole.
b) La realización, por sí o por cuenta de terceros, de cualquier actividad tendente a la consecución de toda clase de operaciones de comercio exterior, tales como la exportación, importación, representación, depósito o compraventa de toda clase de proyectos, bienes y servicios, así como la inversión en empresas que se creen para el desarrollo de proyectos específicos en el extranjero.
c) Las operaciones que le encomienden las autoridades comerciales y los órganos gestores del sector público.

El Título III de sus Estatutos recoge la organización de EE. Así, según el artículo 11, son órganos de la Sociedad la Junta General de Accionistas y el Consejo de Administración. Igualmente, se constituyeron dos órganos internos de gestión, el Comité Comercial y el Comité de Dirección, siendo el primero el encargado de valorar y aprobar la participación en aquellas operaciones que se consideran viables, y el segundo de establecer las líneas estratégicas de actuación de la Sociedad y aprobar el presupuesto, así como el análisis mensual del cumplimiento de los objetivos fijados y la resolución de las cuestiones planteadas por el Comité Comercial.

Junto a estos órganos, en el año 2007 la Sociedad ha acordado la creación de la Comisión de Auditoría y Control, en cumplimiento del artículo 180, apartado 3.º, de la anteriormente citada Ley 33/2003.

EE contaba en 2006 con una red exterior compuesta por cinco delegaciones comerciales en México, Colombia, Qatar y China (Beijing y Shanghai), encontrándose además en proceso de apertura la futura delegación de India (Nueva Delhi).

En cuanto a la plantilla, en el ejercicio 2006 se continuó con la política de optimización y reajuste iniciada en el año 2004, momento en que se situaba en torno a los 100 trabajadores, ascendiendo a 31 de diciembre de 2006 a 76 empleados.

I.4 ACTIVIDAD DESARROLLADA POR LA SOCIEDAD

EE se ha dotado de una normativa interna, que ha sido aprobada por su Comité de Dirección entre mayo de 1999 y marzo del 2001, para regular su organización y funcionamiento.

Dependiendo del grado de intervención, estas normas internas clasifican las operaciones en las que EE participaba en el ejercicio fiscalizado en las siguientes modalidades:

— Operaciones de titular, en las que la Entidad suscribe el contrato de exportación con el cliente extranjero y adquiere, en nombre propio, las mercancías objeto del mismo, generalmente a proveedores españoles. La retribución a percibir por EE consiste en un margen calculado sobre el coste de los bienes y servicios españoles a exportar. A efectos internos, se subdividen en operaciones de riesgo pleno, de riesgo compartido y de margen fijo, según la titularidad lleve aparejada una responsabilidad total frente al cliente extranjero, solidaria o ausencia de responsabilidad económica en la operación. En estas operaciones EE tiene la responsabilidad de seleccionar, respetando los requerimientos del cliente, a los proveedores de los productos objeto del contrato de exportación, así como a los suministradores de otros servicios adicionales (transporte y fletes, seguros, inspección y control de calidad, entidades financieras, etc.). Las condiciones de pago de los pedidos a proveedores y suministradores se establecen en función del programa de pagos del cliente extranjero, de acuerdo a lo dispuesto en las normas internas.

— Operaciones de agencia, en las que la Entidad formaliza un contrato de prestación de servicios con el exportador español, desempeñando una labor de intermediación comercial y/o financiera a cambio de una comisión. Los honorarios pueden percibirse una vez que el exportador haya cobrado los importes estipulados en el contrato de exportación y a prorrata de éstos, a fin de respetar el principio establecido en las normas internas relativo a que las operaciones puedan autofinanciarse, lo que debe ser tenido en cuenta al convenir la forma de pago de los contratos. Estas operaciones pueden ser de subcontratación, de promoción y agrupación, de entidad supervisora, de agencia comercial y/o financiera, y de consultoría.

cve: BOCG-10-CG-A-134

En su actuación de intermediación y apoyo en la gestión comercial, EE desempeña una serie de servicios como son: centralizar las relaciones con el cliente extranjero, colaborar en la preparación de la oferta técnico-económica, efectuar el seguimiento de los trámites de la licitación hasta que se produzca la adjudicación, y asesorar en las fases de negociación y formalización del contrato. En estas operaciones el proceso de selección de los proveedores compete totalmente al exportador español.

— Operaciones de Unión Temporal de Empresas (UTE), que se constituyen, junto con un socio técnico español, para acometer aquellas operaciones cuya dimensión y complejidad requieren una importante agilidad y coordinación en su ejecución. De este modo, es la propia UTE la que formaliza el contrato con el cliente extranjero y adquiere en nombre propio las mercancías objeto del mismo. En estas operaciones EE asume similares responsabilidades que en las de titular del riesgo compartido. Así, en la selección de los suministradores de los productos a exportar ambos socios responden de forma conjunta, si bien en la práctica cada uno de los participantes se suele encargar de la elección de una parte de los proveedores, sometiéndose la decisión posteriormente a la ratificación de un Comité Conjunto.

Al finalizar el año 2006, la cartera de operaciones activas de EE estaba constituida por 328 operaciones, cuyo importe acumulado ascendía a 6.921 millones de euros, distribuidas entre 66 países. De dichas operaciones, 73 fueron realizadas por EE como titular, por 729 millones de euros, en 210 intervino como agente comercial y/o financiero, por 5.837 millones de euros, y en las restantes 45 participa mediante la modalidad de UTE, por 355 millones de euros. Son operaciones que tienen un periodo de vigencia en la cartera de varios años desde su inicio hasta su finalización, pudiendo en el transcurso de los años no llevarse a término por diversas circunstancias, aun estando contratadas.

Como consecuencia de su actividad comercial, EE intervino durante el ejercicio 2006 en la formalización de 27 contratos de exportación, por importe de 463 millones de euros, que se distribuyeron entre 22 clientes pertenecientes a 16 países.

La situación de la cartera de operaciones a 31 de diciembre de 2006 era la que aparece en el cuadro 1 (en millones de euros):

CUADRO 1. CARTERA DE OPERACIONES DE EE EN EL EJERCICIO FISCALIZADO

SITUACIÓN	Total				MODALIDAD					
	Importe		Operaciones		Titular		No Titular		UTE	
	Total	%	Nº	%	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº
Estudio	847,92	12,25	95	28,96	104,91	12	646,87	61	96,14	22
Gestión	4.074,70	58,87	130	39,64	193,15	17	3.722,01	97	159,54	16
Subtotal	*4.922,62*	*71,12*	*225*	*68,60*	*298,06*	*29*	*4.368,88*	*158*	*255,68*	*38*
Adjudicada	448,46	6,48	10	3,05	101,36	2	347,10	8	0,00	0
Contratada	541,12	7,82	23	7,01	14,19	3	499,44	18	27,49	2
Curso	1.009,21	14,58	70	21,34	315,68	39	621,74	26	71,79	5
Subtotal	*1.998,79*	*28,88*	*103*	*31,40*	*431,23*	*44*	*1.468,28*	*52*	*99,28*	*7*
Total	**6.921,41**	**100,00**	**328**	**100,00**	**729,29**	**73**	**5.837,16**	**210**	**354,96**	**45**

En el ejercicio 2006 la Sociedad ha participado en cinco UTEs y Consorcios, constituidos durante los años 2001, 2002 y 2003, en los que ha ostentado un porcentaje variable de participación que oscila entre el 30% y el 50%.

Las operaciones son clasificadas, a efectos de identificación e imputación de costes, en una de las siguientes situaciones o fases: a) Estudio: comprende el periodo desde que se detecta una oportunidad de negocio y es evaluada positivamente por la Dirección Comercial y Técnica, hasta que el Comité Comercial acuerda el alta de la operación; b) Gestión: se inicia a raíz de dicha aprobación y abarca las gestiones necesarias que conduzcan a la preparación de una oferta técnico-económica; c) Adjudicada: tiene lugar a partir de que el cliente extranjero ha aceptado la oferta técnico-económica; d) Contratada: cuando el contrato

cve: BOCG-10-CG-A-134

comercial con el cliente extranjero ha quedado formalizado pero están pendientes aún las autorizaciones administrativas necesarias para comenzar la ejecución del contrato; e) En curso: una vez que se han cumplido la totalidad de los requisitos administrativos y el cliente ha desembolsado el anticipo, el contrato entra en vigor, y es a partir de ese momento cuando da comienzo la fase de ejecución de la operación; f) Finalizada: la operación concluye cuando todas las obligaciones asumidas por EE se han cumplido, así como la recepción definitiva y la cancelación de las garantías prestadas frente a clientes y terceros.

La ayuda oficial que reciben estas operaciones se materializa en créditos a la exportación del Estado Español, gestionados por el Instituto de Crédito Oficial (ICO), con largos plazos de amortización y tipos de interés inferiores a los de mercado. La financiación de las operaciones mediante dichos créditos oficiales es complementada por otra serie de créditos privados, concedidos en condiciones especiales, ya que los tipos de interés para cada divisa vienen fijados por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Estos créditos comerciales cuentan con la cobertura de los seguros de crédito a la exportación que gestiona en exclusiva, por cuenta del Estado, la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación, S.A. (CESCE).

Constituye la normativa básica en materia de financiación oficial a la exportación el Real Decreto 677/1993, de 7 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para la Concesión de Apoyo Oficial al Crédito a la Exportación mediante Convenios de Ajuste Recíproco de Intereses, desarrollado por la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 25 de abril de 1996. Estas normas eran de aplicación, durante el ejercicio fiscalizado, para el ámbito de las operaciones de exportación enmarcadas en el Acuerdo General sobre Líneas Directrices en Materia de Crédito a la Exportación con Apoyo Oficial (Consenso OCDE).

En la citada Orden se establecen los porcentajes en que se pueden financiar los distintos conceptos que constituyen la base del crédito a la exportación: el 100% del valor de los bienes y servicios españoles incluidos en el contrato comercial; el 100% de la prima del seguro de crédito a la exportación; hasta un 15% del valor de los bienes y servicios exportados en concepto de bienes y servicios de tercer país incorporados a la operación; hasta un 5% en concepto de comisiones comerciales; y hasta un 15% en concepto de gastos locales. También dispone la Orden que, siempre y cuando se autorice expresamente por la Dirección General de Política Comercial, se pueda ampliar hasta el 30% del valor de los bienes y servicios exportados en concepto de material extranjero, en caso de que procedan de un país miembro de la Unión Europea. Por último, establece que, con carácter excepcional, dicha Dirección General pueda ampliar sin límite alguno los porcentajes de bienes y servicios provenientes de terceros países y el de las comisiones comerciales.

Con posterioridad al ejercicio fiscalizado, mediante carta de instrucciones a CESCE por parte de la Secretaría de Estado de Comercio de 30 de octubre de 2007, se ampliaron los límites de material extranjero y gastos locales con carácter general al 30% en ambos casos. Estas nuevas condiciones, que se han autorizado para las exportaciones financiadas por medio de créditos a la exportación con apoyo oficial, no dieron lugar a la pertinente modificación normativa hasta la entrada en vigor de la Orden del Ministerio de Turismo y Comercio de 28 de enero de 2009, que sustituye a la anterior Orden de 25 de abril de 1996.

I.5 OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con lo previsto en las Directrices Técnicas, se ha llevado a cabo una fiscalización integrada sobre la actividad desarrollada por EE durante el ejercicio 2006, con los siguientes objetivos:

1. Analizar el cumplimiento por la Sociedad de las disposiciones legales y reglamentarias que le son de aplicación.
2. Evaluar los sistemas y procedimientos de control interno y de gestión implantados por la Sociedad.
3. Comprobar la adecuación de las principales partidas de los estados financieros a los principios y criterios contables que le son de aplicación, así como la correcta contabilización de las operaciones que integren la muestra.
4. Evaluar, a partir de la muestra de operaciones, la gestión de la actividad económico-financiera de la Sociedad.
5. Verificar las medidas adoptadas para subsanar las deficiencias y aplicar las recomendaciones expuestas en el Informe de fiscalización de la Sociedad referido al ejercicio 2001.

El periodo fiscalizado ha sido el ejercicio 2006, sin perjuicio de que, para el cumplimiento de los objetivos establecidos, se han practicado las verificaciones que se han estimado necesarias con respecto a ejercicios anteriores y posteriores.

cve: BOCG-10-CG-A-134

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, si bien uno de los expedientes relativos a los procesos de selección de personal no fue facilitado por la Sociedad, tal y como se explica en el epígrafe II.1.2.

I.6 RENDICIÓN DE CUENTAS

Las cuentas anuales de EE correspondientes al ejercicio 2006 fueron remitidas a la Intervención General de la Administración del Estado el 30 de julio de 2007, dentro del plazo legalmente establecido en el artículo 139 de la LGP.

La Intervención General de la Administración del Estado remitió las cuentas al Tribunal con fecha 7 de septiembre de 2007, fuera del plazo señalado para ello en el citado artículo.

I.7 TRÁMITE DE ALEGACIONES

De conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones fiscalizadoras fueron remitidos a la Presidenta de EE, quien ostentaba también el cargo durante el ejercicio fiscalizado. Las alegaciones recibidas se acompañan al presente Informe.

Se han incorporado al texto del Informe las modificaciones que se han considerado oportunas como consecuencia del análisis de las alegaciones presentadas, sin que hayan sido objeto de contestación las que constituyen meras explicaciones o aclaraciones a su contenido.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1 ANÁLISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS ESTADOS FINANCIEROS

Las principales partidas de los estados financieros se adecuan a los principios y criterios contables que le son de aplicación, sin que se hayan detectado deficiencias significativas que afecten a su representatividad.

En los anexos I y II se recogen el Balance y la Cuenta de pérdidas y ganancias de la Sociedad al cierre del ejercicio 2006, junto con las cifras comparativas del ejercicio anterior, con indicación de las cuentas y partidas examinadas.

II.1.1 BALANCE

Se han analizado las partidas más significativas que representan, en su conjunto, aproximadamente un 90% del balance de la Sociedad a 31 de diciembre de 2006. De este análisis se han obtenido una serie de resultados que afectan a las siguientes agrupaciones de cuentas.

II.1.1.1 TESORERÍA

La tesorería de EE al cierre del ejercicio 2006 ascendía a 667 miles de euros, presentando el desglose que figura en el cuadro 2.

CUADRO 2. SALDOS DE TESORERÍA (EN MILES DE EUROS)

	Ejercicio		Variación	
Tesorería	**2006**	**2005**	**Absoluta**	**%**
Caja euros	6,85	9,57	(2,72)	(28,43)
Caja moneda extranjera	32,36	45,65	(13,29)	(29,12)
Bancos euros	469,04	2.280,29	(1.811,25)	(79,43)
Bancos moneda extranjera	158,74	7.103,20	(6.944,46)	(97,77)
Total	**666,99**	**9.438,71**	**(8.771,72)**	**(92,93)**

cve: BOCG-10-CG-A-134

En el ejercicio 2006 se ha producido una reducción del 93% en los saldos de Tesorería, que se tiene que relacionar con el aumento de la partida de Inversiones financieras temporales.

Para la gestión de los fondos de caja, EE disponía en el año 2006 de una norma interna que no había experimentado modificaciones desde el año 1999. Dicha norma establecía un saldo mínimo de 6.000 euros para la Caja en euros y hasta un límite del equivalente a 30.000 euros para la Caja en moneda extranjera. Examinados los movimientos producidos durante el ejercicio 2006, se consideran excesivos dichos importes, al haberse suprimido en el año 2005 la liquidación en efectivo de las dietas para viajes.

En el saldo al cierre de 2006 de Caja en moneda extranjera, un importe de 10,16 miles de euros provenía de la integración de los saldos mantenidos en las Delegaciones de EE. Cada una de las Delegaciones gestiona su propia caja sin que existan instrucciones al respecto. Tanto en EE como en sus Delegaciones se efectuaron durante el ejercicio fiscalizado arqueos de caja con periodicidad mensual, habiéndose revisado los arqueos realizados durante el año, sin que hayan surgido incidencias.

La Sociedad, en su sede central, era titular en el ejercicio fiscalizado de cuentas bancarias en 12 entidades financieras, apreciándose un número elevado de cuentas abiertas con saldo cero o poco relevante. Se han revisado las conciliaciones bancarias realizadas al cierre del ejercicio por la Sociedad y por las Delegaciones, sin que se hayan encontrado diferencias significativas sin conciliar.

II.1.1.2 Inversiones financieras temporales

El saldo de las Inversiones financieras temporales al cierre del ejercicio 2006 ascendía a 37.653 miles de euros, con el desglose del cuadro 3.

CUADRO 3. SALDOS DE INVERSIONES FINANCIERAS (EN MILES DE EUROS)

	Ejercicio		Variación	
Inversiones Financieras	**2006**	**2005**	**Absoluta**	**%**
Créditos a c/p	0,00	192,23	(192,23)	(100,00)
Dividendos a cobrar	437,58	0,00	437,58	100,00
Intereses imposiciones a c/p	55,61	59,00	(3,39)	(5,74)
Intereses c/p créditos	0,00	1,83	(1,83)	(100,00)
Imposiciones a c/p	37.159,52	28.300,14	8.859,38	31,31
Total	**37.652,71**	**28.553,20**	**9.099,51**	**31,87**

Las Imposiciones a corto plazo agrupaban, fundamentalmente, tanto las inversiones en euros, que presentaban un saldo al cierre de 35.718,71 miles de euros, como en divisas (dólares estadounidenses), con un saldo de 1.199,75 miles de euros, y fueron efectuadas por la Sociedad para obtener una mayor rentabilidad a las disponibilidades de tesorería existentes durante el ejercicio.

Durante el ejercicio 2006, EE destinó estas inversiones a la adquisición de valores de renta fija como eurodepósitos, deuda pública, imposiciones a plazo fijo y pagarés de empresa. Los plazos de imposición venían derivados de las previsiones de necesidades de tesorería y por las diferentes rentabilidades ofertadas por las entidades financieras, sin que en ningún caso superasen los 100 días.

EE contrató con las mismas entidades financieras en los últimos años, procediéndose para cada inversión a la petición telefónica de cotizaciones que, una vez cerrada la operación, era confirmada por escrito. Se considera que la política de inversión de la tesorería es adecuada en términos generales, aunque, dado el volumen de fondos gestionado, la Sociedad debería establecer un procedimiento normalizado que regulara estas inversiones y, entre otros aspectos, ampliara la solicitud de ofertas a un mayor número de entidades financieras.

A pesar de que la Memoria de la Entidad referida al ejercicio 2006 informaba de que la rentabilidad anual percibida por estas inversiones financieras había oscilado entre el 2,26% y el 3,66% para euros y

cve: BOCG-10-CG-A-134

entre el 5,10% y el 5,25% para dólares, se ha comprobado que estos datos eran erróneos, correspondiendo los correctos a oscilaciones entre el 2,08% y el 3,62% para euros y entre el 4,15% y el 5,36% para dólares.

En el análisis de la composición del saldo al cierre del ejercicio 2006, así como de una muestra de imposiciones contratadas durante el ejercicio, tanto en euros como en dólares, no se han detectado incidencias significativas.

II.1.1.3 Deudores

La partida de Deudores, que presentaba un saldo al cierre del ejercicio de 2006 de 16.906 miles de euros, tenía el desglose que aparece en el cuadro 4.

CUADRO 4. SALDOS DE DEUDORES (EN MILES DE EUROS)

	Ejercicio		Variación	
Deudores	**2006**	**2005**	**Absoluta**	**%**
Clientes por ventas y prestaciones de servicios	7.394,29	5.277,81	2.116,48	40,10
Empresas asociadas	226,62	281,16	(54,54)	(19,40)
Administraciones Públicas	9.697,71	6.541,76	3.155,95	48,24
Deudores varios	851,92	670,00	181,92	27,15
Provisiones	(1.265,03)	(1.106,89)	(158,14)	14,29
Total	**16.905,51**	**11.663,84**	**5.241,67**	**44,94**

El saldo a 31 de diciembre de 2006 de Clientes por ventas y prestaciones de servicios se descomponía en las siguientes cuentas: Clientes, por un importe de 6.814,96 miles de euros, Clientes de dudoso cobro, por 864,71 miles de euros, y Diferencias de reconducción de tipo de cambio, con un saldo acreedor de 285,38 miles de euros. Se ha seleccionado una muestra, que representa el 27,12% del saldo de los clientes, habiéndose verificado que los derechos están debidamente soportados y contabilizados, así como la imputación de los anticipos recibidos de los clientes.

Los saldos de Clientes de dudoso cobro y Deudores de dudoso cobro, que ascendían en conjunto a 1.265,03 miles de euros, se encontraban provisionados en su totalidad. Se ha solicitado a la Entidad información sobre las actuaciones realizadas respecto a una muestra de saldos de clientes y deudores de difícil cobro, que representaban un 72,56% del total, revelándose que los saldos correspondientes a dos de estos deudores, por un importe acumulado de 543,39 miles de euros, se consideraban definitivamente incobrables, a 31 de diciembre de 2006, por la Sociedad, sin que se hubieran dado de baja en contabilidad.

Los otros saldos de la muestra, cuyo importe al cierre del ejercicio ascendía a 374,59 miles de euros, recogían varias facturas correspondientes a los años 2003 y 2005, referidas todas ellas al mismo cliente español, por tres operaciones distintas que han sido ejecutadas de conformidad para la Secretaría de Estado de Agricultura de la República Dominicana. Examinada la documentación sobre la reclamación de estas facturas impagadas, se ha observado que el cliente dio su conformidad para que se le facturase en noviembre de 2005 y, desde esta fecha, EE tan solo envió una carta recordatoria el 25 de julio de 2007 y copia de la misma en octubre de 2007. Estas dos gestiones, realizadas en un plazo de casi dos años y para una deuda tan importante como ésta, se consideran claramente insuficientes. Asimismo, en la reclamación no se requirieron los intereses de demora devengados hasta la fecha, que resultarían exigibles en virtud de la cláusula 6.5 de los contratos de prestación de servicios suscritos entre ambas entidades.

La Sociedad no recoge en su norma 4.01/CP «Facturación de venta» ningún apartado que regule el procedimiento para tramitar la reclamación de las facturas que resulten impagadas a su vencimiento, así como las actuaciones a emprender para hacer efectivos los derechos pendientes de cobro.

Las Diferencias de reconducción de tipo de cambio tienen su origen en la contratación de operaciones de venta de divisas a plazo para reducir los riesgos derivados del tipo de cambio en que se incurre

cve: BOCG-10-CG-A-134

cuando, en aquellas operaciones en las que la Sociedad opera como titular, el contrato de venta con el cliente extranjero se estipula en divisas mientras que los contratos de compra con los proveedores se firman en euros.

Cuando se contratan los seguros de cambio, los gastos e ingresos se contabilizan al tipo de cambio medio de los distintos seguros contratados para la operación y del existente en la fecha de cobro del anticipo. El saldo acreedor que presentaba esta cuenta al cierre integraba diferencias positivas de cambio, que deberían figurar en el pasivo del Balance como ingresos a distribuir en varios ejercicios, y no minorando el activo.

Dentro del saldo de la cuenta Hacienda Pública, deudor por IVA, que ascendía a 9.121,33 miles de euros, EE tenía retenida la devolución de 6.117,11 miles de euros correspondientes al IVA de los meses de enero y febrero de 2006, mayo a diciembre de 2005 y diciembre de 2004, debido a una inspección de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) que se encontraba pendiente de resolución. Parte del riesgo de cobro, por importe de 1.000 miles de euros, se encontraba cubierto dentro de las provisiones para riesgos y gastos. El resto del saldo correspondía a las devoluciones del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) por los meses de octubre a diciembre de 2006, contabilizadas y cobradas en el ejercicio 2007.

El epígrafe Deudores varios engloba, entre otras partidas, los anticipos de remuneraciones y los préstamos al personal, por un saldo conjunto de 172,02 miles de euros, regulados por la norma interna 3.07/O sobre «Anticipos y préstamos». La citada norma señala que los préstamos han de tener como finalidad la compra de vivienda habitual o su rehabilitación, siendo indispensable que, en la formalización, se aporte documentación suficiente que fundamente la petición. Además, la cuantía máxima de estos préstamos se ha fijado en 18 miles de euros, aunque, en circunstancias extraordinarias, el Director de Recursos Humanos puede autorizar un importe superior. En el ejercicio fiscalizado EE ha concedido cinco préstamos a su personal, habiéndose comprobado que tan sólo en dos de ellos la Entidad ha aportado (en el trámite de alegaciones) la documentación justificativa de la compra o rehabilitación de la vivienda habitual. Además, en uno de los casos analizados se había excedido del importe máximo de 18 miles de euros, sin que conste circunstancia extraordinaria alguna en la autorización del Director de Recursos Humanos.

Del examen del procedimiento se concluye que esta norma interna no contenía en el ejercicio 2006 criterios objetivos para cuantificar el préstamo a conceder y evitar así la discrecionalidad en la concesión de los préstamos y en las cuantías concedidas.

Se han conciliado los cuadros de amortización de los préstamos vivos al cierre del ejercicio 2006 elaborados por el Departamento de Recursos Humanos con el saldo registrado en contabilidad a dicha fecha, sin que se hayan detectado diferencias.

II.1.1.4 Fondos propios

Los fondos propios de EE, cuyo saldo al cierre del ejercicio 2006 ascendía a 20.803 miles de euros, presentaban el desglose que figura en el cuadro 5.

CUADRO 5. SALDOS DE FONDOS PROPIOS (EN MILES DE EUROS)

	Ejercicio		Variación	
Fondos propios	**2006**	**2005**	**Absoluta**	**%**
Capital social	20.601,00	31.500,00	(10.899,00)	(34,60)
Prima de emisión	0,00	738,58	(738,58)	(100,00)
Reserva legal	56,28	2.067,42	(2.011,14)	(97,28)
Result. negativos ejerc. anter.	0,00	(6.685,16)	6.685,16	100,00
Pérdidas y ganancias 2005	0,00	(6.963,56)	6.963,56	100,00
Pérdidas y ganancias 2006	145,80	0,00	145,80	100,00
Total	**20.803,08**	**20.657,28**	**145,80**	**0,71**

cve: BOCG-10-CG-A-134

Aunque la Sociedad no estaba obligada a reducir el capital social, conforme al artículo 163.1 del TRLSA, la Junta General de Accionistas de EE, en su sesión del 30 de junio de 2006, acordó su reducción con el objeto de restablecer el equilibrio patrimonial, disminuido como consecuencia de las pérdidas acumuladas, que ascendían a un total de 13.648,72 miles de euros. Esta reducción del capital fue elevada a escritura pública el 6 de julio de 2006.

Se compensaron la totalidad de los resultados negativos acumulados (13.648,72 miles de euros), utilizando para ello la prima de emisión por su cuantía total (738,58 miles de euros), la reserva legal (2.011,14 miles de euros) y el resto (10.899 miles de euros) mediante la reducción del capital. Se disminuyó el valor nominal de las acciones en 1,73 euros, con lo que el capital quedó establecido en 20.601 miles de euros, dividido en 6.300.000 acciones de 3,27 euros de valor nominal cada una, manteniendo una reserva legal de 56,28 miles de euros.

Se han analizado el informe de los administradores de EE, justificativo de la propuesta de reducción de capital social, el acta de la Junta General y la escritura de reducción de capital, así como su contabilización, habiéndose verificado que la operación se ha efectuado conforme a lo establecido en el TRLSA y que está debidamente autorizada, documentada y contabilizada.

Por último, cabe mencionar que a finales del ejercicio 2006 se produjo la transmisión del 17,81% del capital de EE, del BBVA al ICEX, por un precio total de 4.390,75 miles de euros, cuestión que es objeto de análisis detallado en el epígrafe II.4.1.

II.1.2 Cuenta de pérdidas y ganancias

El resultado económico obtenido en el ejercicio 2006 por la Sociedad ascendió a 145,80 miles de euros, lo que ha supuesto una considerable mejora con respecto al resultado negativo registrado en el ejercicio 2005. A continuación el cuadro 6 expone un resumen de las principales rúbricas de ingresos y gastos.

CUADRO 6. COMPOSICIÓN DEL RESULTADO (EN MILES DE EUROS)

	2006	**2005**	**% Variac.**
Ingresos de Explotación	61.939,76	47.722,17	29,79
Gastos de Explotación	61.966,92	55.234,07	12,19
Resultado de Explotación (1)	*(27,16)*	*(7.511,90)*	*(99,64)*
Ingresos Financieros	2.932,37	1.031,81	184,20
Gastos Financieros	1.540,29	460,80	234,27
Resultado Financiero (2)	*1.392,08*	*571,01*	*143,79*
Resultado Extraordinario (3)	*(759,14)*	*(3,15)*	-
Resultado antes de impuestos (1+2+3)	**605,78**	**(6.944,04)**	**-**
Impuesto de Sociedades	430,14	2,38	-
Otros impuestos	29,84	17,14	74,04
Resultado neto	**145,80**	**(6.963,56)**	**-**

II.1.2.1 Ingresos de explotación

El importe neto de la cifra de negocios englobaba a 31 de diciembre de 2006 las partidas que se recogen en el cuadro 7.

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO 7. SALDOS DE LA CIFRA DE NEGOCIOS (EN MILES DE EUROS)

	Ejercicio		Variación	
Cifra de negocios	**2006**	**2005**	**Absoluta**	**%**
Ventas	51.074,21	43.673,01	7.401,20	16,95
Prestación de servicios	4.128,09	2.277,99	1.850,10	81,22
Obra ejecutada pendiente de certificar	0,00	286,31	(286,31)	(100,00)
Total	**55.202,30**	**46.237,31**	**8.964,99**	**19,39**

El reconocimiento de los ingresos por ventas difiere según la modalidad de contratación seguida en las operaciones. Así, en los contratos de compraventa de bienes, que representaban más del 92% de la facturación del ejercicio, la Sociedad reconoce los ingresos correspondientes en el momento en que, conforme a las condiciones del contrato, se produce la efectiva transmisión de la propiedad de la mercancía. En los contratos de intermediación financiera y comercial los honorarios se reconocen a medida que el exportador percibe de su cliente el importe del precio pactado en el contrato de exportación. Finalmente, en los contratos de ejecución de obra y/o proyectos se reconocen los ingresos mediante la aplicación del método del porcentaje de terminación. Dicho porcentaje se determina a la fecha de cierre de las cuentas anuales, para cada operación, a partir del grado de ejecución del proyecto.

Las comprobaciones realizadas a partir de una muestra de clientes, como se ha indicado en el subepígrafe II.1.1.3, han permitido verificar la adecuada contabilización de los ingresos por ventas y prestaciones de servicios, aunque en determinadas operaciones que se exponen en el subapartado II.3 se pone de manifiesto una incorrecta imputación de los ingresos a las operaciones que corresponden.

II.1.2.2 Gastos de explotación

Dentro de los gastos de explotación se han examinado, como partidas más significativas, las de Aprovisionamientos, Gastos de personal y Otros gastos de explotación. Bajo el concepto de aprovisionamientos se incluyen las dos cuentas que se recogen en el cuadro 8.

CUADRO 8. SALDOS DE APROVISIONAMIENTOS (EN MILES DE EUROS)

	Ejercicio		Variación	
Aprovisionamientos	**2006**	**2005**	**Absoluta**	**%**
Compras de mercaderías	43.731,93	33.861,94	9.869,99	29,15
Trabajos realizados por otras empresas	1.926,45	3.812,73	(1.886,28)	(49,47)
Total	**45.658,38**	**37.674,67**	**7.983,71**	**21,19**

Las comprobaciones realizadas a partir de una muestra de proveedores han permitido verificar el adecuado reconocimiento y periodificación de los gastos por compras de mercaderías y de los trabajos realizados por otras empresas.

Los gastos de personal de EE presentan, por su parte, el desglose de cuentas que figura en el cuadro 9.

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO 9. SALDOS DE GASTOS DE PERSONAL (EN MILES DE EUROS)

	Ejercicio		Variación	
Gastos de personal	**2006**	**2005**	**Absoluta**	**%**
Sueldos y salarios	4.326,85	4.243,69	83,16	1,96
Indemnizaciones y otros gastos asimilados	590,85	819,78	(228,93)	(27,93)
Seg. Social a cargo de la empresa	778,05	772,54	5,51	0,71
Otros gastos sociales	574,97	519,86	55,11	10,60
Total	**6.270,72**	**6.355,87**	**(85,15)**	**(1,34)**

La cuenta Sueldos y salarios recoge las remuneraciones fijas, que están integradas por los siguientes conceptos retributivos: salario base, premio por antigüedad, complemento salarial y gratificaciones en especie. Para la verificación del gasto devengado en el ejercicio 2006 se ha fiscalizado el resumen de nómina del mes de marzo con desglose individualizado por empleado y los resúmenes de nómina de todos los meses por departamentos, verificándose que las cantidades reflejadas han sido debidamente registradas.

La cuenta Indemnizaciones y otros gastos asimilados recoge, básicamente, los importes que se han derivado de los despidos improcedentes de seis empleados, que han ascendido a una cuantía total de 590,51 miles de euros. Se ha examinado la documentación relativa a cada uno de ellos, comprobándose que los importes de las liquidaciones están debidamente calculados, contabilizados y pagados.

El saldo de la cuenta Seguridad Social a cargo de la empresa se corresponde con las cotizaciones reflejadas en los boletines TC1 y TC2 relativas al ejercicio 2006, encontrándose debidamente contabilizadas y pagadas. Igualmente se ha verificado que las retenciones efectuadas al personal en concepto de Impuesto sobre la Renta, que ascendieron a 1.220,45 miles de euros, se encuentran registradas en las respectivas cuentas acreedoras y han sido liquidadas con la Hacienda Pública.

La plantilla de EE se redujo de 81 empleados al inicio del 2006 a 76 al cierre del ejercicio, correspondiendo dicha variación a cuatro altas y nueve bajas. Se ha procedido al análisis de las cuatro contrataciones producidas durante el ejercicio 2006, con el fin de comprobar el procedimiento seguido en la selección, regulado por la norma interna 3.01/O «Selección de personal e incorporación de nuevos empleados», así como el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad, de aplicación en la contratación laboral de las sociedades mercantiles estatales.

Estas cuatro contrataciones se han referido a un puesto de asesor jurídico, un delegado de proyecto de Brasil y dos delegados comerciales en Beijing y Shanghai, respectivamente. No se ha podido examinar la selección del Delegado en Beijing debido a que el proceso de selección se llevó a cabo en China y la Dirección de Recursos Humanos no disponía de la documentación relativa al mismo. Únicamente en el acta del Comité de Dirección, de 5 de octubre de 2006, por el que se aprueba la incorporación del trabajador, consta que se había desarrollado un amplio proceso de selección.

Del examen de los restantes expedientes, cabe señalar que con carácter general se ha observado una falta de homogeneidad y orden en la documentación incluida en los mismos, lo que ha supuesto dificultades para obtener evidencias sobre el número de candidatos presentados para cada puesto y sobre los criterios de selección utilizados, y no ha permitido contrastar la objetividad y transparencia del proceso de selección. En particular, se han detectado, a pesar de lo manifestado por la Entidad en las alegaciones, determinados incumplimientos de la normativa interna:

— En una de las contrataciones no consta que el Comité de Dirección, que decide sobre la necesidad de incrementar la plantilla, hubiera aprobado la necesidad de la contratación para cubrir el puesto, circunstancia que sí consta en las otras contrataciones analizadas.

— En ninguna de las contrataciones ha quedado constancia de la preceptiva conformidad del superior jerárquico al perfil del puesto, elaborado por el Departamento de Recursos Humanos, que sirve de base para establecer los criterios de selección.

cve: BOCG-10-CG-A-134

— Realizadas las distintas pruebas de selección, el Departamento de Recursos Humanos no ha emitido los informes justificativos de la elección de los candidatos finales, en contra de lo establecido en la citada norma interna.

— No ha quedado constancia de la aprobación por el responsable al que compete decidir la contratación del empleado, de entre los candidatos propuestos por el Departamento de Recursos Humanos.

Dentro de la partida Otros gastos de explotación está la cuenta Otros gastos de gestión corriente, que presentaba un saldo al cierre del ejercicio de 245,04 miles de euros, y que recogía las dietas satisfechas por la asistencia a las reuniones del Consejo de Administración. A este respecto, con la entrada en vigor, el 1 de mayo de 2006, de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, los Consejeros que sean altos cargos no pueden percibir dietas por su asistencia a las sesiones del Consejo, abonándose directamente al Tesoro Público las dietas devengadas. Se ha comprobado, a la vista de las certificaciones de asistencia a los Consejos de Administración, la correcta liquidación y pago de las dietas a los Consejeros de acuerdo con las cuantías estipuladas, así como el ingreso en el Tesoro Público de las dietas correspondientes a cuatro altos cargos de la Administración que forman parte del Consejo de EE, por un importe de 22,31 miles de euros.

II.1.2.3 Resultado financiero

El resultado financiero del ejercicio fiscalizado, que fue positivo por 1.392,08 miles de euros, se descomponía en las cuentas que aparecen en el cuadro 10.

CUADRO 10. SALDOS DEL RESULTADO FINANCIERO (EN MILES DE EUROS)

	Ejercicio		Variación	
Resultado financiero	**2006**	**2005**	**Absoluta**	**%**
Diferencias positivas cambio	1.273,42	290,95	982,47	337,68
Ingresos de participaciones en capital	437,58	0,00	437,58	100,00
Otros intereses o ingresos acumulados	1.221,38	740,85	480,53	64,86
Diferencias negativas cambio	(1.514,57)	(411,85)	(1.102,72)	(267,75)
Pérdidas y gastos financieros	(25,73)	(48,94)	23,21	47,43
Total	**1.392,08**	**571,01**	**821,07**	**143,79**

La cuenta Otros intereses o ingresos acumulados recoge los rendimientos de las Inversiones financieras temporales (analizadas en el subepígrafe II.1.1.2), habiéndose verificado la adecuada imputación de estos ingresos financieros.

Se ha detectado una diferencia por importe de 86,52 miles de euros entre los saldos que figuraban como Diferencias negativas de cambio en las cuentas anuales y los saldos registrados en la contabilidad, que es debida a una reclasificación en las cuentas anuales por la variación de existencias de un Consorcio, sin que se realizara el mismo ajuste en la contabilidad de EE.

II.2 ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS

Como se ha señalado en el subapartado I.4, EE dispone de una normativa interna que regula los distintos procedimientos de actuación de todos los departamentos que intervienen en la gestión y control de las operaciones. En el ejercicio 2006 se encontraban vigentes 20 normas, clasificadas en cuatro grandes grupos: normas de carácter general, de funcionamiento, de organización y de cobros y pagos. La

cve: BOCG-10-CG-A-134

mayor parte de las normas fueron aprobadas en los años 1999 y 2000, habiéndose revisado hasta finales del ejercicio 2006 tan sólo la norma 3.04/O «Viajes y estancias» en el año 2005.

Del análisis del contenido de las normas internas de funcionamiento vigentes en el ejercicio fiscalizado se desprende que carecían de sistemas y mecanismos de control encaminados a garantizar el cumplimiento de la normativa básica que rige determinadas materias, como son la financiación oficial a la exportación o la normativa de contratación pública que le era de aplicación (ya señalada en el subapartado I.2)[2]. Para el primer caso no se han establecido procedimientos que permitan garantizar la observancia de los porcentajes en que se pueden financiar los distintos conceptos que constituyen la base del crédito a la exportación, a los que se ha hecho mención en el subapartado I.4. Con relación a la contratación, la norma interna 2.03F «Clientes, Asociados y Proveedores», que regula la selección de los proveedores de bienes y suministradores de servicios, agentes comerciales, entidades de crédito y aseguradoras, carece de procedimientos para controlar el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia en dichas contrataciones.

Se han apreciado asimismo debilidades en el control interno que afectan especialmente al ejercicio de las funciones del Comité Comercial que, según la norma 2.01F «Actuación y Funcionamiento», es el órgano competente para acordar la participación en las operaciones, definiendo en la denominada ficha de Alta la modalidad de intervención y demás condiciones relevantes. Igualmente se deben someter a la aprobación del Comité todas las modificaciones posteriores que se produzcan en las fases de estudio y gestión en relación con los datos que figuran en la citada ficha de Alta, hasta que tenga lugar la contratación de las operaciones. La norma 2.04F «Contratación y compras» exige que, previo a la firma de cualquier contrato, se compruebe que los términos del mismo no suponen una modificación sustantiva de los aprobados por el Comité Comercial. En la muestra de operaciones comerciales que se recoge en el epígrafe II.3.1, se ha comprobado que en varios casos se han producido importantes modificaciones de las condiciones estipuladas en la ficha de Alta sin la aprobación del Comité Comercial e, incluso, en un caso los contratos fueron suscritos y comenzaron a ejecutarse con anterioridad a que el citado Comité acordara la participación en la operación.

Por otro lado, en las normas internas no se había regulado en qué supuestos y condiciones debía procederse a la cobertura del riesgo de cambio, por lo que se carecía en ellas de reglas y criterios para valorar, en función de las características de las operaciones, la procedencia o no de contratar estas coberturas.

EE procedió a finales del año 2000 a la sustitución del sistema informático por un Sistema de Gestión Integrada (en adelante, Navisión), que posibilita conocer en tiempo real la situación de la totalidad de las operaciones comerciales que la Sociedad ha tramitado en el pasado y las que se encuentran en fase de ejecución, conteniendo informaciones útiles para el control interno como la identificación detallada de las operaciones, los importes contratados y los datos económicos de las mismas, adecuadamente conectados con la contabilidad, la forma de financiación o los márgenes previstos y los reales. No obstante, en el ejercicio fiscalizado Navision carecía de información relativa a las condiciones en que el Comité Comercial aprobaba la participación en las operaciones, a través de la respectiva ficha de Alta, y a las modificaciones posteriores de dichas condiciones.

El 24 de octubre de 2005 el Comité de Dirección aprobó un «Manual de Calidad» y ocho procedimientos generales de calidad que lo desarrollan, adaptados a lo señalado por la norma de la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) 9001:2000, que son de aplicación a los procesos y actividades relativas a la coordinación y gestión integral de las operaciones de comercio exterior. Esta norma ISO prevé un sistema de autoevaluación con arreglo a unos determinados requisitos, cuyo cumplimiento ha de someterse con una periodicidad anual a un proceso de certificación externo.

De acuerdo con el citado Manual, el Comité de Dirección es el órgano encargado de evaluar formalmente el estado y la adecuación del sistema de gestión de la calidad a la norma ISO de referencia, debiendo reunirse anualmente para tratar específicamente sobre la revisión del sistema. El Comité ha designado a un responsable de calidad, perteneciente al área de Control de Gestión, para realizar, con carácter previo a la reunión, una auditoría interna del sistema que, en lo referente al ejercicio fiscalizado, supuso la verificación documental de 107 expedientes de operaciones: 71 en curso, 22 contratadas y 14 adjudicadas.

[2] A pesar de lo manifestado por la Entidad en las alegaciones, constituye un principio de buena gestión financiera dotarse de normas y procedimientos internos encaminados a garantizar el cumplimiento de la normativa básica.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Se ha observado que el alcance de este informe de auditoría interna no se extendió al área contable, sino únicamente al cumplimiento de los procedimientos y requisitos que constituyen el sistema de calidad. La reunión del Comité de Dirección de fecha 20 de octubre de 2006 debatió este informe de auditoría interna y adoptó las decisiones oportunas para subsanar las deficiencias y hacer efectivas las recomendaciones.

Para la verificación externa del cumplimiento del Manual de Calidad, EE contrató una empresa de certificación de sistemas de gestión que, en noviembre de 2006, emitió un dictamen favorable sobre el mantenimiento de la certificación de calidad, acreditando un adecuado cumplimiento de los procedimientos establecidos para garantizar la eficacia en el control de la documentación contenida en los expedientes de las operaciones comerciales, así como en el registro de la información en los sistemas informáticos. No obstante, como se pone de manifiesto en los epígrafes II.3.1 y II.3.2, los trabajos de fiscalización han permitido detectar importantes deficiencias que afectan a los controles internos establecidos por EE.

II.3 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LAS OPERACIONES COMERCIALES

Los trabajos de fiscalización han tenido por objeto una muestra de operaciones que, a 31 de diciembre de 2006, se encontraban en las fases de Contratada, En curso o Finalizada. Dado que, por lo general, el periodo de desarrollo de las operaciones se dilata en el tiempo, los expedientes examinados pueden haberse iniciado con mucha antelación a la formalización del contrato de exportación.

La muestra seleccionada consta de 20 operaciones de exportación (ver anexo III), cuyos importes contratados suman un total de 77.127,57 miles de euros, que representan una facturación de venta, en el ejercicio 2006, de 42.892,94 miles de euros, lo que supone un porcentaje del 78% de las ventas netas del ejercicio. En 12 de estas operaciones, por un importe de contratación de 71.988,60 miles de euros, EE asumía el riesgo como único titular o compartido con otro socio, y en las 8 restantes, por un importe contratado de 5.138,97 miles de euros, actuaba prestando servicios de agente o consultor.

Las comprobaciones efectuadas sobre la muestra de operaciones se han referido, por un lado, al examen formal de la documentación contenida en los expedientes, analizando que los antecedentes comerciales, la financiación, las ofertas técnico-económicas, los compromisos y los contratos, tanto con clientes como proveedores, son conformes a la normativa interna, y la revisión de los datos que se registran en el Navision, verificando que se han completado todos los campos e informaciones y que se encuentran debidamente actualizados; y, por otro lado, el examen de la corriente económico-financiera derivada de la operación, comprobando la facturación de venta y compra con base en los contratos firmados y su adecuada imputación de acuerdo a las normas contables.

II.3.1 Análisis de la documentación incluida en los expedientes comerciales

El proceso de revisión de las operaciones comerciales que está previsto en el Manual de Calidad aprobado por EE, al que se ha hecho referencia en el subapartado II.2, está orientado a garantizar un adecuado cumplimiento de los procedimientos establecidos en el control de la documentación y los registros informáticos. Con carácter periódico, el responsable de calidad debe revisar los expedientes de las operaciones que se encuentran en las fases de Contratada y En curso, trasladando los resultados a un cuestionario de revisión de calidad. Del análisis de dichos cuestionarios para la muestra de las operaciones se han puesto de manifiesto las siguientes deficiencias:

A) Diversas operaciones contenían defectos de documentación, de los cuales no ha quedado constancia en los controles de calidad:

— En la operación de titular O\0511/150, que es una de las seis operaciones en que se subdividió un proyecto integral de «Bienes y Servicios Brasileños», el Comité Comercial, a pesar de lo manifestado por la Entidad en las alegaciones, no aprobó la ficha de Alta específica exigida por la normativa interna.

— En la operación de subcontratista O\0202/019 (que será analizada en la letra A del epígrafe II.3.2), la factura de venta con fecha 22 de marzo de 2004, por un importe de 235,94 miles de euros, no había sido imputada a los ingresos derivados de esta operación, sino a los ingresos generales de la Sociedad.

— En las operaciones de titular O\0404/089 y O\0509/106, EE no facilitó la documentación suficiente relativa a las peticiones de ofertas, ni a las ofertas presentadas por la mayor parte de los proveedores de

cve: BOCG-10-CG-A-134

los bienes exportados. En el trámite de alegaciones la Entidad únicamente ha aportado un listado informático en el que se relacionan las peticiones y las ofertas recibidas.

B) La revisión de calidad debería ser requerida, con carácter previo y necesario, en todas las operaciones que se pretendan dar por finalizadas, tal y como establece la normativa de EE. Sin embargo, se ha comprobado el incumplimiento de esta norma en dos operaciones de titular (O\0207/131 y O\0307/159) que habían pasado a la situación de Finalizada sin que previamente se hubiera realizado la revisión final de calidad. También se ha comprobado que en ambos casos las revisiones tuvieron lugar casi un año antes de su finalización y, por tanto, no pudieron abarcar la verificación de todos los actos y documentos generados hasta la conclusión de las operaciones, y que, desde la fecha de la última revisión efectuada, quedaba aún pendiente de recibirse parte de la facturación de los proveedores y la cancelación de los avales bancarios, así como las posibles reclamaciones del cliente.

C) Dos operaciones, la O\9707/009 y la O\0404/090, se han dado de forma incorrecta por finalizadas, cuando en realidad se encontraban todavía en curso de ejecución. En la primera de ellas, la operación se consideró como Finalizada el 31 de julio de 2006; sin embargo, con posterioridad se firmó una adenda al contrato principal, por la que se permutaron por equipos de climatización gran parte de los gastos para formación que a dicha fecha quedaban pendientes de ejecutar. La segunda operación había pasado a la situación de Finalizada el 29 de agosto de 2006, detectándose con posterioridad que se había realizado una menor facturación a la fijada contractualmente, por lo que EE tuvo que emitir una nueva factura el 31 de diciembre de 2007.

Las circunstancias expuestas ponen de manifiesto que la labor de control realizada desde el Departamento de Calidad debe incidir con mayor rigor en verificar que se han finalizado en todos sus trámites aquellas operaciones que se pretendan dar por terminadas.

D) La revisión de calidad no ha detectado la falta de aprobación por parte del Comité Comercial, con carácter previo a la formalización de los contratos de exportación o de prestación de servicios, de la modificación de las condiciones inicialmente autorizadas en las fichas de Alta de determinadas operaciones. Ha sido el caso de las operaciones O\0404/090 (que será analizada en la letra C del epígrafe II.3.2), O\0207/131 y O\0404/089, en las que no consta que el Comité Comercial haya aprobado formalmente algunas modificaciones sustanciales de las condiciones iniciales.

Como se ha señalado en el subapartado II.2, la falta de autorización por el órgano competente cuestiona la fiabilidad del procedimiento de gestión seguido en la tramitación de la operación y representa una importante debilidad de control interno. Asimismo, se estima conveniente que el sistema Navision incorpore todas las fichas del Comité Comercial, tanto la inicial como las modificaciones posteriores.

E) La revisión de calidad de la operación O\0406/124, realizada bajo la modalidad de titular del riesgo compartido, no hizo constar que todos los contratos que integran la operación se formalizaron y entraron en curso sin haber sido aprobada la pertinente ficha de Alta y sin que se trasladara la oportuna información al Comité Comercial, lo que supone un incumplimiento de las fases establecidas en la normativa interna (como se analizará en la letra B del epígrafe II.3.2). Adicionalmente, se imputaron gastos de viaje a la operación con posterioridad a la fecha de su traspaso a Finalizada, sin que la revisión haya dejado constancia de esta irregularidad.

F) A pesar de que en el procedimiento PG-08 «Medición de la satisfacción de los clientes» está previsto que, con carácter general, se remita al cliente, por parte del responsable de la operación, un cuestionario de satisfacción, tan sólo en un reducido número de las operaciones finalizadas que se han analizado ha quedado constatada la remisión de los mismos.

II.3.2 Análisis de las incidencias detectadas en las operaciones comerciales

A) La operación O\0202/019, en la que EE figuraba como subcontratista de una constructora española, tuvo por objeto un proyecto para la construcción y equipamiento técnico, médico y administrativo del Hospital Militar de la Reina para el Ministerio de Obras Públicas de Chile. EE colaboró con la constructora española en la preparación de las ofertas técnicas para participar en las licitaciones, en virtud de lo dispuesto en un Acuerdo de Colaboración firmado con fecha 20 de febrero de 2002 y prorrogado el 26 de junio de 2003. En dicho Acuerdo se recoge el compromiso firme de la constructora española de subcontratar en exclusiva a EE, en caso de resultar adjudicataria, la adquisición del equipamiento y servicios conexos y, en su caso, gestionar la oferta financiera. Tras dos licitaciones declaradas desiertas,

cve: BOCG-10-CG-A-134

finalmente la constructora española resultó adjudicataria del contrato comercial, firmado el 12 de agosto de 2004; sin embargo, el contrato de subcontratación del equipamiento con EE no llegó a firmarse.

Con anterioridad a la adjudicación, y a pesar de que en el Acuerdo de Colaboración se estipulaba que cada una de las partes correría con sus propios gastos para la preparación de la oferta, EE recibió de la constructora española el pago de 235,94 miles de euros como honorarios por los servicios prestados en la gestión y tramitación para la licitación. Como ya se ha indicado en la letra A) del epígrafe II.3.1, este importe no se imputó a los ingresos de la operación, sino que se incluyó indebidamente como ingresos generales.

La constructora española, incumpliendo el compromiso de subcontratar en exclusiva con EE una vez obtenida la adjudicación, contrató el suministro de los equipos y servicios conexos con otra empresa española, por lo que se inició un proceso de negociación entre las partes para cuantificar el importe de los perjuicios derivados del incumplimiento contractual. EE reclamó el 100% de los gastos directos en los que afirmaba haber incurrido, que ascendían a 344,43 miles de euros. No obstante, según consta en el expediente, mediante escrito de fecha 10 de noviembre de 2005, el Presidente de la constructora española dio su conformidad para pagar, como finiquito, la mitad de los gastos directos reclamados por EE en la operación, por importe de 172,22 miles de euros, así como un anticipo «a cuenta de futuras colaboraciones» con EE, por una cantidad de 100 miles de euros. Sobre este último anticipo, la Presidenta de EE contestó mediante escrito de fecha 24 de noviembre de 2005 que el importe a satisfacer debería incluir el otro 50% de los gastos directos reclamados, es decir, 172,22 miles de euros en lugar de 100 miles de euros.

El 14 de febrero de 2006 se formalizó un acuerdo transaccional con la constructora española para la repercusión del 50% de los gastos incurridos por EE en el curso de la colaboración mantenida para este proyecto, que suponían 172,22 miles de euros, en concepto de liquidación y finiquito definitivo y de renuncia a acciones judiciales; importe que fue facturado y cobrado en idéntica fecha. Asimismo se ha comprobado que un importe de 100 miles de euros fue facturado y cobrado al contado por EE, también con fecha 14 de febrero de 2006, e imputado a la operación O\0101/031 «Centro Penitenciario de Córdoba» (Argentina). El concepto indicado en la factura fue la «compensación de los gastos incurridos por EE con ocasión de las gestiones efectuadas en los proyectos relativos a la Cárcel de Córdoba y el Hospital de San Juan», en los que la Entidad participaba conjuntamente con la constructora española a través de un Acuerdo de Colaboración firmado el 23 de febrero de 2001. Sin embargo, en ninguno de estos proyectos, que habían resultado fallidos, se habían registrado gastos en la contabilidad de EE que justificaran dicho cobro. De acuerdo con la información facilitada por la Entidad, el cobro de los 100 miles de euros tuvo por objeto una compensación por la parte de gastos directos incurridos en la operación del Hospital Militar de la Reina, que no fueron recuperados por EE en el acuerdo transaccional de 14 de febrero de 2006. De todo lo anterior se desprende que se han asignado ingresos a operaciones diferentes de las que los originaron.

Por otro lado, EE pretendió emprender acciones legales por competencia desleal contra la sociedad que formalizó con la constructora española el suministro de los equipos hospitalarios. No obstante, tras una serie de contactos entre ambas empresas para evitar la vía judicial, el 18 de diciembre de 2006 EE aceptó un acuerdo en el que se dispuso una indemnización por importe de 250 miles de euros, que fue cobrada en tres plazos a lo largo del 2007. Sin embargo, en el acta del Comité de Dirección de 12 de diciembre de 2006 el Director General había informado de que la «última oferta para alcanzar un acuerdo transaccional ha sido de 300 miles de euros», decidiendo el Comité que se aceptara como mínimo la oferta presentada. Adicionalmente, según consta en la documentación examinada, EE ha percibido de la empresa española un importe de 60 miles de euros por medio de un acuerdo de 22 de enero de 2007, que reconocía «honorarios por los servicios de intermediación comercial recibidos de EE» que posibilitaron la incorporación de la empresa española a un proyecto en China, en el que participaba con una tercera empresa bajo la fórmula de Consorcio (operación O\0605/071). Esta operación se encontraba pendiente de adjudicación a la citada fecha, por lo que EE no estaba autorizada a facturar cantidad alguna por el esfuerzo comercial realizado, ya que las normas internas supeditan el cobro de los honorarios a que el exportador español haya percibido previamente del cliente extranjero los importes estipulados en el contrato y a prorrata de éstos.

De los hechos descritos anteriormente se desprende que EE suscribió un acuerdo de transacción que no contenía la totalidad de la compensación económica acordada por el Comité de Dirección, y que se han asignado ingresos por 60 miles de euros a otra operación diferente de la que los originó. Asimismo no se

cve: BOCG-10-CG-A-134

han periodificado correctamente los citados ingresos, que correspondían a un derecho de cobro que se devengó en el ejercicio 2006 y no en el ejercicio 2007.

El efecto neto en resultados que, para la operación analizada, hubiera supuesto la correcta imputación de los ingresos asignados a otras operaciones distintas (por 395,94 miles de euros) y de los gastos directos no asignados a la operación por haberse considerado indebidamente como de estructura (por 390,96 miles de euros), sería un incremento de 4,98 miles de euros, pasando de 384,68 miles a 389,66 miles.

B) En relación con la operación de titular de riesgo compartido O\0406/124, consistente en el suministro de equipos y componentes informáticos al gobierno de Costa Rica, los distintos contratos mediante los que se formalizó la operación fueron firmados a lo largo del mes de junio de 2004 y comenzaron a ejecutarse con anterioridad a que el Comité Comercial acordara la participación en la operación mediante la aprobación de la ficha de Alta, que se hizo con fecha de 22 de julio de 2004. Esto ocurrió en el contrato de exportación con el cliente extranjero, en el contrato con el proveedor español, así como en el compromiso de colaboración en la ejecución conjunta con una empresa española que actuó como «asociado», lo que pone de manifiesto un incumplimiento de las normas internas establecidas por la Sociedad.

A finales del año 2005 se abrió una inspección de la AEAT sobre el IVA soportado entre enero de 2004 y enero de 2006 correspondiente a cinco operaciones relativas a componentes informáticos (entre ellas, la O\0406/124) en las que participó, conjuntamente con EE, una empresa española investigada por fraude fiscal. Como se indicó en el subepígrafe II.1.1.3, la Sociedad tiene retenido un importe de 6.117,11 miles de euros correspondientes a cuotas de IVA pendientes de devolución correspondientes a los meses de diciembre de 2004 y de mayo de 2005 a febrero de 2006, referidas al conjunto de las cinco operaciones. La AEAT dio traslado de las actuaciones a la Fiscalía Anticorrupción.

C) Para la operación O\0404/090, consistente en la informatización de la Fiscalía General de Colombia, EE celebró dos contratos de consultoría con dos firmas, una de nacionalidad colombiana y otra española, actuando la primera como titular de la exportación y la segunda como suministradora del software. Del examen de ambos contratos se han extraído las incidencias siguientes:

1. Con la empresa colombiana se han suscrito dos contratos de prestación de servicios, firmados por la Presidenta de EE, y ambos tienen la misma fecha de firma (29 de noviembre de 2004). La cuantía de los honorarios de EE pactada en uno de ellos ascendió al 3% del importe de adjudicación (63.000 US$), emitiéndose una primera factura el 23 de febrero de 2005 que fue anulada el 14 de abril de dicho año. El otro contrato, denominado de consultoría técnica, dispuso unos honorarios de 65.771 US$ «libres de retenciones y de cualquier impuesto exigido por las leyes colombianas». Examinadas las facturas emitidas por EE a la empresa colombiana se ha comprobado que todas ellas, con excepción de la primera que fue anulada, se refieren al contrato de consultoría técnica, por lo que cabe deducir que se ha producido una modificación contractual sin que tuviera lugar la preceptiva aprobación del Comité Comercial.

La Entidad ha facturado el importe total pactado en el contrato de consultoría técnica, por 65.771 US$ libres de retenciones e impuestos colombianos y, sin embargo, sólo ha percibido 58.199,33 US$ al haber asumido, en contra de lo dispuesto en dicho contrato, el coste de un impuesto indirecto colombiano que ascendió al 10% (6.577,10 US$) así como un impuesto de timbre por el 1,5% (994,57 US$).

2. EE formalizó, el 27 de diciembre de 2004, un contrato de prestación de servicios con la empresa española suministradora del software informático, con la que en abril de dicho año había acordado concurrir conjuntamente a la licitación del contrato. Se estipularon unos honorarios del 17,55% sobre el precio total que la empresa española facturara, a su vez, a la empresa colombiana, que deberían abonarse en euros. Del examen de la documentación se desprende que, en marzo de 2005, la firma solicitó nominar las facturas en dólares en lugar de euros, dando su conformidad EE, si bien esta modificación no fue aprobada por el Comité Comercial. El efecto que ha supuesto este cambio en la divisa de facturación, dado que EE no había procedido a cubrirse del riesgo de una evolución desfavorable del tipo de cambio, ha representado una pérdida económica para la Sociedad por un importe estimado de 5,92 miles de euros.

La operación se había dado como Finalizada en fecha 29 de agosto de 2006; no obstante, en el transcurso de la fiscalización se ha detectado que se había realizado una menor facturación a la estipulada contractualmente, por importe de 3,79 miles de euros, que fue corregida por EE mediante la emisión y cobro posterior de la pertinente factura, como se ha comentado en la letra C) del epígrafe II.3.1.

cve: BOCG-10-CG-A-134

D) La operación de agencia O\0310/220, relativa a la realización de un proyecto ferroviario en China, al financiarse con una tasa de mezcla del 50% de créditos FAD y OCDE, pudo acogerse a las ventajosas condiciones financieras contempladas en el Programa Financiero Hispano-Chino para el periodo 2005-2007, suscrito el 21 de julio de 2005, que permite que el montante conjunto del material extranjero y del gasto local pueda alcanzar un importe máximo del 30% del valor de la exportación. Como se ha indicado en el subapartado I.4, la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 25 de abril de 1996 limita al 15% del valor de la exportación el importe tanto del material extranjero como de los gastos locales, considerados por separado. Sin embargo, se ha comprobado que el montante conjunto de material extranjero y de gasto local incorporado al valor de la exportación ha representado un 39%, sin que conste autorización del Director General de Política Comercial[3].

E) En la operación de titular O\0305/116, consistente en el suministro de vehículos especiales para el aeropuerto de Beijing, el valor de la exportación ascendió a 14.550 miles de euros, incorporando las mercancías estipuladas en el contrato comercial un 30% de material extranjero, por importe de 4.365 miles de euros. La operación fue financiada al 100% por medio de créditos OCDE, a pesar de que, según ha quedado constatado en la aprobación de la ficha de Alta por el Comité Comercial, inicialmente se había diseñado para obtener una tasa de mezcla del 50% de créditos FAD y OCDE y poder beneficiarse de las condiciones estipuladas en el citado Programa Financiero Hispano-Chino. Con la financiación obtenida le sería de aplicación, en cambio, la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 25 de abril de 1996 y, consecuentemente, el importe del material extranjero que estaba permitido incorporar al valor de la exportación no podía sobrepasar el 15%, salvo que, con carácter excepcional, lo autorizara el Director General de Política Comercial. Sin embargo, no consta en la documentación analizada que se haya recibido la mencionada autorización para esta operación.

F) En la operación O\9707/009, calificada como de subcontratista, EE firmó el 3 de noviembre de 1997 un Acuerdo de Colaboración con una empresa española de equipos clínicos, que tenía por objeto el suministro de equipos de cardiología para dos hospitales en Costa de Marfil, siendo uno de ellos el proyecto analizado en la operación de referencia. Este Acuerdo estipulaba un reparto al 50% de los beneficios generados por el proyecto, diseñando un sistema de riesgo compartido mediante la gestión conjunta de la operación y la adopción de acuerdos en común.

Se ha comprobado que la gestión y supervisión del proyecto no ha sido asumida por EE y su socio español en un plano de igualdad, puesto que no se han elaborado los informes económicos, de periodicidad mensual, donde figurasen los ingresos recibidos, los pagos y gastos realizados y las previsiones, para la determinación y toma de resultados, que el Acuerdo establecía con el objeto de garantizar que el control efectivo de la operación recayera por igual en las dos partes firmantes.

El resultado económico de la operación que, según lo dispuesto en el Acuerdo, debería servir de base para el reparto de los beneficios al 50% para cada socio, se calculó a partir de los gastos previstos en un presupuesto aprobado en el acta n.º 9 de la Comisión Conjunta, de fecha 30 de diciembre de 2002. Sin embargo, a dicha fecha se habían realizado gastos por el 74% del importe del contrato (nueve embarques), quedando aún por realizarse los gastos correspondientes a los cuatro embarques restantes por un total de 2.214,85 miles de euros. En consecuencia, dado que el Acuerdo señala expresamente que «todas las liquidaciones e imputaciones de beneficios tendrán carácter provisional hasta que adquieran carácter definitivo todos los ingresos recibidos y pagos realizados», cabe concluir que la Comisión Conjunta no había procedido a efectuar la liquidación final de la operación.

Para la realización de todos los cobros y pagos derivados de la operación, se abrió una cuenta corriente de disposición y firma conjunta, titularidad del socio español. Analizada la composición del saldo de dicha cuenta, que al cierre del ejercicio fiscalizado ascendía a 1.766,14 miles de euros, se ha constatado que se han registrado simultáneamente los movimientos de fondos ocasionados por la ejecución del otro proyecto en Costa de Marfil en el que colaboraban ambas empresas (O\9707/010), sin que la Entidad haya podido diferenciar la parte del saldo de esta cuenta que resultaría imputable a una u otra operación. Esta circunstancia denota una deficiente supervisión por parte de EE, ya que el saldo final de la cuenta, junto con los intereses financieros que se hayan generado desde la última distribución de fecha 30 de diciembre de 2005, deberían haber sido repartidos al 50% entre los dos socios. Por todo lo señalado, no ha podido determinarse en la fiscalización el resultado finalmente obtenido en la operación y, a partir del mismo, la parte de beneficios que correspondería percibir a EE.

[3] A pesar de lo manifestado por la Entidad en las alegaciones, la normativa básica sobre financiación oficial a la exportación no contemplaba excepciones en función de la naturaleza de las operaciones de comercio exterior que gestiona EE.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Por otro lado, del examen del Convenio de crédito FAD, firmado con fecha 9 de junio de 1998, y de la relación de las disposiciones del crédito, se concluye que a finales del año 2004 la empresa española había dispuesto de la totalidad del crédito FAD (y paralelamente del crédito OCDE, pues se ejecutaron simultáneamente), por importe de 5.612,89 miles de euros; sin embargo la operación se encontraba a dicha fecha pendiente de ejecución, al menos, en la parte que correspondía a los gastos locales y a los gastos de formación y mantenimiento. En consecuencia, la empresa ha dispuesto indebidamente de 167,47 miles de euros del crédito FAD y del mismo importe de crédito OCDE, debido a que no se encontraban efectivamente prestados los siguientes servicios facturados por la empresa y que sirvieron para la autorización de la disposición de los créditos con fecha de 22 de diciembre de 2004, como se puede apreciar en el cuadro 11.

CUADRO 11. FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS PENDIENTES DE EJECUCIÓN A 31/12/2004

Concepto	Fecha de facturación	Importes (miles de euros)
Prestaciones locales	10.11.2004	194,68
Formación y mantenimiento	16.11.2004	363,57
Total gastos no ejecutados		**558,25**
Financiado mediante anticipo (40%)		*223,30*
Disposición de crédito FAD (30%)		*167,47*
Disposición de crédito OCDE (30%)		*167,48*

Se ha podido comprobar que las facturas emitidas por la empresa, que justifican el cobro de los gastos locales y de los servicios de formación y mantenimiento, son incorrectas por las siguientes cuestiones: a) respecto a los gastos locales, por 194,68 miles de euros, se ha verificado que la prestación de los servicios y las facturas de los proveedores de los mismos se producen entre marzo de 2005 y octubre de 2007; b) respecto a la formación y mantenimiento, por 363,57 miles de euros, quedó pendiente de ejecutar y su distribución fue modificada por una adenda al Contrato Comercial de 21 de noviembre de 2006. Según el Convenio FAD, la disposición de los fondos sólo puede producirse una vez realizada la presentación de los documentos acreditativos de la efectiva prestación de los servicios, lo que en la práctica ha supuesto una disposición anticipada de fondos (adicional al anticipo que se prevé en el Contrato por el 40% del importe total).

De lo anteriormente mencionado, se desprende que se ha incurrido en una irregularidad documental para disponer de una financiación que no le hubiera correspondido a la empresa española, dado el vencimiento del periodo de disponibilidad, lo que hubiera ocasionado además un reintegro de la misma al ICO de la parte de anticipo que financió las citadas facturas, por 223,30 miles de euros.

Adicionalmente al Acuerdo de Colaboración, EE fue contratada por su socio el 29 septiembre de 1999 para desempeñar el papel de entidad supervisora durante el periodo de ejecución del contrato, que implicaba, entre otras funciones, preparar los informes preceptivos a requerimiento del banco financiador o de CESCE. Sin embargo, no consta la elaboración de informes por parte de EE como entidad supervisora, y se ha comprobado la emisión de una única factura, de fecha 30 de septiembre de 1999, por la totalidad de los honorarios pactados (1% del total del crédito comprador), incumpliéndose lo dispuesto en el citado contrato relativo a que los abonos se debían efectuar «a prorrata de los cobros recibidos del cliente». Asimismo, EE no ha incluido esta remuneración como entidad supervisora, que ha representado 58,05 miles de euros, en los ingresos imputados a esta operación.

G) Las operaciones de consultoría financiera, O\0309/198 y O\0309/201, forman parte de un mismo programa de construcción de varias grandes plantas desaladoras de agua en Argelia, y ambas se articularon por medio de un «Contrato Marco de Prestación de Servicios de Consultoría Financiera y Comercial», de fecha 11 de abril de 2003, formalizado entre EE y un consorcio de cuatro empresas españolas. Este contrato no se ha vinculado a proyectos concretos, incumpliéndose lo señalado al

cve: BOCG-10-CG-A-134

respecto por la norma 2.03F «Clientes, Asociados, Proveedores», y su duración no se encuentra acotada temporalmente ya que estipula que se debe considerar resuelto, a petición de las partes, transcurridos cuatro años sin que se haya obtenido ninguna adjudicación.

En la ejecución de ambas operaciones el Director General dio su conformidad a cambiar, por requerimiento del cliente, la moneda utilizada para facturar los honorarios de EE (de euros a dólares), sin que dicha modificación del contrato se sometiera a la preceptiva aprobación del Comité Comercial. Como consecuencia de este cambio de divisa, y dado que no había procedido a la contratación de un seguro de cambio, EE ha asumido la repercusión económica de una pérdida equivalente a 11,39 miles de euros para la primera operación y a 7,30 miles de euros para la segunda, como consecuencia de la depreciación del 24% del dólar respecto al euro durante el periodo de disposición de los créditos.

En la operación O\0309/201, la factura correspondiente a la primera disposición del crédito, que tuvo lugar el 29 de diciembre de 2005, no se emitió por EE hasta el 6 de febrero de 2006, por un importe de 172,31 miles de euros, por lo que se trataría de ingresos devengados en el ejercicio 2005 y no en el 2006.

H) La citada norma 2.03F preceptúa que las operaciones deben tender a autofinanciarse, lo que motiva que, en los contratos que EE suscribe con los proveedores de los bienes exportados, se condicionen los pagos a que se vayan produciendo los correlativos cobros derivados de la ejecución del contrato principal. Sin embargo, en la operación O\0404/089 se ha detectado que la Sociedad ha pagado dos facturas, en fecha 27 de abril de 2007, por un total de 2.599,33 miles de euros, a un proveedor de transformadores eléctricos con anterioridad al cobro efectivo de los bienes facturados al cliente, que tuvo lugar el 3 de julio de 2007.

I) En la operación O\0412/257, relativa a la construcción y explotación de un centro logístico y aduanero para el Ministerio de Obras Públicas de Chile (ya comentada en el epígrafe II.3.1), EE suscribió con su cliente español un contrato de prestación de servicios de consultoría financiera el 27 de diciembre de 2004, en el que figuran unos honorarios del 1,5% sobre la financiación total que se devengarían una vez entrara en vigor. Se especificaba que si, transcurridos 18 meses, no se hubiera producido la firma del contrato comercial con el cliente extranjero y la entrada en vigor de la financiación, dicho contrato se consideraría extinguido, salvo que las partes acordaran una prórroga. Debido a diversos imprevistos no imputables a EE para la obtención de la firma del contrato de exportación, la disposición de la línea de crédito ICO se demoró hasta el 18 de julio de 2006, por lo que, ante el vencimiento del plazo de vigencia del contrato, con fecha 3 de julio de 2006 las partes firmaron la «novación» del contrato. En ella se modificó el porcentaje a percibir por EE, que pasó del 1,5% al 0,75%, sin que exista en el expediente justificación suficiente para concluir los motivos que han llevado a esta reducción de los honorarios, que ha producido unos menores ingresos por importe de 225 miles de euros.

J) En la operación O\9903/088, consistente en el equipamiento de una planta de fabricación de papel en China, EE prestaba servicios de consultoría comercial y financiera a una empresa española con la que había suscrito un contrato de fecha 1 de septiembre de 2000. Los honorarios estipulados fueron del 1% sobre el precio del contrato de exportación, si bien, en una novación del contrato de fecha 17 de diciembre de 2003, EE accedió a reducir sus honorarios que pasaron a ser del 0,825%. Esta novación no fue acordada por el Comité Comercial, sin que exista en el expediente documentación que justifique la razonabilidad de dicha reducción de los honorarios. Asimismo se ha comprobado que EE no ha facturado a su cliente español la totalidad de los honorarios que le corresponderían en función del importe del contrato de exportación (36.380 miles de euros), quedando pendiente facturar el porcentaje de honorarios sobre 43 miles de euros de dicho contrato, sin que se haya justificado el motivo de esta menor facturación.

K) En la verificación de los servicios prestados por agentes comerciales, se ha analizado, para el conjunto de las operaciones, si todos los compromisos se encontraban documentados mediante el correspondiente contrato, tal y como exige la citada norma 2.03F, si se habían respetado los porcentajes máximos que se pueden pagar por comisiones en el extranjero cuando se recibe financiación con apoyo oficial, así como si no se habían anticipado pagos a los agentes hasta el cobro efectivo de las facturas emitidas al cliente por parte de EE. A continuación, se relacionan las incidencias que se han detectado:

— Se ha comprobado que, en la operación O\0404/090, EE había abonado en agosto de 2005 a su agente el 100% de las comisiones pactadas, pese a haber percibido en dicha fecha tan sólo el 75% de la facturación de venta. La Entidad ha incumplido, por tanto, las normas internas y la cláusula del contrato suscrito el 14 de marzo de 2005, que dispone que el pago de los honorarios pactados al agente se efectuará con posterioridad al cobro por EE de los importes facturados al cliente extranjero.

cve: BOCG-10-CG-A-134

— De acuerdo con el compromiso de colaboración firmado el 29 de junio de 2004, correspondiente a la operación de riesgo compartido O\0406/124, EE debía abonar una empresa española el 50% del beneficio obtenido en la operación, por lo que ésta no asumía los riesgos económicos derivados de la misma. En la ficha de Alta se calificó a dicha empresa como «asociado», si bien, de acuerdo a lo dispuesto en la norma 2.03F, su participación se corresponde a la de un agente comercial.

L) Otras incidencias que se han puesto de manifiesto en la revisión de la muestra de operaciones han sido:

1. El resultado de la operación O\0511/150 no incorporaba la totalidad de los costes que deberían ser imputados al mismo, ya que con cargo a la operación general O\0309/209 se han imputado gastos que, a la fecha de la fiscalización, ascendían a 428,63 miles de euros, derivados de los sueldos y cotizaciones a la Seguridad Social de los delegados contratados para el seguimiento del proyecto, gastos de viaje en el extranjero de dichos delegados, otros gastos de servicios profesionales y diferencias de cambio, que no se han distribuido proporcionalmente entre los seis subproyectos en que se desagregó, a efectos de ejecución, el proyecto global de «Modernización del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Bahía».
2. No se ha imputado a la operación O\0509/106 la prima del seguro del crédito a la exportación que, según se ha estimado, ascendía a un importe de 4,53 miles de euros, asignado erróneamente a la operación O\0404/089.
3. Como gastos de relaciones públicas derivados de la operación de agencia O\9709/513, EE ha asumido los gastos de viaje de una delegación extranjera, por importe de 1,96 miles de euros. El objetivo del viaje fue visitar las instalaciones de la empresa española titular del contrato de exportación y, consecuentemente, debieron ser asumidos por ésta.

II.3.3 Análisis de la publicidad, concurrencia y objetividad en la selección de proveedores

EE ha regulado internamente el proceso de selección de los proveedores mediante la norma 2.03F «Clientes, Asociados y Proveedores», aprobada el 27 de septiembre de 2000, y el procedimiento de contratación a través de la norma 2.04F «Contratación y compras», aprobada el 14 de mayo de 1999. Esta normativa ha sido desarrollada por el procedimiento PG-03 «Evaluación de proveedores y compras», aprobado por el Comité de Dirección el 24 de octubre de 2005, que tiene por objeto sistematizar el proceso de evaluación y selección de los proveedores de bienes y servicios contratados.

En las operaciones que titulariza o lidera, EE presenta, por sí mismo o en colaboración con un socio técnico, una oferta técnico-económica al cliente extranjero, con el que, en determinadas ocasiones, se ha mantenido un proceso de negociación previo encaminado a definir las especificaciones de productos que demanda y los precios correspondientes, pudiendo adjudicar directamente o convocar una licitación, bien internacional o restringida a empresas españolas.

De acuerdo con la citada norma 2.03F, para la preparación de la oferta técnico-económica la Entidad ha de efectuar por escrito una primera petición de ofertas a los proveedores que corresponda según los bienes requeridos por el cliente extranjero, que incluirá, siempre que sea posible, un mínimo de tres por bien o servicio, teniendo en cuenta los límites de material extranjero incorporado que impone la financiación con apoyo oficial, ya comentados en el subapartado I.4. En la confección de la lista de proveedores se debe recurrir, con carácter preferente, a las bases de datos de proveedores de que dispone la Entidad, cuestión que será analizada en el epígrafe II.4.3.

La norma indica, asimismo, que la solicitud de la oferta debe identificar suficientemente el producto requerido, las condiciones de compra previstas en el contrato con el cliente extranjero, así como garantizar que todos los proveedores consultados dispongan de igualdad de condiciones en lo relativo a plazos e información disponible para presentar sus ofertas. Una vez vencido el plazo para la presentación de las ofertas, los responsables de la operación deben proceder a la comparación técnica y económica de las ofertas recibidas, y justificar en una propuesta de contratación el criterio o criterios de selección utilizados.

En el cuadro 12 se recoge, para cada una de las operaciones de titular y de UTE analizadas en la muestra, el número de proveedores de bienes y suministradores de servicios contratados, con indicación del proceso de selección utilizado.

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO 12. PROVEEDORES DE BIENES Y SUMINISTRADORES DE SERVICIOS

OPERACIONES		*TOTAL PROVEED*	*BIENES*		*SERVICIOS*	
CODIGO	*MODALIDAD*		Concurr.	C. Directa	Concurr.	C. Directa
O\0407/176	T. RIESGO	9	4	1	1	3
O\0511/150	T. RIESGO	4	1	0	1	2
O\0207/131	T. RIESGO	11	0	7	3	1
O\0305/116	T. RIESGO	6	0	2	4	0
O\0307/159	T. RIESGO	12	8	1	3	0
O\0312/274	T. RIESGO	6	3	0	3	0
O\0404/089	T. RIESGO	9	1	4	2	2
O\0509/106	T. RIESGO	8	2	2	2	2
O\0406/124	T. RIESGO COMP.	3	0	1	0	2
O\0003/058	UTE	5	0	1	0	4
	TOTAL	**73**	**19**	**19**	**19**	**16**

De las 73 contrataciones que se han examinado dentro de la muestra de operaciones de titular y de UTE analizadas, en 38 de ellas ha existido concurrencia de ofertas y en las 35 restantes se ha seleccionado directamente al proveedor de bienes o suministrador de servicios, como se puede observar en el cuadro.

En las contrataciones en las que ha habido concurrencia de ofertas, cabe señalar que los responsables de la operación seleccionaron, con carácter general, la oferta más económica. Sin embargo, en determinadas operaciones han primado los criterios técnicos en la selección de los bienes contratados, al tratarse de productos en los que la oferta española resultaba muy restringida, o bien por la propia especificidad técnica de los productos. A pesar de lo manifestado por la Entidad en sus alegaciones, en aquellas operaciones en las que comparte la titularidad de la operación con otro socio, por tratarse de una operación de riesgo compartido o de UTE, la citada norma 2.03F dispone que EE debe intentar que se aplique su procedimiento de selección en la contratación de los bienes y servicios.

El examen de la documentación analizada en la muestra de operaciones ha puesto de manifiesto las deficiencias siguientes:

A) En la operación de riesgo compartido O\0406/124, cuyo objeto era el suministro de equipos informáticos, no consta en el expediente que, por parte de la Entidad, se haya llevado a cabo ningún proceso de solicitud de ofertas encaminado a la selección con concurrencia del proveedor de los equipos, ni el criterio de adjudicación seguido. Igualmente, no consta concurrencia de ofertas en la selección de los proveedores de los servicios complementarios contratados por EE para esta operación, que fueron el transporte y la inspección de calidad, puesto que dicha selección fue realizada por un asociado según el acuerdo de colaboración suscrito.

En la operación O\0003/058, en la que EE compartía riesgos con un socio técnico mediante la constitución de una UTE, no existe constancia en el expediente de que se hayan solicitado ofertas a varias empresas para la selección de los distintos proveedores de servicios que actúan en la operación, efectuándose la selección únicamente por el socio, sin contar para ello con EE.

En estos casos analizados, la Entidad, al no haber participado en la selección de los adjudicatarios, no ha promovido los principios de publicidad y concurrencia en la contratación de los proveedores que, pese a lo manifestado en las alegaciones, le eran de aplicación conforme a lo dispuesto en la Disposición adicional 6.ª del TRLCAP. Como se ha indicado en el subapartado II.2, se estima conveniente que EE recoja en sus normas internas un sistema de control para garantizar el cumplimiento de los citados principios en sus contrataciones.

cve: BOCG-10-CG-A-134

B) EE debe elaborar, para cada una de las operaciones, una ficha de «Evaluación de proveedores» donde haga constar si en el proceso de selección se ha empleado la concurrencia de ofertas o la selección directa, así como la justificación del criterio de selección utilizado. No obstante, en determinadas operaciones no ha quedado justificado documentalmente que EE haya promovido la concurrencia de ofertas, mientras que, en otras, se ha comprobado a través de la documentación analizada que la Entidad ha seleccionado al proveedor en base a criterios diferentes a los que figuraban en la citada ficha.

En las operaciones de titular del riesgo O\0404/089 y O\0509/106 no se dispone, para la mayor parte de los proveedores de los bienes exportados, de documentación justificativa relativa a las peticiones de oferta ni a la recepción de las mismas. Por ello, no ha quedado acreditado que haya habido concurrencia, pese a que en las fichas de «Evaluación de proveedores» se indicaba que sí la hubo, lo que ha reducido la validez de las citadas fichas como elementos que garantizan el adecuado funcionamiento del control interno.

C) De acuerdo con la normativa interna de la Entidad, los responsables de las operaciones deben aprobar una propuesta de contratación por cada proveedor, en la que se relacionen las ofertas recibidas y la justificación de la selección. No obstante, se han detectado determinadas operaciones en las que no figura esta propuesta de contratación dentro de la documentación que conforma el expediente.

Asimismo, se ha constatado la existencia de contradicciones entre la información contenida en estas propuestas de contratación y la ficha de «Evaluación de proveedores». En la operación O\0404/089 un proveedor de equipamiento eléctrico fue seleccionado, según consta en la propuesta de contratación, por el origen de la mercancía y, según la citada ficha, por el mejor precio, si bien ninguno de esos criterios fue el aplicado, pues la selección obedeció a los requerimientos del cliente final. Esto lleva a concluir que no se ha documentado con el suficiente rigor el proceso de selección, todo ello unido a que el expediente no contiene información sobre la solicitud de ofertas a otras empresas ni sobre la recepción de las mismas.

D) En las operaciones de titular, EE se encarga de seleccionar a las entidades de crédito y a las aseguradoras nacionales o extranjeras que considere más adecuadas, en función de las características de cada operación y de su intervención en la misma. La Dirección de Financiación de Operaciones es la responsable de proponer el esquema financiero de cada operación, que ha de someterse posteriormente a la aprobación del Comité Comercial. Se ha comprobado en todas las operaciones de la muestra que se solicitaron ofertas a varias entidades, teniendo en consideración las preferencias del cliente extranjero. Así, en la operación de titular O\0511/150 se solicitaron ofertas a once entidades para la obtención de un crédito comprador en condiciones de consenso OCDE por el 85%, con cobertura de CESCE, y un crédito comercial complementario por el 15% restante. La Entidad suscribió con una compañía privada un seguro para cubrir contingencias distintas a las aseguradas por la póliza de CESCE que pudieran afectar a la resolución del contrato, sin que conste concurrencia de ofertas.

Con relación a la selección de la compañía aseguradora del transporte, se ha comprobado en determinadas operaciones que no ha quedado acreditada documentalmente la concurrencia de ofertas, a pesar de que en la ficha de «Evaluación de proveedores» se indicaba que sí había existido.

II.4 SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, EJERCICIO 2001

Se ha efectuado un seguimiento especial sobre las tres recomendaciones concretas que se contenían en el Informe de fiscalización de EE referido a la actividad del ejercicio 2001.

II.4.1 Desinversión del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria en el capital de Expansión Exterior

El anterior Informe de fiscalización contenía la siguiente recomendación: «Llevar a cabo la desinversión del exceso de participación del BBVA en el capital de EE del actual 17,81% al 3% como máximo, como consecuencia de la notificación de concentración económica aprobada en Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 2000, todo ello de conformidad con la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia».

Como se ha indicado en el subepígrafe II.1.1.4, tan sólo a finales del año 2006 se llevó a cabo la desinversión del BBVA en EE, mediante la compra por el ICEX de la participación accionarial del Banco, con arreglo a lo dispuesto en los Estatutos de la Sociedad y en el TRLSA, previa renuncia por parte de la SEPI a su derecho de adquisición preferente de acciones. El Consejo de Ministros, en reunión de 7 de

cve: BOCG-10-CG-A-134

diciembre de 2006, acordó la conversión de EE en una empresa de capital íntegramente público, de las definidas en el artículo 166.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Para ello, se autorizó al ICEX, en virtud del artículo 169 de la citada Ley, a adquirir las 1.121.835 acciones propiedad del BBVA, representativas del 17,81% del capital de EE, por un precio total de 4.390,75 miles de euros, lo que implica un precio por acción de 3,91 euros.

II.4.2 Desarrollo de un sistema de contabilidad analítica

El Informe del Tribunal de Cuentas referido a la actividad de EE, ejercicio 2001, recomienda: «Desarrollar un sistema de contabilidad analítica que permita imputar los costes tanto directos como indirectos a cada una de las operaciones, de forma que se puedan conocer los resultados netos esperados de las mismas, mejora que es factible acometer dadas las posibilidades que ofrece el entorno informático, administrativo y contable de que dispone la Entidad».

El sistema de contabilidad analítica implantado por EE para el cálculo de los resultados obtenidos en la explotación de los contratos comerciales, distingue entre gastos e ingresos de tipo operacional y de tipo estructural. La diferencia entre los ingresos y gastos que son ocasionados por las operaciones permite obtener la cifra de ingresos netos operacionales (INOP), de la que no forman parte los ingresos y gastos que la Sociedad considera estructurales.

Mediante el análisis de la muestra de operaciones comerciales que se recoge en el epígrafe II.3.2, se ha comprobado que se han producido determinadas imputaciones de ingresos a operaciones distintas de las que los generaron. En concreto, esta circunstancia se ha detectado en las operaciones O\0202/019, O\9707/009 y O\0511/150, comentadas en las letras A), F) y L), respectivamente, lo que pone de manifiesto que el sistema no garantizaba la correcta asignación de resultados a las operaciones.

Durante el ejercicio 2006 no se han venido imputado a los INOP la totalidad de los costes directos que fueron ocasionados por las operaciones, puesto que determinados conceptos de gasto, tales como liquidaciones de viajes al extranjero y gastos de relaciones públicas, se consideraron indebidamente como de estructura. Tampoco se imputaron a las operaciones los gastos de personal derivados de las horas de trabajo dedicadas por los responsables que participan en las mismas.

Con respecto a los costes indirectos, EE no había desarrollado en el ejercicio fiscalizado un método de contabilidad analítica para posibilitar la repercusión a las operaciones de, entre otros, los gastos de personal correspondientes a empleados no directamente vinculados a las operaciones, consumos por servicios exteriores, mantenimiento o amortización de los edificios.

Como hecho posterior, cabe mencionar que, a lo largo del ejercicio 2008, comenzó a implantarse en la actividad tradicional de EE un módulo de imputación de los costes indirectos y de estructura a las operaciones comerciales, que había sido ya introducido durante el año 2007 para la asignación de costes a la nueva unidad denominada de Medio Propio.

II.4.3 Ampliación de la base de datos de proveedores

En el anterior Informe de fiscalización se estimó necesario que la Sociedad procediera a «Ampliar la base de datos de las empresas con las que trabaja la Subdirección de Estudios y Ofertas para la selección de proveedores, al objeto de hacer extensible las ofertas al mayor número posible de candidatos, sin que ello suponga un menoscabo de la debida agilidad y premura que acarrean la mayor parte de las operaciones desarrolladas por EE».

Con respecto al seguimiento de esta recomendación, se ha comprobado que la Sociedad no disponía en el ejercicio fiscalizado de una base de datos para uso interno que permitiera consultar, con las correspondientes restricciones de acceso, la totalidad de la información relativa a los proveedores de bienes y suministradores de servicios, clasificada por sectores o subsectores económicos. En su lugar, los responsables de los proyectos, para seleccionar los proveedores a los que solicitar las ofertas, accedían a la consulta de operaciones anteriores que estuvieran referidas a un mismo subsector, y que se encontraban disponibles en la red interna de la Dirección Técnica.

Sin embargo, a causa de la modificación del objeto social durante el año 2007, ya comentada, la Sociedad ha abandonado la modalidad de operaciones de titular y, en consecuencia, no concurre a la presentación de ofertas para licitaciones internacionales, como se ha puesto de manifiesto en el subapartado I.2.

cve: BOCG-10-CG-A-134

III. CONCLUSIONES

III.1 EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS ESTADOS FINANCIEROS

1.ª Se ha comprobado la adecuación de las principales partidas de los estados financieros a los principios y criterios contables que le son de aplicación, sin que se hayan detectado deficiencias significativas que afecten a la representatividad de las cuentas anuales del ejercicio 2006 (subapartado II.1).

2.ª Los saldos de clientes y deudores de dudoso cobro, que representan en conjunto 1.265 miles de euros, se encuentran provisionados al cierre del ejercicio, si bien se ha comprobado que dos de estos deudores, por un importe acumulado de 543,39 miles de euros, se consideraban definitivamente incobrables por la Sociedad a 31 de diciembre de 2006, sin que se hubieran dado de baja en contabilidad (subepígrafe II.1.1.3).

3.ª Las gestiones realizadas por la Sociedad para la reclamación de una deuda de 374,59 miles de euros a un cliente español se consideran claramente insuficientes y no se requirieron los intereses devengados hasta la fecha de la reclamación, que resultarían exigibles en virtud de la cláusula 6.5 de los contratos de prestación de servicios suscritos entre ambas entidades (subepígrafe II.1.1.3).

4.ª La Junta General de Accionistas de EE acordó, el 30 de junio de 2006, la reducción del capital social por valor de 10.899 miles de euros, con el objeto de restablecer el equilibrio patrimonial disminuido como consecuencia de las pérdidas acumuladas, que ascendían a 13.648,72 miles de euros. Se ha analizado que la operación se ha efectuado conforme a lo establecido en las normas contables, estando debidamente autorizada y contabilizada (subepígrafe II.1.1.4).

5.ª No se ha podido examinar el proceso de una de las cuatro contrataciones de personal llevadas a cabo en el ejercicio fiscalizado, al no haber aportado la Entidad la documentación relativa a la misma. Del examen de los restantes expedientes, se ha observado una falta de homogeneidad y orden en la documentación incluida en los expedientes, lo que ha supuesto dificultades para obtener evidencias sobre el número de candidatos presentados para cada puesto y sobre los criterios de selección utilizados, y no ha permitido contrastar la objetividad y transparencia del proceso de selección. En particular, se han incumplido determinados aspectos expresamente recogidos en la normativa interna, como son: en uno de los casos el Comité de Dirección no ha aprobado la necesidad de efectuar la contratación, y en ninguna de las contrataciones constaba la conformidad del superior jerárquico al perfil del puesto, ni se habían emitido los informes justificativos de la elección de los candidatos finales ni, por último, quedaba documentada la aprobación de la contratación por el responsable de asumir la decisión (subepígrafe II.1.2.2).

III.2 EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS

6.ª Las normas internas de funcionamiento, vigentes en el ejercicio fiscalizado, carecían de sistemas y mecanismos de control encaminados a garantizar el cumplimiento de la normativa básica que rige determinadas materias, como son la financiación oficial a la exportación o la normativa de contratación pública que le era de aplicación (subapartado II.2).

7.ª Se ha comprobado que en varios casos analizados en la muestra de operaciones comerciales se han producido importantes modificaciones de las condiciones estipuladas sin la preceptiva aprobación del Comité Comercial e, incluso, en un caso los contratos fueron suscritos y comenzaron a ejecutarse con anterioridad a que el citado Comité acordara la participación en la operación (subapartado II.2).

8.ª El Sistema de Gestión Integrada utilizado por EE para informar sobre la situación de las operaciones comerciales carecía, en el ejercicio fiscalizado, de información relativa a las condiciones en que el Comité Comercial aprobaba la participación en las operaciones, y a las modificaciones posteriores de dichas condiciones (subapartado II.2).

9.ª En el año 2005 el Comité de Dirección aprobó un Manual de Calidad y ocho procedimientos generales de calidad que lo desarrollan, adaptados a lo señalado por la norma ISO 9001:2000, que eran de aplicación a los procesos y actividades relativas a la coordinación y gestión integral de las operaciones de comercio exterior. A pesar de que la empresa contratada para realizar la verificación externa del cumplimiento de dicho Manual emitió, en el ejercicio fiscalizado, un dictamen favorable sobre el mantenimiento de la certificación de calidad, acreditando un adecuado cumplimiento de los procedimientos, en los trabajos de fiscalización se han detectado importantes deficiencias que afectan a los controles internos establecidos por EE (subapartado II.2).

cve: BOCG-10-CG-A-134

III.3 EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LAS OPERACIONES COMERCIALES

10.ª En la operación O\0202/019, que tuvo por objeto un proyecto para la construcción y equipamiento técnico, médico y administrativo de un hospital en Chile, EE colaboró con una constructora española en la preparación de las ofertas técnicas para participar en las licitaciones. Una vez obtenida la adjudicación del contrato comercial de exportación, la constructora incumplió el compromiso de subcontratar en exclusiva con EE el suministro de los equipos y servicios conexos, contratando en su lugar con otra empresa española, por lo que se inició un proceso de negociación entre las partes para cuantificar el importe de los perjuicios derivados del incumplimiento contractual. Para compensar la salida de EE de la operación se firmaron dos acuerdos transaccionales como liquidación y finiquito definitivos, uno con la constructora española adjudicataria del proyecto y otro con la empresa que finalmente se encargó de la subcontratación del mismo, por importes de 172 y 250 miles de euros, respectivamente. Se ha comprobado que estos acuerdos no contenían la totalidad de las compensaciones económicas acordadas por el Comité de Dirección, dado que EE percibió además unos importes de 100 y 60 miles de euros, respectivamente, que fueron asignados como ingresos a otras operaciones diferentes. Con anterioridad a la adjudicación, y a pesar de que el Acuerdo de Colaboración suscrito con la constructora española estipulaba que ambas partes correrían con sus propios gastos, EE cobró 236 miles de euros que no se imputaron a los ingresos de esta operación sino como ingresos generales (epígrafe II.3.2).

11.ª En la operación de titular de riesgo compartido O\0406/124, consistente en el suministro de equipos y componentes informáticos al gobierno de Costa Rica, los distintos contratos mediante los que se formalizó la operación fueron suscritos y comenzaron a ejecutarse con anterioridad a que el Comité Comercial acordara la participación en la operación, lo que pone de manifiesto un incumplimiento de las normas internas establecidas por EE (epígrafe II.3.2).

12.ª En la operación O\0404/090 se han suscrito dos contratos de prestación de servicios con una empresa colombiana, con los mismos objeto y fecha pero con diferentes importes. Del análisis de la facturación cabe deducir que se ha producido una modificación contractual sin que tuviera lugar la preceptiva aprobación del Comité Comercial. La Entidad ha percibido de dicha empresa un importe de 58.199,33 US$, al haber asumido, en contra de lo estipulado en el contrato de consultoría técnica, el coste de un impuesto indirecto colombiano que ascendió al 10% (6.577,10 US$) así como un impuesto de timbre por el 1,5% (994,57 US$) (epígrafe II.3.2).

13.ª En dos operaciones para el área geográfica de China que han recibido financiación con apoyo oficial, se ha verificado que se han excedido indebidamente los porcentajes máximos de material extranjero y gasto local incorporados al valor de la exportación, sin que conste la autorización expresa del Director General de Política Comercial que está prevista en la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 25 de abril de 1996, vigente en el ejercicio fiscalizado (epígrafe II.3.2).

14.ª En la operación O\9707/009 EE participó conjuntamente, por medio de un Acuerdo de Colaboración, con una empresa española en un proyecto de suministro de equipos de cardiología para dos hospitales de Costa de Marfil. No obstante, se ha comprobado que EE se ha mantenido ajena, en buena parte, a la gestión efectiva de la operación, que no ha sido asumida en un plano de igualdad, puesto que no se han elaborado los informes económicos de periodicidad mensual que se preveían en dicho Acuerdo, ni se ha efectuado una liquidación del resultado final de la operación, ni se disponía de un control sobre los movimientos de fondos realizados con cargo a la cuenta bancaria, titularidad del socio español, desde la que se producían todos los cobros y pagos derivados de la operación (epígrafe II.3.2).

15.ª En la misma operación referida en el punto anterior (O\9707/009) se ha detectado que, para disponer de una parte de la financiación mediante créditos FAD y créditos OCDE, con fecha de 22 de diciembre de 2004 la empresa española que suscribió el contrato de exportación emitió dos facturas por servicios que no se encontraban efectivamente prestados a dicha fecha, bajo los conceptos de prestaciones locales y gastos de formación y mantenimiento. En consecuencia, dicha empresa dispuso indebidamente de 167 miles de euros de los créditos FAD y del mismo importe de los créditos OCDE, que no le hubieran correspondido dado el vencimiento del periodo de disponibilidad, lo que hubiera ocasionado además un reintegro al Instituto de Crédito Oficial de la parte de anticipo que financió las citadas facturas, por 223 miles de euros (epígrafe II.3.2).

16.ª En la operación O\0412/257, relativa a la construcción y explotación de un centro logístico y aduanero para el Ministerio de Obras Públicas de Chile, EE suscribió con su cliente español un contrato de prestación de servicios de consultoría financiera el 27 de diciembre de 2004, en el que figuraban unos

cve: BOCG-10-CG-A-134

honorarios del 1,5% sobre la financiación total que se devengarían una vez entrara en vigor. Debido a diversos imprevistos no imputables a EE que retrasaron la disposición de la línea de crédito ICO hasta el 18 de julio de 2006, las partes firmaron la «novación» del contrato, modificándose el porcentaje a percibir por EE del 1,5% al 0,75%, sin que exista en el expediente justificación suficiente para concluir los motivos que han llevado a esta reducción de los honorarios, que ha producido unos menores ingresos por importe de 225 miles de euros (epígrafe II.3.2).

17.ª En la verificación de los servicios prestados por agentes comerciales, se ha analizado, para el conjunto de las operaciones, si todos los compromisos se encontraban documentados mediante el correspondiente contrato, si se habían respetado los porcentajes máximos que se pueden pagar por comisiones en el extranjero cuando se recibe financiación con apoyo oficial, así como si no se habían anticipado pagos a los agentes hasta el cobro efectivo de las facturas emitidas al cliente por parte de EE. A este respecto se ha puesto de manifiesto que, en la operación O\0404/090, EE había abonado en agosto de 2005 a su agente el 100% de las comisiones pactadas, pese a haber percibido en dicha fecha tan sólo el 75% de la facturación de venta, incumpliéndose lo dispuesto en las normas internas y en el contrato suscrito con dicho agente (epígrafe II.3.2).

18.ª De las 73 contrataciones de proveedores que se han examinado dentro de la muestra de operaciones de titular y de Unión Temporal de Empresas analizadas, en 38 de ellas ha existido concurrencia de ofertas y en las 35 restantes se ha seleccionado directamente al proveedor de bienes o suministrador de servicios. El examen de la documentación justificativa ha puesto de manifiesto, entre otras, las siguientes deficiencias (epígrafe II.3.3):

a) En las operaciones analizadas en las que EE compartía riesgos como titular con otros socios, se ha observado que no se ha promovido la debida concurrencia y objetividad en la selección de los proveedores, dado que estas funciones han correspondido al socio privado, sin que la aprobación de las ofertas recibidas tuviera lugar conjuntamente.

b) Se ha comprobado que, en determinadas operaciones, no ha quedado acreditado que haya existido concurrencia de ofertas y que, en otras, se ha seleccionado al proveedor en base a criterios diferentes a los indicados en la ficha de «Evaluación de proveedores» que debe elaborarse para justificar el criterio de selección utilizado.

III.4 EN RELACIÓN CON EL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS REFERIDO AL EJERCICIO 2001

19.ª Se ha cumplido durante el ejercicio 2006 la desinversión del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria en el capital de EE mediante la venta de su participación al Instituto de Comercio Exterior; sin embargo, la Sociedad no había desarrollado completamente en dicho ejercicio la asignación analítica a las operaciones de la totalidad de los costes directos ni indirectos que resultarían imputables a las mismas, ni disponía de una base de datos para la selección de los proveedores (subapartado II.4).

Madrid, 24 de febrero de 2011.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO I. Balance de situación.

ANEXO II. Cuenta de pérdidas y ganancias.

ANEXO III. Muestra de operaciones: situación a 31 de diciembre de 2006.

cve: BOCG-10-CG-A-134

ANEXO I

Expansión Exterior, S.A. Ejercicio 2006

BALANCE DE SITUACIÓN

(Importes en euros)

ACTIVO	2006	2005	Variación	PASIVO	2006	2005	Variación
B) INMOVILIZADO	**7.972.358**	**7.808.609**	**2,10%**	**A) FONDOS PROPIOS (*)**	**20.803.083**	**20.657.280**	**0,71%**
Gastos de Establecimiento	0	0	0,00%	Capital suscrito	20.601.000	31.500.000	(34,60%)
Inmovilizado Inmaterial	30.363	39.629	(23,38%)	Prima de emisión	0	738.578	(100,00%)
Inmovilizado Material	7.702.572	7.447.929	3,42%	Reserva Legal	56.280	2.067.417	(97,28%)
Inmovilizado Financiero	239.424	321.051	(25,42%)	Resultados neg. ejerc. anteriores	0	(6.685.158)	(100,00%)
				Pérdidas y Ganancias	145.803	(6.963.557)	(102,09%)
D) ACTIVO CIRCULANTE	**70.527.291**	**57.041.259**	**33,53%**	**C) PROV. RIESGOS Y GASTOS (*)**	**5.910.815**	**6.225.476**	**(5,05%)**
Existencias (*)	15.176.266	7.153.249	112,16%	**D) ACREEDORES LARGO PLAZO**	**893.122**	**1.081.956**	**(17,45%)**
Deudores (*)	16.905.511	11.663.841	44,94%	**E) ACREEDORES CORTO PLAZO**	**50.892.629**	**36.885.155**	**37,98%**
Invers. Financ. Temporales (*)	37.652.710	28.553.199	31,87%	Acreedores Comerciales (*)	46.043.215	33.557.057	37,21%
Tesorería (*)	666.990	9.438.710	(92,93%)	Deudas empresas del grupo	764.714	1.474.694	(48,14%)
Ajustes Periodificación	125.814	232.260	(45,83%)	Otras deudas no comerciales	415.646	410.267	1,31%
				Provisiones operaciones de tráfico	3.669.053	1.443.137	154,24%
TOTAL ACTIVO	**78.499.650**	**64.849.868**	**21,05%**	**TOTAL PASIVO**	**78.499.650**	**64.849.868**	**21,05%**

(*) Partidas examinadas en la fiscalización

ANEXO II

Expansión Exterior, S.A. Ejercicio 2006

CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS

(Importes en euros)

DEBE	2006	2005	Variación	HABER	2006	2005	Variación
A) GASTOS	**65.001.275**	**55.764.623**	**16,56%**	**B) INGRESOS**	**65.147.078**	**48.801.066**	**33,50%**
Aprovisionamientos (*)	45.658.377	37.674.667	21,19%	Importe Neto Cifra de Negocios (*)	55.202.302	46.237.310	19,39%
Gastos de Personal (*)	6.270.716	6.355.868	(1,34%)	Aumento de Existencias de productos	5.102.321	928.893	449,29%
Dotac. amortización inmovilizado	289.699	300.187	(3,49%)	Otros Ingresos de Explotación	1.635.136	555.972	194,10%
Variación provisiones de tráfico	2.384.058	879.662	171,02%				
Otros gastos de explotación (*)	7.364.066	10.023.693	(26,53%)				
I. BENEFICIOS DE EXPLOTACIÓN	**-**	**-**	**-**	**I. PÉRDIDAS DE EXPLOTACIÓN**	**27.158**	**7.511.901**	**(99,64%)**
Pérdidas de inversiones financieras (*)	14.231	47.502	(70,04%)	Ingresos participaciones en capital (*)	437.576	0	100,00%
Gastos Financieros y asimilados (*)	11.496	1.435	701,01%	Otros intereses e ingresos asimilados (*)	1.221.375	740.854	64,86%
Diferencias negativas de cambio (*)	1.514.565	411.854	267,74%	Diferencias Positivas de Cambio (*)	1.273.423	290.951	337,68%
II. RDOS FINANCIEROS POSITIVOS	**1.392.082**	**571.014**	**143,79%**	**II. RDOS FINANCIEROS NEGATIVOS**	**-**	**-**	**-**
III. BENEFICIOS ACTIV. ORDINARIAS	**-**	**6.940.888**	**-**	**III. PÉRDIDAS ACTIV. ORDINARIAS**	**1.364.925**	**-**	**-**
Variación provisiones de inmovilizado	9.466	4.747	99,40%	Beneficios enajenación inmovilizado	0	0	0,00%
Perdidas procedentes inmovilizado	24.512	0	100,00%	Ingresos Extraordinarios	274.946	47.088	483,90%
Gastos Extraordinarios	1.000.111	45.494	2.098%				
IV. RDOS EXTRAORD. POSITIVOS	**-**	**-**	**-**	**IV. RDOS EXTRAORD. NEGATIVOS**	**759.143**	**3.154**	**23.969%**
V. BENEF. ANTES DE IMPUESTOS	**605.782**	**-**	**-**	**V. PÉRDIDAS ANTES DE IMPUESTOS**	**-**	**6.944.042**	**-**
Impuesto sobre sociedades	430.143	2.373	18.028%				
Otros impuestos	29.835	17.143	74,04%				
VI. BENEFICIO DEL EJERCICIO	**145.803**	**-**	**-**	**VI. PÉRDIDAS DEL EJERCICIO**	**-**	**6.963.557**	**-**

(*) Partidas examinadas en la fiscalización

ANEXO III

MUESTRA DE OPERACIONES: SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2006

(Importes en euros)

Código	País	Operación	Situac	Modalidad		Contratación EE	Facturación venta 2006	Resultado INOP 2006
O\0407/176	Argentina	EQUIP. MÉDICO URGENCIA 2ª FASE	CUR	Titular	TR Riesgo	3.081.226,48	2.220.329,43	101.811,83
O\0207/131	Brasil	HOSPITAL DE S. FRANCISCO XAVIER	FIN	Titular	TR Riesgo	2.122.522,93	0,00	2.415,26
O\0511/150	Brasil	MODERNIZACIÓN COMUNICACIONES	CUR	Titular	TR Riesgo	16.042.493,55	8.794.769,82	640.294,82
O\0305/116	China	VEHICULOS AEROPUERTO DE BEIJING	CUR	Titular	TR Riesgo	14.550.000,00	14.549.999,94	1.237.494,75
O\0307/159	Irak	COLEGIOS REHAB. Y EQUIPAMIENTO	FIN	Titular	TR Riesgo	3.565.657,00	0,00	3.513,71
O\0312/274	Irán	EQUIP. TRANSF Y DISTRIB. ELÉCTRICA	CUR	Titular	TR Riesgo	8.434.547,91	8.210.180,63	1.630.967,46
O\0404/089	Marruecos	EQUIPOS Y MATERIAL ELÉCTRICO	CUR	Titular	TR Riesgo	10.000.000,00	4.483.033,44	368.854,89
O\0509/106	Marruecos	LÍNEA ELÉCTRICA ALHUCEMAS	CUR	Titular	TR Riesgo	4.500.000,00	2.629.453,80	190.071,80
O\0406/124	Costa Rica	SUMINISTRO DE CPU´S	FIN	Titular	Riesgo Comp.	4.116.000,00	0,00	0,00
O\9707/009	C. Marfil	MIN. SALUD COSTA DE MARFIL	FIN	No Titular	Subcontratista	1.186.150,00	0,00	0,00
O\0202/019	Chile	HOSPITAL MILITAR DE LA REINA	FIN	No Titular	Subcontratista	385.215,99	172.216,00	385.215,99
					Subtotal	**67.598.597,87**	**40.887.767,06**	**4.175.424,52**
O\0309/198	Argelia	PLANTA DESALADORA DE BENI SAF	CON	No Titular	NA Agencia	1.368.520,00	354.125,38	353.807,83
O\0309/201	Argelia	PLANTA DESALADORA DE SKIKDA	CUR	No Titular	NA Agencia	642.940,00	354.541,27	354.418,92
O\0412/257	Chile	PUERTO SECO	CUR	No Titular	NA Agencia	193.890,42	193.890,42	193.890,42
O\0310/220	China	FERROCARRIL TIANJIN-SHENYANG	CON	No Titular	NA Agencia	902.290,00	232.316,61	176.145,73
O\9903/088	China	FÁBRICA DE PAPEL YUETANG	FIN	No Titular	NA Agencia	299.780,27	0,00	0,00
O\0404/090	Colombia	INFORMATIZACIÓN FISCALIA GENERAL	FIN	No Titular	NA Agencia	121.933,75	0,00	-4.286,50
O\9707/032	Venezuela	PRESA DE LAS PALMAS	FIN	No Titular	NA Agencia	147.840,00	0,00	0,00
O\9709/513	Egipto	ZAFARANA - PLANTA EOLICA	CUR	No Titular	Consultoría	1.461.780,00	813.230,82	1.137.505,65
					Subtotal	**5.138.974,44**	**1.948.104,50**	**2.211.482,05**
O\0003/058	Nicaragua	PLANTAS POTABILIZADORAS	FIN	UTE	UTE Particip.	4.390.000,00	57.068,57	4.957,10
					TOTAL	**77.127.572,31**	**42.892.940,13**	**6.391.863,67**

251/000030 (CD)
771/000028 (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 Convenios de Colaboración y la Contratación celebrados por el Instituto de la Juventud, así como del Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de enero de 2013.—P.D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro.**

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN Y LA CONTRATACIÓN CELEBRADOS POR EL INSTITUTO DE LA JUVENTUD EN SU SESIÓN DEL DÍA 18 DE DICIEMBRE DE 2012

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 18 de diciembre de 2012, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización sobre los Convenios de Colaboración y la Contratación celebrados por el Instituto de la Juventud:

ACUERDA

Se insta al Gobierno a que:

1. Promueva la elaboración y aprobación de un marco jurídico sustantivo y de procedimiento que regule los convenios de colaboración formalizados por las Administraciones Públicas. Esta norma jurídica debería regular y delimitar el concepto de convenio de colaboración, la determinación de su objeto e importe, el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, las actuaciones de seguimiento y de control del cumplimiento, incluyendo y concretando los indicadores de cumplimiento, las consecuencias y penalidades aplicables en caso de incumplimiento y las causas de resolución de los convenios.
2. Dé instrucciones concretas al órgano de control interno, la Intervención General de la Administración del Estado, y al Servicio Jurídico del Estado en orden a velar que por la Administración General del Estado se cumplan los principios generales de buena gestión en materia convencional y que ésta sea conforme a la legalidad.
3. Dé instrucciones a las Subsecretarías de los Departamentos ministeriales, y éstas a los órganos directivos y organismo públicos, con objeto de garantizar el más estricto cumplimiento de la Ley de Contratos del Sector Público, en lo relativo a: la preparación, adjudicación y formalización de los contratos (justificación de la forma de elección del procedimiento y de los criterios de adjudicación utilizados, motivación de la utilización de la tramitación urgente, acreditación en el expediente de la realización de la preceptiva publicidad, constitución de la preceptiva garantía definitiva y acreditación en el expediente del acuerdo de la adjudicación provisional); la preparación y cumplimiento de los pliegos y cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares; y la inclusión en los pliegos de condiciones especiales de ejecución de los contratos, con la finalidad de promover una mayor igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, de acuerdo con lo que establezca al respecto el correspondiente Acuerdo del Consejo de Ministros, de conformidad con lo previsto en el artículo 34.1 de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 18 de diciembre de 2012.—El Presidente de la Comisión, **Ricardo Tarno Blanco.**—La Secretaria de la Comisión, **Celia Alberto Pérez.**

cve: BOCG-10-CG-A-134

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN Y LA CONTRATACIÓN CELEBRADOS POR EL INSTITUTO DE LA JUVENTUD

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, así como en el artículo 28.6 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 28 de abril de 2011, el «Informe de Fiscalización sobre los convenios de colaboración y la contratación celebrados por el Instituto de la Juventud», y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.6 de la Ley 7/1988, de 5 de abril.

cve: BOCG-10-CG-A-134

ÍNDICE

Página

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES 192
1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR 192
2. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD 192
3. MARCO NORMATIVO 194
4. ESTRUCTURA ORGÁNICA, PRINCIPIOS Y FINES DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD 195
5. MAGNITUDES GENERALES DE LA FISCALIZACIÓN 196
SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 199
1. OBJETIVOS Y ALCANCE 199
2. TRÁMITE DE ALEGACIONES 200
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 200
3.1 Conclusiones 200
3.2 Recomendaciones 208
SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN Y DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO DE LA JUVENTUD 209
1. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO DE LA JUVENTUD 209
1.1 Consideraciones generales y régimen jurídico aplicable 209
1.2 Análisis de los Convenios de colaboración formalizados por el Instituto de la Juventud (ejercicios 2008-2009) 212
1.2.1 Análisis de los Convenios de colaboración formalizados por el Instituto de la Juventud con organismos o entidades públicos 215
1.2.2 Análisis de los Convenios de colaboración celebrados por el Instituto de la Juventud con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado 220
1.2.3 Otras deficiencias observadas en los Convenios de colaboración celebrados por el Instituto de la Juventud 223
2. LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO DE LA JUVENTUD 228
2.1 Consideraciones previas. Difusión del perfil del contratante del Instituto de la Juventud a través de internet 229
2.2 Análisis de los contratos celebrados por el Instituto de la juventud (ejercicios 2008 y 2009) 231
2.2.1 Resultados obtenidos del análisis de la preparación, la adjudicación y la formalización de los contratos 233
2.2.2 Resultados obtenidos del análisis de los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares 237
2.2.3 Resultados obtenidos del análisis de la ejecución, cumplimiento o recepción del contrato 241
3. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES 241

cve: BOCG-10-CG-A-134

SIGLAS Y ABREVIATURAS

INJUVE	Instituto de la Juventud.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CEULAJ	Centro Euro-Latinoamericano de la Juventud.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público.
LOI	Ley Orgánica para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres.
LOTCu	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas..
LGP	Ley General Presupuestaria.
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LRJAP y PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LGS	Ley General de Subvenciones.
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La realización de este Informe de Fiscalización se lleva a cabo, en el ejercicio de la función fiscalizadora que la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su Funcionamiento, atribuyen al Tribunal de Cuentas, y a iniciativa del propio Tribunal, una vez acordada por el Pleno su inclusión en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2009, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 28 de enero de 2010.

2. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD

El Instituto de la Juventud (en adelante INJUVE), fue creado por Real Decreto 1119/1977, de 20 de mayo, como un Organismo Autónomo de los entonces denominados organismos de «carácter comercial».

Posteriormente, con la entrada en vigor de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante LOFAGE), desapareció la clasificación que diferenciaba entre los organismos autónomos de carácter administrativo y los organismos autónomos de carácter comercial, industrial financiero o análogo, pasando a clasificarse, los primeros, como Organismos Autónomos, y, los segundos, como Entidades Públicas Empresariales.

En concreto, el artículo 43.1.a) de la LOFAGE, reclasificó los Organismos públicos en; a) Organismos Autónomos, sujetos al Derecho administrativo b) Entidades Públicas Empresariales, sujetas al Derecho privado[1], y c) Agencias Estatales[2], que se rigen por su normativa específica y, supletoriamente, por la propia LOFAGE.

Posteriormente, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden Social (en su artículo 60), clasificó expresamente al INJUVE, que hasta la citada modificación legislativa era calificado como un organismo de «carácter comercial», como un Organismo Autónomo de los incluidos en el citado artículo 43.1.a) de la LOFAGE.

[1] Las Entidades Públicas Empresariales están sujetas al Derecho privado excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus Estatutos y en la legislación presupuestaria (artículo 53.1 de la LOFAGE).

[2] Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, que modificó el artículo 43 de la LOFAGE.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Esta Ley 50/1998, de 30 de diciembre, acabada de citar, estableció el régimen jurídico transitorio, en materia presupuestaria, que sería aplicable a estos concretos organismos autónomos (antes denominados de carácter comercial), entre ellos el INJUVE, hasta el momento en que se produjera la correspondiente modificación y adaptación normativa.

En particular, el ya citado artículo 60, apartado 5.º, dispuso que, en tanto no se produjera «... la modificación del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, los Organismos autónomos citados, se regirán en las correspondientes materias, por los preceptos del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria aplicables a los Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos».

Esta remisión al régimen jurídico-presupuestario se mantuvo con la posterior Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, actualmente vigente, que, en su Disposición transitoria primera contempló el siguiente régimen jurídico aplicable a los organismos a los que se refieren los artículos 60 y 61 de Ley 50/1998, de 30 de diciembre, organismos entre los que se encuentra el INJUVE:

1) «En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se procederá a la adaptación de la normativa reguladora de los organismos autónomos a los que se refiere el apartado uno del artículo 60 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social,...a las disposiciones contenidas en esta Ley, atendiendo a las peculiaridades derivadas de la actividad ejercida por dichos organismos.

2) En tanto no se proceda a la adaptación prevista en el apartado 1 de esta disposición, los citados organismos públicos se ajustarán en su régimen presupuestario a lo previsto para los organismos autónomos en esta Ley, sin perjuicio de las especialidades que se deriven de las operaciones de carácter comercial, industrial, financiero y análogo reguladas en el capítulo II del título II del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

En su régimen económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero, se regirán por lo dispuesto en los artículos 60, apartado cinco... de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.»

Posteriormente, el Real Decreto 486/2005, por el que fue aprobado el Estatuto del INJUVE, reguló la estructura orgánica, los principios y fines del INJUVE, así como su régimen jurídico, económico-financiero y de contratación.

El citado Real Decreto señala en su Exposición de Motivos que «el artículo 60 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, otorgó al Instituto de la Juventud la condición de organismo autónomo de los previstos en el artículo 43.1.a) de la referida Ley 6/1997, de 14 de abril, y adecuó su régimen jurídico al establecido para estos en la citada ley, por lo que resulta necesario trasladar estas previsiones a la regulación reglamentaria del Instituto».

Así, en su artículo 1, el Real Decreto 486/2005 define al INJUVE como un «Organismo Autónomo» de los previstos en el artículo 43.1.a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Por tanto, de conformidad con la normativa acabada de exponer el INJUVE tiene naturaleza jurídica de Organismo Autónomo (Sector público administrativo). No obstante, este Tribunal ha comprobado las siguientes singularidades en su régimen presupuestario, contable y de control interno, más propias de las Entidades Públicas Empresariales que de los Organismos Autónomos:

— El INJUVE, presenta, incorporada en sus presupuestos la denominada «cuenta resumen de operaciones comerciales». Y ello, en virtud de lo previsto en la ya citada Disposición transitoria primera de la LGP, que estableció un régimen transitorio, con algunas especialidades en la presentación de su información presupuestaria, para aquellos organismos a los que se refieren los antes mencionados artículos 60 y 61 de Ley 50/1998, de 30 de diciembre, organismos entre los que se encuentra el INJUVE.

— Asimismo, presenta, formando parte del contenido de sus cuentas anuales, dentro del apartado correspondiente al estado de liquidación del presupuesto del ejercicio, la información del organismo relativa al «resultado de operaciones comerciales», en virtud de lo dispuesto en el artículo primero apartado C.3) de la Orden EHA/405 de 2006[3], de 10 de febrero.

[3] Orden por la que se modifican: la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996, la Orden EHA/777/2005, de 21 de marzo, por la que se regula el procedimiento de obtención, formulación, aprobación y rendición de las cuentas anuales de las Entidades Estatales de Derecho

cve: BOCG-10-CG-A-134

— No está sujeto a función interventora, que es el régimen general de control interno previsto para los Organismos Autónomos en el artículo 149 de la LGP, sino, únicamente, a control financiero permanente. Y ello, en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 8 de enero de 1999, sobre régimen de control económico-financiero aplicable por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Este Acuerdo, en su Exposición de Motivos, expresaba que, debido, principalmente, a las modificaciones que supuso la entrada en vigor de la LOFAGE respecto de la entonces denominada «Administración Institucional», y a causa de la «transitoriedad del régimen presupuestario y económico-financiero...», que estas modificaciones produjeron, resultaba «necesario, utilizar, con carácter transitorio, la previsión contenida en el artículo 99 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria...».

En su virtud, el apartado tercero del citado Acuerdo del Consejo de Ministros, dispuso la aplicación del control financiero permanente «como único sistema de control» a «Los organismos autónomos y Entidades Públicas Empresariales que con anterioridad a su adaptación a la Ley 6/1997 (LOFAGE) tuvieran la condición de organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos», caso en el que se encontraba el INJUVE, ya que, como se ha expuesto, antes de la entrada en vigor de la LOFAGE era considerado un Organismo de carácter comercial.

3. MARCO NORMATIVO

El marco normativo de la actividad contractual y convencional del Instituto de la Juventud es el siguiente:

— Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP), vigente hasta el 29 de abril del año 2008.
— Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC).
— Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).
— Ley 38/2003, de 18 de noviembre, General de Subvenciones.
— Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, modificada parcialmente por la Ley 42/2006, de 28 de diciembre.
— Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
— Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público[4] (LCSP).
— Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres (LOI).
— Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).
— Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Instituto de la Juventud.
— Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones.
— Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales y por el que se crea el Ministerio de Igualdad.
— Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.
— Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad.
— Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los Departamentos Ministeriales, se suprime el Ministerio de Igualdad, y se atribuyen sus competencias al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
— Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

público a las que les sea de aplicación la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado, y la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996.

[4] La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, vigente desde el 30 de abril del año 2008.

cve: BOCG-10-CG-A-134

— Orden de 26 de marzo de 1997, sobre normas específicas reguladoras de los convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado del Ministerio de Trabajo.

— Orden EHA/1220/2008, de 30 de abril, por la que se aprueban las Instrucciones para operar en la Plataforma de Contratación del Estado.

— Orden IGD/1375/2008, de 14 de mayo, por la que se delega y se aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en los órganos administrativos del departamento y sus organismos públicos dependientes.

— Orden IGD/3564/2008, de 26 de noviembre, por la que se delega y se aprueban las delegaciones de competencias en los órganos administrativos del departamento y sus organismos públicos dependientes.

— Orden Ministerial Comunicada, de 18 de noviembre de 2008, por la que se aprueba el procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración a celebrar por el Ministerio de Igualdad y sus Organismos Públicos adscritos, que entró en vigor el 1 de enero de 2009.

— Resolución de 18 de junio de 2007, del Instituto de la Juventud, sobre delegación de competencias en materia de gestión económica y financiera, patrimonial, de contratación administrativa y de gestión de personal.

En este apartado relativo al marco jurídico cabe señalar que, en el análisis de la contratación celebrada y de los convenios de colaboración formalizados por el INJUVE durante los ejercicios 2008 y 2009, ha sido preciso tener en cuenta la aplicación de dos normas jurídicas, el TRLCAP, que estuvo en vigor hasta el 29 de abril del año 2008, y la vigente LCSP durante el resto del periodo fiscalizado, tal y como se expone en el Apartado 2 de la Sección III del presente Informe.

Asimismo, en el análisis de la contratación celebrada por el INJUVE durante el período fiscalizado, este Tribunal ha tenido en cuenta la entrada en vigor[5], en fecha 16 de junio del año 2009, del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Por último, cabe añadir que la LCSP ha sido modificada por la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras. No obstante, esta modificación no resultó aplicable a la contratación a la que se refiere la presente Fiscalización (ejercicios 2008-2009).

4. ESTRUCTURA ORGÁNICA, PRINCIPIOS Y FINES DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD

El INJUVE, en la actualidad, está adscrito al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, si bien durante todo el período fiscalizado (ejercicios 2008 y 2009), y hasta la reestructuración de los Departamentos Ministeriales llevada a cabo por el Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, estuvo adscrito al Ministerio de Igualdad, y previamente, hasta el Real Decreto 438/2008[6], de 14 de abril de 2008, al entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actualmente Ministerio de Trabajo e Inmigración).

La estructura orgánica del INJUVE, según establece el citado Real Decreto 486/2005, esta constituida por los siguientes órganos rectores:

a) La Presidencia, ejercida por el Titular del Departamento Ministerial al que está adscrito,

b) El Consejo Rector, que es un órgano colegiado de carácter ministerial con representación de las asociaciones juveniles para la participación en políticas gubernamentales en materia de juventud, y

c) La Dirección General del Instituto, titular de las competencias de planificación, dirección, control e inspección de las actividades del organismo.

Entre estas competencias del Director General del INJUVE se encuentran la de contratar en nombre del organismo y la de suscribir convenios de colaboración, destinados al cumplimiento de sus fines con efectos económicos a cargo a los presupuestos del Instituto.

[5] El Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público entró en vigor transcurrido un mes a partir del día siguiente al de su publicación en el BOE, la cual se produjo el 15 de mayo de 2009.

[6] Modificado por el Real Decreto 640/2009, de 17 de abril, y sustituido, por razones de seguridad jurídica y técnica legislativa por el Real Decreto 495/2010, de 30 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Asimismo, por Resolución, de fecha de 18 de junio de 2007, del INJUVE sobre delegación de competencias en materia de gestión económica y financiera, patrimonial, de contratación administrativa y de gestión de personal, el Secretario General del Instituto de la Juventud tiene delegadas, entre otras, las competencias de la contratación, incluidas todas las facultades propias del órgano de contratación dispuestas en la normativa vigente, cuando el importe de licitación no exceda de 300.000 euros.

A su vez, de la Dirección General del Instituto dependen dos unidades con rango de Subdirecciones Generales (la Secretaría General y la Subdirección de General de Cooperación Interior y Exterior), el Centro Eurolatino-americano de la Juventud (CEULAJ) y una División de Programas, a la que le corresponde, entre otras funciones, la organización y gestión de los programas del INJUVE y la elaboración, publicación y difusión de encuestas, estudios e informes sobre juventud.

Asimismo, en virtud de lo dispuesto en su Estatuto, la actuación del INJUVE está presidida por los siguientes principios generales:

1) Promover la igualdad de oportunidades entre los jóvenes;
2) Propiciar la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de España;
3) Impulsar la colaboración con los restantes departamentos ministeriales y las demás Administraciones Públicas, cuyas actividades inciden sobre este sector de la población.

Asimismo, siguiendo estos principios, sus fines son los siguientes:

a) El fomento del asociacionismo juvenil y la colaboración para su avance.
b) El desarrollo y coordinación de un sistema de información y comunicación en materia de juventud.
c) El fomento de las relaciones y de la cooperación internacional en materia de juventud.
d) La promoción cultural de la juventud y el conocimiento de otras realidades culturales.
e) El fomento de la formación en los valores de solidaridad e igualdad.
f) El desarrollo de las condiciones sociales y políticas necesarias para la emancipación de los jóvenes.
g) La promoción de las acciones que redunden en el desarrollo sostenible y en hábitos de vida saludable de la juventud.
h) En general, la ejecución de las políticas del departamento respecto de la juventud.

Además, para el cumplimiento de sus fines, el INJUVE está facultado para desarrollar, en el ámbito de las competencias estatales en esta materia, las siguientes funciones:

a) El desarrollo de la cooperación con las Administraciones Públicas en materia de juventud.
b) El fomento de la comunicación, los intercambios y la movilidad de los jóvenes españoles en el ámbito nacional e internacional.
c) El análisis y la investigación de la realidad juvenil.
d) La promoción de la participación del Consejo de la Juventud de España y de los jóvenes en general en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de juventud del Gobierno.
e) El fomento de la cooperación territorial en el desarrollo de las políticas de juventud.
f) La prestación de cualesquiera otros servicios adecuados para el cumplimiento de sus fines específicos.

5. MAGNITUDES GENERALES DE LA FISCALIZACIÓN

El INJUVE, ha remitido a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización ciento quince convenios de colaboración y cincuenta y siete contratos correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009, por un importe total de 21.637 miles de euros.

En el cuadro siguiente (cuadro n.º 1) se reflejan el número e importe de los expedientes tanto de los convenios de colaboración, como los expedientes de contratación remitidos y que han sido fiscalizados en su totalidad por este Tribunal de Cuentas.

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO N.º 1

CONVENIOS COLABORACIÓN Y CONTRATOS REMITIDOS Y FISCALIZADOS (2008-2009)

(Importe en miles de euros)

Convenios de colaboración/ contratos	2008		2009		TOTAL	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Expedientes de convenios de colaboración	55	8.620	60	5.142	115	13.762
Expedientes de contratación	24	4.000	33	3.875	57	7.875
Totales	79	12.620	93	9.017	172	21.637

Tal y como se observa en el cuadro anterior, el INJUVE remitió para su fiscalización por este Tribunal de Cuentas los ciento quince convenios de colaboración formalizados durante los ejercicios 2008 y 2009 acabados de señalar, por un importe de 13.762 miles de euros. Asimismo como se ha indicado, el INJUVE remitió cincuenta y siete expedientes de contratación, correspondientes al mismo período, que sumaron un importe de 7.875 miles.

De los datos incluidos en el cuadro cabe destacar que, el 67% de los expedientes remitidos por el INJUVE para su fiscalización por este Tribunal correspondieron a convenios de colaboración, lo que, a su vez, constituyó el 63,6% del importe total de los expedientes de convenios y contratos remitidos por ese Instituto.

A) MAGNITUDES DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN

A continuación se reflejan en el cuadro n.º 2, los datos relativos a los convenios de colaboración remitidos y fiscalizados por el Tribunal de Cuentas correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009, por el importe total indicado de 13.762 miles de euros, distinguiéndose entre los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE con otros organismos y entidades públicos y aquéllos otros convenios que fueron celebrados con entidades sujetas al Derecho privado.

CUADRO N.º 2

CONVENIOS DE COLABORACIÓN REMITIDOS Y FISCALIZADOS (2008-2009)
CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ENTIDADES INTERVINIENTES

(Importes en miles de euros)

Convenios		Ejercicios		TOTAL
		2008	2009	
Con Entidades Públicas	Nº	51	55	**106**
	Importe	8.160	5.012	**13.172**
	% sobre Importes	95	97	**96**
Con Entidades privadas	Nº	4	5	**9**
	Importe	460	130	**590**
	% sobre Importes	5	3	**4**
T O T A L	Nº	**55**	**60**	**115**
	Importes	**8.620**	**5.142**	**13.762**
	% sobre Importes	**100**	**100**	**100**

Tal y como se observa en el cuadro anterior, del total de los ciento quince convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante los ejercicios 2008 y 2009, ciento seis convenios fueron suscritos con otras entidades y organismos públicos (principalmente con Comunidades Autónomas y con Ayuntamientos), mientras que sólo nueve fueron celebrados con entidades sujetas al Derecho privado.

cve: BOCG-10-CG-A-134

B) MAGNITUDES DE LA CONTRATACIÓN

En el cuadro n.º 3 siguiente, se refleja el total de los cincuenta y siete expedientes de contratación remitidos por el INJUVE y fiscalizados por este Tribunal de Cuentas, correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009. Se incluyen en el cuadro tanto los contratos sujetos al TRLCAP como aquellos a los que resultó aplicable la LCSP, y figuran clasificados en función de la naturaleza de los contratos y del procedimiento y sistema de adjudicación.

CUADRO N.º 3

CONTRATOS REMITIDOS Y FISCALIZADOS DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD (2008-2009) CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LA NATURALEZA Y DEL PROCEDIMIENTO Y SISTEMA DE ADJUDICACIÓN

(Importes en miles de euros)

Naturaleza contrato	Procedimiento/ Sistema de adjudicación	2008				2009				TOTAL			
		Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe (miles de euros)	%	Nº	%	Importe (miles de euros)	%
Servicios[1]	Abierto con mas de un criterio de adjudicación/ Concurso	10	50	1.337	44	13	72	2.827	92	23	60	4.164	69
	Negociado	4	20	171	6	5	28	243	8	9	24	414	7
	Prórroga	6	30	1.487	50	-	-	--	-	6	16	1.487	24
Total Servicios		**20**	**84**	**2.995**	**75**	**18**	**55**	**3.070**	**79**	**38**	**67**	**6.065**	**77**
Suministro	Abierto único criterio precio/subasta	1	100	125	100	1	8	63	21	2	15	188	44
	Negociado	-	-	--	-	11	92	235	79	11	85	235	56
Total Suministro		**1**	**4**	**125**	**3**	**12**	**36**	**298**	**8**	**13**	**23**	**423**	**6**
Obras	Abierto con mas de un criterio de adjudicación/ Concurso	1	50	244	87	2	100	454	100	3	75	698	95
	Negociado	1	50	36	13	-	-	--	-	1	25	36	5
Total Obras		**2**	**8**	**280**	**7**	**2**	**6**	**454**	**12**	**4**	**7**	**734**	**9**
Otros contratos	Negociado	-	-	--	-	1	100	53	100	1	50	53	8
	Prórroga	1	100	600	100	-	-	--	-	1	50	600	92
Total otros		**1**	**4**	**600**	**15**	**1**	**3**	**53**	**1**	**2**	**3**	**653**	**8**
T O T A L		**24**	**42**	**4.000**	**51**	**33**	**58**	**3.875**	**49**	**57**	**100**	**7.875**	**100**

1. El cuadro incluye la categoría de los contratos de consultoría asistencia y de servicios, existente con el anterior TRLCAP y que desapareció con la entrada en vigor de la LCSP. Asimismo, con objeto de recoger toda la información de la contratación del organismo durante el período fiscalizado, se han incluido en el cuadro todos los expedientes de contratación remitidos y fiscalizados por este Tribunal, incluyendo también las prórrogas.

De la información contenida en el cuadro anterior cabe destacar la importancia de los veintiséis contratos celebrados por el INJUVE y que fueron adjudicados por procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (caso de la LCSP) y por procedimiento de concurso (caso del TRLCAP), contratos que supusieron un importe de 4.862 miles de euros, lo que constituyó el 62% del importe total adjudicado por el INJUVE en el periodo analizado (7.875 miles de euros). Asimismo, en el cuadro n.º 3 cabe destacar la importancia de los contratos de servicios que constituyeron el 77% del importe global adjudicado, y un total de treinta y ocho de los cincuenta y siete contratos remitidos y fiscalizados en la presente Fiscalización.

cve: BOCG-10-CG-A-134

SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. OBJETIVOS Y ALCANCE

El objetivo de la presente Fiscalización, de acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno de este Tribunal, en su sesión de 29 de noviembre de 2009, ha consistido en analizar los convenios de colaboración y los contratos celebrados por el INJUVE, verificando si su actuación en estos ámbitos ha sido acorde con la legislación vigente que resulte de aplicación en cada caso, con los principios de eficacia, eficiencia y economía, exigibles para toda la gestión del gasto público, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.2 de nuestra Constitución, así como con los principios contractuales de concurrencia y publicidad, que deben presidir toda contratación que se realice con cargo a fondos públicos.

El ámbito temporal de la Fiscalización ha abarcado los convenios de colaboración y los contratos celebrados por el INJUVE correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009, por lo que únicamente se han analizado las actuaciones relacionadas con los convenios y los contratos celebrados por el INJUVE anteriores a dichos ejercicios, cuando ello ha resultado necesario para analizar la evolución temporal de los convenios y de los contratos, o cuando se ha referido a actos de ejecución de convenios o de contratos ya celebrados.

Asimismo, la Fiscalización se ha extendido al análisis de aquellos contratos y convenios que han guardado relación, se derivan, o son complementarios de otros que se hayan celebrado en los ejercicios 2008 y 2009.

Debe destacarse particularmente, la reforma legal que se ha producido durante el periodo fiscalizado, con la entrada en vigor, el 30 de abril de 2008, de la Ley 30/2007 de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Por ello, en el análisis de la contratación celebrada por el INJUVE durante parte del ejercicio 2008 ha sido preciso diferenciar entre aquéllos de sus contratos que estaban sujetos a las disposiciones del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y aquellos otros contratos a los que ha resultado aplicable la actualmente vigente Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), de conformidad con lo dispuesto en la Disposición transitoria primera de la propia Ley 30/2007.

Para la consecución de los objetivos previstos, el alcance de la Fiscalización se ha extendido a los siguientes extremos de acuerdo con las citadas Directrices Técnicas:

a) Verificar el cumplimiento de la normativa vigente en los contratos celebrados por el INJUVE que en cada caso ha resultado aplicable (el TRLCAP o la LCSP), examinar el respeto a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, objetividad y no discriminación, exigibles en toda la contratación, así como analizar el cumplimiento de los principios de economía y eficiencia exigibles en todo procedimiento de ejecución del gasto público.

Para ello se ha analizado el modo en el que el INJUVE ha promovido la concurrencia de ofertas y realizado la publicidad de su contratación, así como los criterios de objetividad que han sido utilizados en los procedimientos de adjudicación de los diferentes contratos.

b) Analizar el contenido y el cumplimiento de los pliegos de cláusulas administrativas, aplicables a cada uno de los contratos analizados, por parte del órgano de contratación del INJUVE competente para su elaboración y aplicación.

c) Verificar el grado de eficacia alcanzado por el INJUVE en su actividad contractual, comprobando los plazos, el grado de ejecución y el cumplimiento de los contratos celebrados en los ejercicios fiscalizados, examinando para ello las liquidaciones, facturaciones, certificaciones de conformidad, justificaciones de pago, etc., así como la documentación existente sobre prórrogas, revisiones de precios o ejecución de todos los contratos celebrados durante el periodo fiscalizado.

d) Analizar los convenios de colaboración que haya celebrado el INJUVE durante el período que abarca la Fiscalización, ya sean o no generadores de gasto, incluyendo en este análisis tanto los convenios de colaboración suscritos por el INJUVE con otras entidades pertenecientes al Sector público, como aquellos convenios que hayan sido celebrados, en su caso, con personas físicas o jurídicas sometidas al Derecho privado.

En particular se ha analizado la regularidad del procedimiento seguido para la celebración de cada convenio y su adecuación a las Instrucciones internas en la materia que resultaron aplicables y que fueron

cve: BOCG-10-CG-A-134

aprobadas por el Departamento Ministerial correspondiente, así como la adecuación de estas Instrucciones a la normativa aplicable.

De igual modo se ha examinado la procedencia y correcta determinación de las cantidades económicas a aportar, en su caso, por el INJUVE para la financiación del respectivo convenio, y la efectiva correspondencia entre los resultados obtenidos con los distintos convenios de colaboración suscritos y los objetivos previstos con su celebración. Para ello se han analizado los trabajos de las Comisiones de Seguimiento que fueron constituidas en ejecución de lo dispuesto en el clausulado de los propios convenios.

e) Cualesquiera otras cuestiones cuyo análisis ha resultado necesario para alcanzar los objetivos antes señalados, en relación con los contratos y los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el periodo fiscalizado, y sus consecuencias hasta que finalizaron los trabajos de campo.

f) Finalmente, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, que han surgido en el curso de los trabajos de fiscalización.

2. TRÁMITE DE ALEGACIONES

De acuerdo con lo previsto 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 puesto de manifiesto para la formulación de alegaciones al Director General del Instituto de la Juventud como máximo responsable de la entidad fiscalizada, así como a quien ocupó dicho cargo durante parte (hasta el mes de abril del año 2008) del período fiscalizado (2008-2009).

Por otra parte, también se dio traslado de dicho Anteproyecto de Informe para su conocimiento a la entonces Ministra de Igualdad, como persona titular del Departamento Ministerial al que estaba adscrito el Instituto de la Juventud en el momento de realizarse el trámite de alegaciones.

En contestación a la remisión efectuada, fueron recibidas en este Tribunal las alegaciones remitidas por el Director General del Instituto de la Juventud.

A la vista de las alegaciones formuladas, han sido efectuadas las oportunas modificaciones en el texto del Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización y se han incorporado notas a pie de página cuando se ha estimado relevante. En todo caso la totalidad de las alegaciones formuladas se adjuntan al presente de Informe de Fiscalización.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1 Conclusiones

Del análisis de los convenios de colaboración suscritos y de la contratación celebrada por el INJUVE durante los ejercicios 2008 y 2009 cabe extraer las siguientes conclusiones:

3.1.1 Conclusiones relativas a los convenios de colaboración formalizados por el INJUVE. (Sección III, Epígrafe 1, Apartados 1.1 y 1.2)

El INJUVE formalizó durante el período fiscalizado (2008-2009) ciento quince convenios de colaboración, en virtud de la competencia que le atribuye el propio Estatuto del INJUVE a su Director General para celebrar convenios de colaboración que contribuyan al cumplimiento de los fines de ese Instituto.

Del análisis realizado por este Tribunal de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado (2008-2009) cabe destacar las siguientes Conclusiones:

A) Conclusiones relativas al Régimen Jurídico aplicable a los convenios de colaboración de las Administraciones Públicas. (Apartado 1.1 de la Sección III).

1. En primer lugar, este Tribunal considera necesario poner de manifiesto, una vez más, la falta de una definición legal de la figura del convenio de colaboración y la ausencia de una regulación sistemática y específica de los convenios. Esta cuestión ya ha sido manifestada por este Tribunal de Cuentas en

cve: BOCG-10-CG-A-134

distintos Informes de Fiscalización[7], así como en la «Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas», aprobada por el Pleno en su sesión de 30 de noviembre de 2010, en el sentido de que esta situación dificulta el análisis de la naturaleza jurídica de los convenios y la posibilidad de emitir una opinión sobre la justificación y procedencia o sobre la no procedencia del empleo de esta concreta figura jurídica, utilizada de forma habitual por todas las Administraciones Públicas.

En efecto, el marco jurídico aplicable actualmente a los convenios de colaboración está constituido por diferentes disposiciones jurídicas dispersas, aplicables a los convenios de colaboración celebrados por las Administraciones Públicas y sus entidades y organismos públicos dependientes, como es el INJUVE, disposiciones que resultan distintas según se formalicen los convenios con otras entidades públicas, o si la otra parte interviniente es una persona o entidad sujeta al Derecho privado.

2. Sin perjuicio de lo acabado de exponer relativo a la insuficiente y dispersa regulación normativa de los convenios de colaboración, cabe señalar que resultaron aplicables a los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE, durante el período fiscalizado, dos normas internas de carácter sectorial, aplicables a nivel del propio Departamento Ministerial al que estaba adscrito ese Instituto (el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio de Igualdad). Concretamente, estas normas fueron la Orden de 26 de marzo de 1997 sobre normas específicas reguladoras de los convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado, y la Orden Ministerial Comunicada por la que se aprueba el procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración a celebrar por el Ministerio de Igualdad y sus Organismos Públicos adscritos, de 18 de noviembre de 2008, que entró en vigor el 1 de enero del año 2009.

Estas disposiciones, si bien establecieron algunas reglas específicas, principalmente de carácter procedimental y de tramitación de los expedientes de los convenios de colaboración en el ámbito de actuación propio Departamento Ministerial y sus Organismos Públicos adscritos, no constituyeron, a juicio de este Tribunal, un marco jurídico sustantivo suficiente, regulador de aspectos, tales como la justificación de su celebración, la forma de determinación de su importe, el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, las penalidades aplicables en caso de incumplimiento, etc.

B) Conclusiones relativas a la utilización inadecuada de la figura jurídica del convenio de colaboración. (Apartados 1.2.1 y 1.2.2, Sección III).

1. A juicio de este Tribunal, dos de los convenios celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado con entidades y organismos sujetos al Derecho privado debieron ser objeto de un contrato y no de un convenio de colaboración, por lo que, en esos casos, el empleo de la figura jurídica del convenio de colaboración por parte de ese Instituto no fue correcta.

Concretamente, estos convenios fueron:

a) El convenio celebrado en el ejercicio 2009 con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., que tuvo por objeto la prestación de diversos servicios postales y telegráficos[8], algunos de los cuales no estaban reservados con carácter exclusivo a la citada Sociedad Estatal (como prestadora del servicio postal universal), y, por tanto, debieron haber sido contratados por el INJUVE en régimen de competencia, de conformidad con los principios de publicidad y concurrencia, tal y como dispone la LCSP.

b) El convenio celebrado, en fecha 7 de febrero del ejercicio 2008, con la Entidad financiera privada Microbank (perteneciente al grupo de una Caja de Ahorros de implantación nacional), y con siete denominadas «Entidades Intermedias» (Entidades sin ánimo de lucro), para el desarrollo del denominado Programa de Microcréditos, cuya finalidad era facilitar a los jóvenes de hasta 35 años, «en situación desfavorecida» que les impidiera «... acceder a la financiación por el cauce habitual», el acceso a una financiación de carácter específico (microcréditos), a efectos de la puesta en marcha, promoción y apoyo financiero de proyectos empresariales.

En efecto, parte del objeto de este convenio consistió en la prestación, por parte de las mencionadas Entidades Intermedias (entre ellas, la Cruz Roja, la Unión de Profesionales Trabajadores Autónomos, la

[7] Ver nota al pie número 12.

[8] Este Tribunal ha comprobado que, tal y como manifiesta el Director General del INJUVE en el trámite de alegaciones, a partir del ejercicio 2010, el Instituto ha procedido a formalizar la contratación de los servicios postales y telegráficos, de conformidad con los principios de publicidad y concurrencia y de acuerdo con los procedimientos de adjudicación previstos en la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).

cve: BOCG-10-CG-A-134

Fundación Secretariado Gitano, etc.), de determinados servicios de información, de orientación y de asesoramiento técnico-empresarial en desarrollo del citado Programa, servicios que el INJUVE se comprometió a sufragar íntegramente con una cantidad de hasta 73.500 euros. Por lo tanto, a juicio de este Tribunal, el objeto del convenio, en lo que respecta a las específicas relaciones jurídicas establecidas entre el INJUVE y las citadas Entidades Intermedias, es susceptible de ser considerado como un contrato administrativo de servicios regulado en los artículos 196 y siguientes del TRLCAP, razón por la cual debió formalizarse de conformidad con los procedimientos de adjudicación previstos en el TRLCAP entonces vigente.

2. Asimismo, a juicio de este Tribunal, a través de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE con veinticinco Ayuntamientos y con la Generalidad de Cataluña, «para favorecer la promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud mediante la puesta en servicio de Espacios para la Creación Joven», cuyo importe sumó 3.683 miles de euros, se pudo evitar, la aplicación de la legislación reguladora de las subvenciones públicas.

En efecto, el INJUVE realizó entregas dinerarias a las Entidades Públicas con las que suscribió convenios de colaboración para el cumplimiento de un fin de interés social (la creación de un denominado «Espacio de Creación Joven»), cuya naturaleza puede plantear dudas, a los efectos de si resultaba o no resultaba aplicable la legislación de las subvenciones, porque, aunque es cierto que en tales convenios se incluye una cláusula en la que se reconoce que el INJUVE pueda utilizar los denominados «Espacios de Creación Joven» para desarrollar actividades propias de su competencia, sin embargo, la imprecisión con la que está redactada dicha cláusula permite también considerar que se trate, en lugar de una verdadera contraprestación impropia de una subvención, de una condición impuesta para percibir la cantidad convenida, de cuyo cumplimiento dependa que la aportación económica quede definitivamente en poder de la Entidad que la percibe, en cuyo caso, los convenios habrían debido estar sujetos a la legislación reguladora de las subvenciones públicas.

Por lo tanto, la mecánica de estos convenios consistía en entregas dinerarias realizadas por el INJUVE a las Entidades Públicas participantes de los convenios, para el cumplimiento de un fin de interés social, entregas que, por no tener claramente prevista contraprestación alguna, podrían ser calificadas como de subvenciones públicas, pese a lo cual no se ajustaron al procedimiento de concesión previsto legalmente para las mismas, por haberse utilizado para ello el procedimiento propio del negocio jurídico a través del cual se instrumentó la entrega de fondos dispuestos para la consecución de la finalidad prevista.

En este mismo sentido expuesto se expresó también la Intervención Delegada del Ministerio de Igualdad en su Informe definitivo de control financiero permanente correspondiente al ejercicio 2007, fechado el 10 de marzo de 2009, considerando que estos convenios debían ajustarse a la regulación de las subvenciones públicas, recomendación que fue aceptada y asumida por el propio INJUVE. Por ultimo, cabe añadir que el INJUVE aceptó esta misma tesis en su escrito de alegaciones al Anteproyecto de Informe, de fecha 19 de octubre de 2010.

C) Conclusiones relativas a la tramitación del expediente de los convenios de colaboración. (Apartado 1.2.3.A), Sección III).

1. Este Tribunal ha detectado diversas deficiencias en la tramitación de los expedientes de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado, incumpliendo lo dispuesto en relación con la tramitación de los convenios de colaboración, tanto en la Ley 30/1992, de RJAP y PAC (artículo 8.2 y Disposición adicional decimotercera), como en la propia Orden Ministerial Comunicada, de fecha 18 de noviembre de 2008, por la que se aprueba el procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración a celebrar por el Ministerio de Igualdad y sus Organismos Públicos adscritos.

Estas deficiencias consistieron, principalmente, en la ausencia, en todos los convenios formalizados en el ejercicio 2008 y en dos convenios formalizados en el ejercicio 2009, del Informe previo y preceptivo de la Secretaría General Técnica del Departamento Ministerial correspondiente (Ministerio de Trabajo o Ministerio de Igualdad), la falta, en todos los convenios, de la obligatoria comunicación al Senado de los convenios celebrados con Comunidades Autónomas, y la emisión a posteriori de los actos de tramitación del expediente, de modo que, en algunos convenios, los informes preceptivos tanto de la Abogacía del Estado, como de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad y de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, constan fechados con posterioridad a la fecha de la firma de los propios convenios.

cve: BOCG-10-CG-A-134

2. Asimismo, en cuatro convenios de colaboración formalizados con Comunidades Autónomas para el desarrollo del Programa para la Promoción de Igualdad de Oportunidades, la publicidad obligatoria en el BOE se produjo con posterioridad a la finalización del período de vigencia del propio convenio, por lo que, en estos casos, la publicidad perdió prácticamente toda su virtualidad, generándose además un gasto inútil por tal publicación.

Por otra parte, resultó frecuente que en los convenios de colaboración celebrados con Comunidades Autónomas la publicidad en el BOE se realizase en un plazo que, en algunos casos, superó los seis meses, a contar desde la fecha de su formalización, plazo que resultó excesivo, a juicio de este Tribunal, más aun teniendo en cuenta que la práctica totalidad de los convenios analizados tenían un período de vigencia de sólo un año.

3. En ninguno de los ciento quince convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado, quedó acreditado en el expediente la realización de actuaciones por parte del INJUVE dirigidas a promover la concurrencia de terceros posibles participantes en la celebración de los convenios, ni tampoco quedó constancia en los expedientes de las circunstancias que, en su caso, pudieron haber justificado esta falta de concurrencia, como habría resultado conveniente.

A juicio de este Tribunal, esta práctica no resultó acorde con lo dispuesto en el artículo 4 de la LCSP que prevé la posible aplicación a los convenios de colaboración de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, de publicidad y transparencia de los procedimientos, y de no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos.

En este sentido, la ausencia de promoción de concurrencia de terceros tuvo una especial relevancia en el caso de los convenios celebrados por el INJUVE con numerosos Ayuntamientos para»...la puesta en servicio de Espacios para la Creación Joven», que son analizados específicamente en el Apartado 1.2.1 de la Sección III del presente Informe, en los que el INJUVE seleccionó discrecionalmente a los veinticinco Ayuntamientos con los que firmó los citados convenios.

No obstante, cabe señalar que, en el caso de los convenios celebrados por el INJUVE con Comunidades Autónomas para el desarrollo del Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades, la falta de promoción concurrencia no tuvo incidencia alguna puesto que estos convenios fueron suscritos con la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas (todas, excepto la del País Vasco y la Foral de Navarra, (debido a su «Régimen Fiscal de Haciendas Forales», según consta expresamente en el «Memorándum de Actividades» del INJUVE del ejercicio 2009), así como con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

D) Conclusiones relativas al seguimiento y control de la ejecución de los convenios, al adecuado cumplimiento de sus objetivos y a la justificación de la correcta aplicación de los fondos a los fines previstos en los convenios. (Apartado 1.2.3. B) Sección III).

Relativas al seguimiento y control de la ejecución de los convenios.

1. Este Tribunal ha comprobado la escasa o nula actividad de las Comisiones de Seguimiento y Control de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado, comisiones paritarias, que estaban integradas por representantes del INJUVE y por representantes de la entidad firmante del convenio respectivo. En efecto, con excesiva frecuencia, no quedó acreditado en el expediente la realización de ningún tipo de actuación de seguimiento y control del cumplimiento de los convenios durante la ejecución de los mismos. Así, a pesar de los requerimientos de este Tribunal, no fueron remitidas las Actas de la Comisión de Seguimiento, los Informes, o cualquier otra documentación que acreditase el seguimiento efectivo del convenio, habiendo concluido ya su período de vigencia.

2. En este sentido, cabe señalar que la constitución de las Comisiones de Seguimiento estaba prevista en el clausulado de todos los convenios, resultando preceptivo que esta Comisión se hubiera reunido, en la mayoría de los casos, al menos, una vez al año, lo que supuso, en estos concretos supuestos, un incumplimiento del clausulado de los convenios y puso de manifiesto, deficiencias de seguimiento y de control de su cumplimiento por parte del INJUVE.

Relativas al cumplimiento de los convenios.

1. Los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado, especificaron en cada caso la distinta documentación justificativa (Actas, Memorias periódicas, Memorias finales, Informes, certificaciones, relaciones de facturas, etc.), que debían remitir las entidades públicas o privadas firmantes de los convenios, acreditativa tanto del cumplimiento de los convenios, como de la

cve: BOCG-10-CG-A-134

aplicación de las aportaciones económicas realizadas por el INJUVE a los fines previstos en los respectivos convenios. Por el contrario, no constaba en el clausulado de los convenios ninguna referencia a la forma de justificar o acreditar la correcta aplicación de las aportaciones económicas que, por su parte, se comprometieron a realizar estas entidades participantes, por lo que no ha resultado posible para el Tribunal de Cuentas la comprobación de este extremo concreto.

2. A juicio de este Tribunal, cabe destacar los escasos resultados obtenidos en los convenios celebrados entre el INJUVE y la entidad financiera Microbank (perteneciente al grupo de una Caja de Ahorros de implantación nacional), cuyo objeto fue el desarrollo del «Programa de Microcréditos» para los jóvenes, en los ejercicios 2008 y 2009 (Apartado 1.2.3.A), Sección III). Esta circunstancia fue atribuida por el INJUVE, en parte, a que el desarrollo del citado Programa «sufrió mucho retraso en su puesta en marcha», según se refleja en la información incluida en la propia documentación justificativa de su cumplimiento. En concreto, según consta en la citada documentación, en el ejercicio 2008 fueron concedidos trece microcréditos y en lo que respecta al segundo convenio relativo al ejercicio 2009, fueron concedidos únicamente ocho microcréditos.

3. Por último, en este apartado cabe citar también, específicamente, un convenio de colaboración celebrado en el ejercicio 2008, entre el INJUVE y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que tuvo por objeto «la promoción de la igualdad de oportunidades de los y las jóvenes», por un importe de 969,55 miles de euros a cargo del INJUVE, y de 360,6 miles a cargo de la FEMP, cantidades cuyo destino era financiar, mediante la concesión de ayudas económicas, las actividades desarrolladas por las Corporaciones Locales para promover la igualdad de oportunidades.

El criterio de selección y de reparto de las citadas ayudas económicas aplicado hasta el ejercicio 2008, consistió en repartir las ayudas «de forma directamente proporcional a la cuota de representación de cada partido político en la FEMP», criterio que resultaba incongruente por no ser la FEMP una asociación de representación de los partidos políticos, sino de las Entidades Locales, además de ser un criterio que no estaba relacionado, en absoluto, con el objeto del convenio.

No obstante, este problema se ha solucionado tras la modificación en los criterios de reparto de las ayudas económicas previstas efectuada por el Instituto en el ejercicio 2008. En efecto, en este ejercicio, el citado criterio de reparto fue sustituido por otros criterios de valoración, incluidos en las «Bases de la Convocatoria de Ayudas para actividades a desarrollar por las Corporaciones Locales», que sí tenían relación directa con el objeto del convenio, es decir, criterios de valoración que estaban debidamente relacionados con la realización de actividades dirigidas a promover la igualdad de oportunidades entre los jóvenes y que, a juicio de este Tribunal, deberían continuar aplicándose en los futuros convenios que pueda celebrar el INJUVE con este tipo de entidades.

Relativas a la justificación de la aplicación de los fondos a los fines previstos en los convenios.

En el análisis realizado por este Tribunal de Cuentas de la documentación incluida en cada expediente, justificativa de la aplicación de los fondos económicos recibidos del INJUVE por las distintas entidades con las que formalizó los convenios a los fines de estos, se ha observado que, con excesiva frecuencia, los convenios de colaboración celebrados con Comunidades y Ciudades Autónomas y algunos de los convenios celebrados con entidades sujetas al Derecho privado, incluyeron actuaciones y actividades, e incluso, en algún caso, facturas de gastos, cuyas fechas de realización eran anteriores a la fecha de la firma de los propios convenios a los que se referían, lo que resulta incoherente en sus propios términos.

3.1.2 Conclusiones relativas a la contratación celebrada por el INJUVE. (Sección III, epígrafe 2, apartados 2.1 y 2.2)

En primer lugar cabe señalar que, en el análisis de la contratación celebrada por el INJUVE, ha sido preciso tener en cuenta que, durante el período fiscalizado, han resultado sucesivamente aplicables a los contratos del Sector público dos normas jurídicas; el TRLCAP, que estuvo en vigor hasta el 29 de abril del año 2008, y la actualmente vigente LCSP.

En concreto, del total de los cincuenta y siete contratos remitidos por el INJUVE celebrados en los ejercicios 2008 y 2009 (excluidos los contratos menores), y que han sido fiscalizados en su totalidad por este tribunal de Cuentas, cuarenta y tres contratos estaban sujetos a la LCSP, lo que constituyó el 75,4% de los contratos fiscalizados y el 67% de su importe total, mientras que sólo a catorce contratos les resultó aplicable el TRLCAP.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Cabe destacar asimismo que, de los cincuenta y siete contratos celebrados por el INJUVE en los ejercicios 2008 y 2009, veintiséis fueron adjudicados por procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (anterior concurso), lo que constituyó el 46% del número total de los contratos celebrados y fiscalizados y el 62% del importe total adjudicado por el INJUVE en el periodo analizado (2008-2009).

Del análisis realizado por este Tribunal de los contratos celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado cabe destacar las siguientes Conclusiones:

A) Conclusiones relativas a la preparación, adjudicación y formalización de los contratos. (Apartado 2.2.1. Sección III).

1. Con carácter general, la justificación en el expediente de la forma de la elección del procedimiento y de los criterios de adjudicación utilizados, se limitó a citar de forma genérica los artículos de la LCSP que regulan los distintos procedimientos de adjudicación de los contratos, sin mayor concreción al respecto, lo que no resultó acorde con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la LCSP, que exige la adecuada justificación en el expediente de la elección del procedimiento y la de los criterios de adjudicación del contrato (y en el artículo 75 del TRLCAP).

En concreto, cabe citar específicamente, cuatro contratos, en los que el INJUVE no justificó suficientemente la elección del procedimiento de adjudicación utilizado: el procedimiento negociado sin publicidad ni concurrencia, que resulta de aplicación excepcional por su carácter restrictivo de las garantías de la contratación. A juicio de este Tribunal, no se cumplían los requisitos que establece el artículo 154.d) de la LCSP, en cuya virtud, los contratos que celebren las Administraciones Públicas pueden adjudicarse por este procedimiento, «cuando, por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado».

En efecto, en estos casos, el INJUVE justificó la elección del procedimiento en circunstancias, tales como, el grado de «complejidad y exigencias técnicas «del contrato, que, si bien, pudieron explicar la idoneidad de la empresa adjudicataria para llevar a cabo la ejecución del contrato, sin embargo no fueron suficientes, a juicio de este Tribunal, para justificar, tal y como exige el citado artículo 154.d) de la LCSP, la existencia de un único empresario que pudiera realizar el objeto del contrato, circunstancia que, en su caso, tendría que haberse puesto de manifiesto como resultado final de la licitación pública que, a juicio de este Tribunal, el INJUVE pudo y debió promover.

2. En cuatro contratos, sujetos todos ellos a la LCSP, no estuvo suficientemente motivada la utilización de la tramitación urgente de los expedientes de contratación, ya que no estaba justificada, a juicio de este Tribunal, en la existencia de una «necesidad inaplazable» o que fuera «preciso acelerar (la contratación) por razones de interés público», en los términos previstos en el artículo 96 de la LCSP, artículo que, dado el carácter excepcional de la tramitación urgente, debe interpretarse con carácter restrictivo.

En efecto, la declaración de urgencia no estuvo motivada en la concurrencia de circunstancias que no hubieran podido preverse con una adecuada planificación de la contratación por parte del órgano de contratación del INJUVE, sin necesidad de recurrir a este tipo de tramitación abreviada y claramente más restrictiva de la concurrencia. Por el contrario, a juicio de este Tribunal, al menos en tres de los contratos analizados, la urgencia invocada derivó de la propia inactividad previa del INJUVE que convirtió en pretendidamente inaplazable una necesidad que pudo y debió haber sido prevista, pues era conocida con la suficiente antelación por el propio órgano gestor del INJUVE.

3. En tres contratos celebrados por el INJUVE no quedó acreditada en el expediente la realización de la preceptiva publicidad[9] en el BOE de la adjudicación definitiva del contrato, resultando esta publicidad obligatoria por ser la «cuantía» (valor estimado, IVA excluido), de los citados contratos superior a 100.000€ (artículo 138 de la LCSP).

No obstante, cabe señalar que, en relación con el cumplimiento del principio de publicidad, este Tribunal de Cuentas ha comprobado que el INJUVE cumplió con la obligación legal introducida por la LCSP relativa a la publicidad de la contratación a través del Perfil del contratante. En efecto, el INJUVE ha difundido a través de Internet diversa información relativa a su actividad contractual, tal y como establece

[9] En el trámite de alegaciones el INJUVE argumenta que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 138 de la LCSP, la publicidad de la adjudicación en el BOE no resultaba obligatoria, por razón del importe de los contratos (que era inferior a 100. 000 euros, IVA excluido). Sin embargo, esta alegación no puede ser admitida pues el citado artículo 138 de la LCSP establece que es la cuantía del contrato (no el importe de la adjudicación) lo que determina el carácter preceptivo de la publicidad en el BOE, por lo que, en los tres contratos citados, cuya cuantía superaba 100.000 euros, IVA excluido, la publicidad resultaba obligatoria.

cve: BOCG-10-CG-A-134

el artículo 42 de la LCSP (los anuncios de licitación, las adjudicaciones provisionales, las adjudicaciones definitivas, los pliegos de cláusulas administrativas aplicables a los contratos, etc.), publicando esta información en Internet, tanto en su propia página Web («www.injuve.migualdad.es»), como en la Plataforma de Contratación del Estado («www.contrataciondelestado.es»).

Por otra parte, este Tribunal ha observado que, en la practica totalidad de los contratos analizados, en los anuncios de licitación en el BOE de los contratos para su publicación, no constaba el importe máximo de los gastos de publicidad, a cargo del adjudicatario, que, siguiendo el modelo establecido en el anexo VII del RGLCAP, deben figurar por el mismo importe máximo que fije el pliego de cláusulas administrativas particulares, según lo establecido en el artículo 67.2.g) del citado RGLCAP.

4. En dos contratos (uno de ellos sujeto al TRLCAP y el otro sujeto a la LCSP) no le fue exigido al licitador la constitución de la preceptiva garantía definitiva, sin que se diera ninguno de los supuestos de dispensa y exención de la constitución de la citada garantía previstos en los artículos 37, 39 y 40 del TRLCAP, incumpliendo, por tanto, el INJUVE el artículo 36 del TRLCAP, así como el artículo 83 de la LCSP.

5. En dos contratos adjudicados mediante procedimiento negociado no quedó acreditado en el expediente el acuerdo de la adjudicación provisional[10] por el órgano de contratación, por lo que el INJUVE incumplió lo dispuesto en el artículo 135 de la LCSP, que no establece excepciones a la realización de este trámite, cuando dispone que «la adjudicación provisional se acordará por el órgano de contratación en resolución motivada que deberá notificarse a los candidatos o licitadores y publicarse en un diario oficial o en el perfil de contratante del órgano de contratación, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 137 en cuanto a la información que debe facilitarse a aquéllos aunque el plazo para su remisión será de cinco días hábiles. En los procedimientos negociados y de diálogo competitivo, la adjudicación provisional concretará y fijará los términos definitivos del contrato.»

6. Con carácter general, en los contratos adjudicados por el INJUVE mediante procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (concurso en los contratos sujetos al TRLCAP), las Actas de la Mesa de Contratación remitidas a este Tribunal reflejaron un resumen de las actuaciones llevadas a cabo durante la tramitación del expediente, e incluyeron actuaciones de la Mesa (como la valoración de las ofertas técnicas de los licitadores), que aparecen fechadas con posterioridad a la fecha de celebración que constaba en la propia Acta, lo que resultaba incoherente en sus propios términos. A juicio de este Tribunal, resulta imprescindible que todas las Actas de la Mesa de Contratación reflejen, fielmente extendidas en la fecha celebración de las licitaciones, lo sucedido en cada sesión celebrada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 81.3 y 87.3 del RGLCAP, artículos que regulan el alcance y contenido de las Actas.

B) Conclusiones relativas a los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares. (Apartado 2.2.2. Sección III).

1. Con carácter general, el INJUVE no acreditó en el expediente el cumplimiento del preceptivo trámite del Informe del Servicio Jurídico del Estado sobre los pliegos de cláusulas administrativas, exigido en el artículo 99 de la LCSP.

En efecto, a juicio de este Tribunal, la práctica habitual consistente en incluir una diligencia en el pliego particular para hacer constar que este pliego particular constituye fiel reflejo del Pliego Tipo o modelo de pliego, que ya ha sido informado previamente por el Servicio Jurídico del Estado, no resulta suficiente para acreditar el cumplimiento del trámite del informe previo del Servicio Jurídico, en los numerosos supuestos de pliegos de cláusulas administrativas particulares aplicados por el INJUVE que modificaron sustancialmente su contenido con respecto al del propio Pliego Tipo.

2. En la práctica totalidad de los contratos adjudicados mediante procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (anterior concurso), fueron valorados indebidamente como criterios objetivos de adjudicación factores o requisitos determinantes en realidad de la solvencia técnica de las empresas licitadoras (determinantes de la aptitud de estas empresas), tales como la experiencia previa, los medios personales o materiales del licitador o la disposición por éste de certificados de aseguramiento de la calidad (certificados AENOR, ISO, etc.), factores que no son susceptibles de tal valoración de acuerdo con lo previsto en los artículos 17 y 86 del anterior TRLCAP, y en los artículos 67, 53.2 y 134.1 de la vigente LCSP.

[10] Ver nota al pie número 23.

cve: BOCG-10-CG-A-134

3. Con carácter general, los pliegos de cláusulas administrativas particulares aplicables a los contratos contemplaron la apertura, previa al acto público de licitación, de cierta información y documentación relativas a determinados aspectos técnicos constitutivos de las proposiciones de los licitadores, que eran evaluables como criterios objetivos de adjudicación (es decir, criterios cuya ponderación dependía de un juicio de valor).

Esta práctica habitual no resultó acorde con el carácter secreto que deben tener las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública, de conformidad con lo establecido en los artículos 129.2 de la LCSP y 79 del TRLCAP, al tiempo que redunda en perjuicio del principio de transparencia que debe regir en la contratación administrativa, principio recogido en los artículos 1 y 123, ambos de la LCSP.

4. En la práctica totalidad de los contratos analizados, los pliegos de cláusulas administrativas no detallaron adecuadamente el contenido o la forma de valoración de alguno de los criterios objetivos de adjudicación que resultaban aplicables, tal y como resulta exigible en virtud de lo dispuesto en el artículo 134.2 de la LCSP y en los artículos 86 y 88.2 del TRLCAP.

Así, resultó excesivamente frecuente que fuera incluido en el pliego de cláusulas el criterio de valoración de las mejoras o prestaciones adicionales que pudieran ofertar los propios licitadores, tales como, las «propuestas y sugerencias que mejoren las condiciones de este proyecto sin alterar sus características técnicas», las «propuestas de tipo técnico, operativo o funcional» y las «propuestas de carácter económico». Esta falta de la suficiente concreción previa requirió que la valoración fuera determinada por la propia Mesa de Contratación en un momento posterior a la apertura de las proposiciones de los licitadores, introduciendo, a juicio de este Tribunal, un excesivo grado de subjetividad y discrecionalidad en el procedimiento de adjudicación, en perjuicio de la transparencia del procedimiento y de la objetividad que exigen los artículos 1 y 123, de la LCSP y el artículo 86 del anterior TRLCAP.

5. Con carácter general, los pliegos incluyeron una fórmula para valorar el criterio precio que asignó la máxima puntuación prevista a la oferta más barata, prescindiendo del valor relativo que la propia baja o economía representase respecto del presupuesto de licitación del contrato, de manera que con este sistema pueden obtener esa máxima puntuación tanto bajas insignificantes, como otras que supongan verdaderas economías. Es decir, si bien este método de valoración permite una correcta ordenación de las ofertas en función del precio, sin embargo, no es adecuado para la ponderación del criterio precio con respecto de los restantes criterios de adjudicación, en virtud de lo dispuesto en 134 de la LCSP y el artículo 86 del TRLCAP, ni resulta acorde con el principio de eficiencia aplicable en la ejecución del gasto público.

6. En la totalidad de los contratos analizados, este Tribunal ha detectado que los pliegos de prescripciones técnicas incluyeron aspectos, tales como los criterios de adjudicación, el presupuesto máximo, el plazo de ejecución del contrato o la forma de pago, que deben figurar previstos únicamente en el pliego de cláusulas administrativas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 67, en relación con el artículo 68.3, ambos del RGLCAP.

3.1.3 Conclusión específica relativa al cumplimiento de las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, De 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

En lo que respecta al grado de cumplimiento por parte del INJUVE de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres (en adelante LOI), en aquéllas cuestiones observadas en el curso de la presente Fiscalización, cabe señalar que, durante el período fiscalizado (2008-2009), el INJUVE ha cumplido adecuadamente la citada norma en lo que respecta a la forma de presentación de los resultados de sus estudios y estadísticas, incluyendo en ellos la variable del sexo, de acuerdo con lo dispuesto en este sentido en el artículo 20 de la LOI.

Por otra parte, en cuanto a si las previsiones en materia de contratación pública de la LOI han sido adecuadamente aplicadas por este Instituto, cabe señalar que el INJUVE, durante el período fiscalizado, no hizo uso de las posibilidades previstas en los artículos 33 y 34 de la LOI, ya que, ni los contratos celebrados por el INJUVE establecieron «condiciones especiales de ejecución», las cuales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 102 de la LCSP, pueden referirse, entre otras, «... a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado...», ni tampoco los pliegos aprobados por el órgano de contratación del INJUVE contemplaron cláusulas específicas

cve: BOCG-10-CG-A-134

tendentes a promover la igualdad entre mujeres y hombres, en los términos establecidos en el artículo 34.2 de la LOI, en relación con la Disposición adicional octava del TRLCAP, que debe entenderse referida a la Disposición adicional sexta de la vigente LCSP.

Por último, en relación con la información que presenta en su Informe-Memoria Anual correspondiente al ejercicio 2009, referida a la distribución de la plantilla de su personal, el INJUVE presentó efectivamente la distribución global de la plantilla de su personal en función del sexo, pero no desagregó, como debiera, esta información, en función de cada distinto grupo de titulación, del nivel de complemento de destino y de las retribuciones promediadas de su personal, de conformidad con lo previsto en la LOI (artículos 20 y 63 de la LOI).

Por todo lo anteriormente expuesto, en el presente Epígrafe este Tribunal considera preciso realizar las siguientes Recomendaciones.

3.2 Recomendaciones

A) Dirigidas al Gobierno.

Este Tribunal de Cuentas considera necesario que, tal y como se señala en la «Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas», aprobada por el Pleno en su sesión de 30 de noviembre de 2010, el Gobierno promueva la elaboración y aprobación de un marco jurídico sustantivo y de procedimiento que regule los convenios de colaboración formalizados por las Administraciones Públicas. Esta norma jurídica debería regular y delimitar el concepto de convenio de colaboración, los aspectos relativos a la competencia para su celebración, la justificación de su celebración, la determinación de su objeto e importe, el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, las consecuencias y penalidades aplicables en caso de incumplimiento, las causas de resolución de los convenios, etc.

B) Dirigidas al INJUVE.

1. A juicio de este Tribunal, el INJUVE debería velar por el cumplimiento más riguroso de los algunos aspectos formales, procedimentales y de publicidad de los convenios de colaboración, así como, impulsar la mejora de las actuaciones de seguimiento y control del cumplimiento de los convenios, ya sean estos celebrados con otras Entidades de Derecho público, como con organismos o entidades sujetos al Derecho privado.

En particular, convendría que el INJUVE adoptase las siguientes medidas en el ámbito de su actividad convencional:

a. Promover el adecuado cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia en el ámbito de su actividad convencional, más aun en aquellos casos en los que la firma del convenio conlleve la transferencia de fondos económicos del INJUVE en favor de las entidades participantes de los convenios.

b. Velar por el adecuado cumplimiento del cauce formal previsto para la emisión de los informes preceptivos respecto de los convenios, de forma que estos informes, que resultan obligados, tengan el necesario carácter previo a la suscripción de los convenios.

c. Adoptar las medidas necesarias en orden a corregir y mejorar sus actuaciones de seguimiento y de control del cumplimiento de los convenios de colaboración. En concreto, debería promover e impulsar la actividad de las Comisiones de Seguimiento y Control de cada uno de los convenios de colaboración, más aún teniendo en cuenta que, el propio clausulado de los convenios que suscribe contempla habitualmente la constitución obligatoria de estas Comisiones de Seguimiento.

d. Incluir y concretar en los propios convenios, con carácter previo, los indicadores de cumplimiento correspondientes que permitan realizar un adecuado seguimiento durante su ejecución del grado de cumplimiento de las actividades y de los objetivos previstos en cada uno de los convenios.

2. En el ámbito de la contratación, convendría que el INJUVE velase por el mayor grado de cumplimiento de la LCSP y adoptase las medidas necesarias dirigidas a la mejora de la gestión contractual de ese Instituto, principalmente, en los siguientes aspectos:

a. Mejorar la planificación de sus necesidades de contratación, con el importante objetivo de limitar estrictamente la utilización de la tramitación urgente de los expedientes de contratación a los supuestos previstos en el artículo 96 de la LCSP, al tratarse de un tipo de tramitación abreviada y claramente más restrictiva de la concurrencia.

cve: BOCG-10-CG-A-134

b. Justificar adecuadamente en el expediente de contratación la elección del procedimiento de adjudicación y, en su caso, la de los criterios objetivos de adjudicación aplicables a los contratos que celebre, en los términos dispuestos en el artículo 93.4 de la LCSP, no limitándose a hacer una mera remisión genérica en el expediente a los artículos que regulan los distintos procedimientos de contratación regulados en la LCSP.

c. Adoptar las medidas necesarias para corregir las deficiencias observadas por este Tribunal de Cuentas en el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares. En concreto, resultaría conveniente corregir los siguientes aspectos regulados en los pliegos:

— Los pliegos deberían garantizar el respeto al carácter secreto que deben tener las proposiciones de los licitadores, y evitar la práctica habitual, consistente en proceder a la apertura previa, al acto público de licitación, de aspectos técnicos valorables como criterios de adjudicación, lo que redundaría en un mayor respeto del principio de transparencia que debe regir en la contratación administrativa, principio recogido en los artículos 1 y 123, ambos de la LCSP.

— Los criterios objetivos de adjudicación aplicables a los contratos deben estar relacionados directamente con las características de la prestación o con sus condiciones de ejecución, y deben permitir discernir que oferta es la más ventajosa sin que, a estos efectos, tengan trascendencia las características de las empresas licitadoras, su experiencia, o la presentación certificados de garantía de calidad. Y ello, en virtud de lo dispuesto en los artículos 67, 53.2 y 134.1 de la vigente LCSP.

— En especial, el INJUVE debería concretar suficientemente en los pliegos el contenido y el método de valoración de las mejoras o prestaciones adicionales que puedan ofertar los licitadores, lo que redundaría en un mayor respeto del principio de transparencia y garantizaría una mayor objetividad que exigen los artículos 1 y 123, de la LCSP.

— Resultaría conveniente evitar la aplicación de fórmulas para valorar el criterio objetivo de adjudicación del precio, que ponderan respecto de las bajas de las ofertas y no respecto del precio de licitación, ya que su aplicación no resulta acorde con el criterio de eficiencia. En efecto, estas fórmulas de valoración, si bien permiten una correcta ordenación de las ofertas en función del precio, sin embargo no resultan adecuadas para la ponderación del criterio precio con respecto de los restantes criterios de adjudicación.

— Los pliegos de prescripciones técnicas no deberían, en ningún caso, incluir aspectos, tales como, los criterios objetivos de adjudicación, el presupuesto máximo, el plazo de ejecución del contrato o la forma de pago, que deben figurar previstos únicamente en el pliego de cláusulas administrativas, por resultar contrario a lo dispuesto en el artículo 67, en relación con el artículo 68.3, ambos del RGLCAP.

3. Por último, resultaría aconsejable, a juicio de este Tribunal, que, si en el futuro, el INJUVE, incluyera algún tipo de condiciones especiales de ejecución de los contratos o de cláusulas específicas en sus pliegos, con la finalidad de promover una mayor igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, lo hiciera de acuerdo con lo que, en su caso, establezca al respecto el correspondiente y anual Acuerdo del Consejo de Ministros, de conformidad con lo previsto en el artículo 34.1 de la LOI.

SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN Y DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO DE LA JUVENTUD

En esta Sección del presente Informe se reflejan los resultados más relevantes obtenidos del análisis de los convenios de colaboración suscritos y de la contratación celebrada por el INJUVE durante los ejercicios 2008 y 2009.

En primer lugar, se reflejan los resultados obtenidos por este Tribunal del examen realizado de los convenios de colaboración formalizados por el INJUVE y, en segundo lugar, se expondrán las deficiencias observadas en el análisis de la contratación celebrada por ese Instituto durante el citado periodo fiscalizado.

1. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO DE LA JUVENTUD

1.1 Consideraciones generales y régimen jurídico aplicable

El INJUVE ha remitido a petición de este Tribunal de Cuentas un total de ciento quince convenios de colaboración correspondientes al período fiscalizado (ejercicios 2008-2009). Estos convenios fueron formalizados con otras entidades de Derecho público (en su mayoría con Comunidades Autónomas y Ayuntamientos), así como con entidades sujetas a Derecho privado (empresas, asociaciones, fundaciones privadas, etc.).

cve: BOCG-10-CG-A-134

Con carácter previo al análisis de los resultados obtenidos del examen realizado por este Tribunal de Cuentas de los convenios de colaboración formalizados por el INJUVE, resulta preciso, a juicio de este Tribunal, poner de manifiesto las siguientes cuestiones de carácter general relativas al análisis de los convenios de colaboración:

— En primer lugar debe destacarse la falta de una definición legal de la figura del convenio de colaboración y la ausencia de una regulación sistemática y específica de los convenios. Cuestión ya manifestada de forma crítica y reiterada por este Tribunal de Cuentas en distintos Informes de Fiscalización[11], así como en la «Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas», aprobada por el Pleno en su sesión de 30 de noviembre de 2010, que dificulta el análisis de la naturaleza jurídica de los convenios y la posibilidad de emitir una opinión sobre la justificación y procedencia o sobre la no procedencia del empleo de esta figura jurídica, utilizada de forma habitual por las Administraciones Públicas.

— La existencia de una normativa, que, de forma dispersa, resulta aplicable a los convenios de colaboración celebrados por las Administraciones Públicas y sus entidades y organismos públicos dependientes, normativa que resulta distinta según se formalicen los convenios con otras entidades públicas, o si la otra parte interviniente es una persona o entidad sujetas al Derecho privado.

Tal y como se acaba de señalar, la participación en el convenio de unas u otras entidades conlleva también la aplicación de un régimen jurídico distinto, en el sentido que se expone a continuación:

1. Los convenios de colaboración celebrados entre Administraciones Públicas encuentran la habilitación legal genérica para su celebración en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que define y regula este instrumento jurídico de colaboración como propio del ámbito de la actuación interadministrativa, esto es, la que se desarrolla entre distintas Administraciones Públicas (artículo 6 y siguientes y disposición adicional decimotercera).

2. Asimismo, en el ámbito de la Administración Local cabe citar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en cuyo artículo 57 dispone que: «la cooperación económica, técnica y administrativa entre la administración local y las administraciones del estado y de las comunidades autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban. De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información».

3. Por otra parte, de acuerdo con la vigente Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, los convenios de colaboración, ya sean estos formalizados con entidades de Derecho público como con personas físicas y jurídicas sujetas al Derecho privado, están excluidos, con condiciones, de su ámbito de aplicación (artículo 4.1, letras c) y d)), como también los excluía el artículo 3 del derogado TRLCAP, que estuvo vigente durante parte del período fiscalizado (hasta el mes de abril del año 2008), en los siguientes términos:

El artículo 3 del TRLCAP disponía que:

«1. Quedan fuera del ámbito de la presente Ley:

c) Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las entidades locales, sus respectivos organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí, siempre que la materia sobre la que verse no

[11] En este sentido, ver a título de ejemplo, el «Informe de Fiscalización de los fondos públicos destinados por el IMSERSO a la financiación de los Programas de Accesibilidad durante el periodo 2001-2003», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de marzo de 2007, el «Informe de Fiscalización de los convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 por los Ministerios de Fomento y de Sanidad y Consumo con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 24 de abril de 2008, el «Informe de Fiscalización del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo» aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de noviembre de 2008, o el «Informe de Fiscalización sobre la gestión y la contratación de la Fundación Centro Nacional de Investigaciones Cardiovasculares (CNIC) Carlos III», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 23 de julio de 2009.

cve: BOCG-10-CG-A-134

sea objeto de un contrato de obras, de suministro, de consultoría y asistencia o de servicios, o que siendo objeto de tales contratos su importe sea inferior, respectivamente, a las cuantías que se especifican en los artículos 135.1, 177.2 y 203.2.

d) Los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.»

Es decir, en virtud de lo dispuesto en este apartado c) del artículo 3, resultaba aplicable el TRLCAP a aquellos convenios formalizados por el INJUVE durante parte del ejercicio 2008 (hasta la entrada en vigor de la LCSP) con otros Organismos públicos, cuyo objeto fuera el propio de un contrato de obras, de suministro, de consultoría y asistencia y de servicios y su importe superase las cuantías de 5.150 miles de euros en los contratos de obras y de 133 miles, en el caso de los contratos de suministro y de consultoría y asistencia y los de servicios, salvo en los contratos de la categoría 8 y en los contratos de la categoría 5 consistentes en servicios de difusión de emisiones de televisión y de radio, en servicios de conexión y en servicios integrados de telecomunicaciones para los que el importe aplicable era de 200 miles de euros, que eran los umbrales cuantitativos vigentes durante el ejercicio 2008.

Por su parte, el artículo 4 de la vigente LCSP establece lo siguiente:

«1. Están excluidos del ámbito de la presente Ley los siguientes negocios y relaciones jurídicas:

c) Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley.

d) Los convenios que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.»

Por lo tanto, la LCSP sigue excluyendo a los convenios de colaboración de su ámbito de aplicación, tanto a los celebrados con entidades de Derecho público como a los celebrados con personas físicas y jurídicas sujetas al Derecho privado, pero, en ambos supuestos, la vigente Ley limita, en todo caso (por consiguiente sin umbrales cuantitativos), dicha exclusión a los casos en que los convenios no encubran, bien por razón de su objeto, o bien por su naturaleza jurídica, un contrato de los sujetos a dicha Ley, es decir, un contrato oneroso celebrado por cualquier entidad del Sector público. Con ello, la LCSP ha reducido sustancialmente los supuestos a los que resulta aplicable la figura de los convenios de colaboración.

Los convenios de colaboración excluidos del ámbito de aplicación de la LCSP, se regirán, en virtud de lo dispuesto en artículo 4.2) de la propia LCSP, por sus «normas especiales», aplicándose los principios de la Ley de Contratos para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse, es decir, los «principios de libertad de acceso a las licitaciones, de publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos».

Es decir, la LCSP requiere o, al menos, presume expresamente la existencia de «normas especiales» que regulen los convenios, lo que implica la necesidad de la existencia previa de una norma que habilite (de forma genérica o específica) a la Administración Pública para proceder a su celebración. En el mismo sentido que la LCSP, se pronuncia al respecto el artículo 88 de la Ley de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuando dispone que los convenios deben tener el alcance, los efectos y el régimen jurídico que en cada caso prevea la disposición que lo regule.

Según se desprende de lo expuesto, resulta preciso disponer de un marco jurídico sustantivo y de procedimiento que regule los convenios de colaboración formalizados por las Administraciones Públicas. Esta norma jurídica, que aún no existe en nuestro Ordenamiento Jurídico, debería regular el concepto de convenio de colaboración, la competencia para su celebración, la correcta delimitación del objeto de los convenios, la justificación de su celebración, la determinación de su importe, el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, las consecuencias y penalidades aplicables en caso de incumplimiento, las causas de resolución, etc.

cve: BOCG-10-CG-A-134

4. A nivel sectorial, existía, durante el período fiscalizado, el siguiente marco jurídico específico de actuación del INJUVE, en este ámbito:

— La Orden de 26 de marzo de 1997 sobre normas específicas reguladoras de los convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado, del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que resultó aplicable al INJUVE durante parte del período fiscalizado en el que el Instituto estuvo adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actual Ministerio de Trabajo e Inmigración). Esta Orden resultó, a juicio de este Tribunal, un marco jurídico insuficiente, pues se limitó a establecer una mínima y escueta mención del objeto de los convenios, de la competencia para convenir, y de su contenido mínimo.

— La Orden Ministerial Comunicada por la que se aprueba el procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración a celebrar por el Ministerio de Igualdad y sus Organismos Públicos adscritos, de 18 de noviembre de 2008, que entró en vigor el 1 de enero del año 2009, ha resultado aplicable a los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE, como Organismo Público adscrito al Ministerio de Igualdad durante el período fiscalizado (2008-2009), en virtud del citado Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, ya fueran estos convenios suscritos con otros Organismos Públicos, como con entidades sujetas al Derecho privado. Esta norma regula el procedimiento de tramitación, la suscripción, publicación y custodia de los convenios, así como su ejecución y seguimiento, cualquiera que sea su denominación y contenido, que suscriban los órganos competentes del Ministerio de Igualdad y sus Organismos Públicos.

La mencionada Orden Ministerial, si bien desarrolla, en mayor medida que la anterior Orden de 26 de marzo de 1997, algunas normas y reglas específicas, principalmente de carácter procedimental y de tramitación, aplicables a los convenios de colaboración que celebre el INJUVE, tanto con otros Organismos Públicos como con entidades sujetas al Derecho privado, no constituye, a juicio de este Tribunal, un marco jurídico sustantivo suficiente.

Hechas estas consideraciones generales, a continuación, se exponen los resultados obtenidos del análisis realizado por este Tribunal de los convenios de colaboración formalizados por el INJUVE durante los ejercicios 2008-2009.

1.2 Análisis de los Convenios de colaboración formalizados por el Instituto de la Juventud (ejercicios 2008-2009)

En virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del INJUVE, es competencia del Director General del Instituto la suscripción de convenios de colaboración, con cargo a los presupuestos del Instituto, destinados al cumplimiento de sus fines.

Estos fines, ya señalados en el presente Informe (Sección I, Apartado 4), constan definidos en el citado Real Decreto 486/2005, en su artículo 2.2., y son los siguientes:

a) el fomento del asociacionismo juvenil y la colaboración para su avance; b) el desarrollo y coordinación de un sistema de información y comunicación en materia de juventud; c) el fomento de las relaciones y de la cooperación internacional en materia de juventud; d) la promoción cultural de la juventud y el conocimiento de otras realidades culturales; e) el fomento de la formación en los valores de solidaridad e igualdad; f) el desarrollo de las condiciones sociales y políticas necesarias para la emancipación de los jóvenes; g) la promoción de las acciones que redunden en el desarrollo sostenible y en hábitos de vida saludable de la juventud y h) en general, la ejecución de las políticas del departamento respecto de la juventud.

El INJUVE ha remitido a este Tribunal de Cuentas un total de ciento quince convenios celebrados durante el período fiscalizado (2008-2009), que han sido fiscalizados en su totalidad. El siguiente cuadro n.º 4 refleja los convenios de colaboración remitidos por el INJUVE y fiscalizados por este Tribunal de Cuentas clasificados por razón de su objeto.

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO N.º 4

CONVENIOS REMITIDOS Y FISCALIZADOS (EJERCICIOS 2008 Y 2009) CLASIFICADOS POR RAZÓN DE SU OBJETO[12]

(Importe en miles de euros)

Clasificación por razón del objeto de los convenios		Ejercicios		Importe (en miles de euros)
		2008	2009	
Promoción de la Igualdad de oportunidades de los y las jóvenes mediante distintos programas	**Nº**	19	17	**36**
	Importe	3.731	2.664	**6.395**
	%/Importe	43	52	**47**
Promoción del empleo	**Nº**	4	9	**13**
	Importe	460	130	**590**
	%/Importe	5	3	**4**
Bolsa de Vivienda Joven en alquiler	**Nº**	10	11	**21**
	Importe	776	776	**1.552**
	%/Importe	9	15	**11**
Formación	**Nº**	6	1	**7**
	Importe	654	160	**814**
	%/Importe	8	3	**6**
Promoción del ocio y la cultura	**Nº**	**16**	**21**	**37**
	Importe	**2.999**	**1.412**	**4.411**
	%/Importe	**35**	**27**	**32**
Total	**Nº**	**55**	**59**	**114**
	Importe	**8.620**	**5.142**	**13.762**
	%/Importe	**100**	**100**	**100**

En el cuadro anterior se observa que, del total de los convenios de colaboración formalizados por el INJUVE durante el período fiscalizado, treinta y seis de ellos tuvieron por objeto la Promoción de Igualdad de Oportunidades de los y las jóvenes, por un importe de 6.395 miles de euros, lo que constituyó el 32% de los convenios formalizados por el INJUVE y el 47% de su importe total (13.762 miles de euros).

Asimismo, destacan los treinta y siete convenios formalizados en los ejercicios 2008 y 2009, cuyo objeto fue la Promoción del Ocio y la Cultura entre la juventud, cuya cuantía ascendió a 4.411 miles de euros, lo que constituyó el 32% del importe de los convenios. Ambos tipos de convenios de colaboración sumaron conjuntamente casi el 80% del importe total de los convenios remitidos por ese Instituto y fiscalizados por el Tribunal, correspondientes al período fiscalizado.

Desde otro punto de vista clasificatorio, en el siguiente cuadro n.º 5, se incluyen los convenios de colaboración que fueron suscritos por el INJUVE tanto con otros organismos y entidades de Derecho público (artículos 4.1. c) de la LCSP y 3.1.c) del anterior TRLCAP), como los celebrados con entidades sujetas al Derecho privado (artículos 4.1.d) y 3.1d) respectivamente de los citados textos legales).

Además, tal y como se refleja en el mismo cuadro, el INJUVE incluyó en la relación certificada de los convenios de colaboración remitida (y con esa impropia denominación) una encomienda de gestión con el Boletín Oficial del Estado (BOE), celebrada al amparo y con los requisitos del artículo 4.1.n) de la LCSP, al tener dicho organismo la condición de «medio propio» de la Administración. Concretamente, la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado[13] se constituyó como un organismo especializado de la Administración para la edición y distribución de publicaciones oficiales y tiene la consideración de medio propio instrumental

[12] En este cuadro no se ha incluido un convenio remitido por el INJUVE celebrado con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos.

[13] En desarrollo de lo dispuesto en la Disposición adicional segunda de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, el Real Decreto 495/2007, de 12 de noviembre, por el que se crea la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y se aprueba su Estatuto, regula la condición de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado como medio propio instrumental de la Administración General del Estado y de sus organismos y entidades de Derecho público en las materias que constituyen sus fines.

cve: BOCG-10-CG-A-134

de la Administración General del Estado y de sus Organismos y Entidades de Derecho público para las materias que constituyen sus fines.

CUADRO N.º 5

CONVENIOS REMITIDOS Y FISCALIZADOS (2008-2009) CLASIFICADOS EN FUNCIÓN DE LAS ENTIDADES PARTICIPANTES

(Importes en miles de euros)

Convenios celebrados con entes públicos y privados (LCSP/TRLCAP)		EJERCICIOS		TOTAL
		2008	2009	
Entes y organismos públicos (artículo 4.1 c) LCSP y artículo 3.1.c) del TRLCAP)	Nº	49	55	104
	Importe	7.187	5.012	12.199
	%/Importe	83	97	89
Entidades jurídico-privadas (artículo 4.1.d) LCSP y artículo 3.1.d) del TRLCAP)	Nº	5	4	9
	Importe	1.429	130	1.559
	%/Importe	17	3	11
Medio propio (artículo 4.1.n) de la LCSP)	Nº	1	-	1
	Importe	4	--	4
	%/Importe	0	-	0
TOTALES		55	59	114
		8.620	5.142	13.762
		100	100	100

En el cuadro anterior no se refleja el convenio de colaboración celebrado entre el INJUVE y la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, puesto que, a juicio de este Tribunal, su calificación como convenio de colaboración fue incorrecta. Su calificación y naturaleza jurídica debió ser la de un contrato administrativo de servicios, y, por tanto, debió estar sujeto a la LCSP, tal y como se expondrá en el Apartado 1.2.2 del presente Informe, relativo al análisis de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE con organismos y entidades sujetos al Derecho privado.

Como puede observarse en el cuadro anterior, el INJUVE celebró un total de ciento catorce convenios de colaboración durante el período fiscalizado, de los que, la práctica totalidad, ciento cinco, fueron celebrados con otros entes y organismos de Derecho público, mientras que sólo nueve convenios se formalizaron con entidades sujetas al Derecho privado.

Asimismo, y con mayor desglose, en el siguiente cuadro n.º 6 se refleja la clasificación de los convenios celebrados por el INJUVE con las distintas entidades y organismo públicos.

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO N.º 6

CONVENIOS REMITIDOS Y FISCALIZADOS (EJERCICIOS 2008 Y 2009) CELEBRADOS CON ENTIDADES Y ORGANISMOS PÚBLICOS

(Importes en miles de euros)

Organismos y Entidades Públicos		Ejercicios		Importe
		2008	2009	
Comunidades Autónomas	Nº	25	30	**55**
	Importe	3.688	3.440	**7.128**
	%/Importe	51	68	**59**
Ayuntamientos	Nº	15	22	**37**
	Importe	2.251	1.289	**3.540**
	%/Importe	31	26	**29**
Agencias Estatales	Nº	3	-	**3**
	Importe	148	--	**148**
	%/Importe	2		**1**
Otras entidades públicas	Nº	7	3	**10**
	Importe	1.104	283	**1.387**
	%/Importe	16	6	**11**
T O T A L	**Nº**	**50**	**55**	**105**
	Importe	**7.191**	**5.012**	**12.203**
	%/Importe	**100**	**100**	**100**

Como puede observarse en el cuadro n.º 6 de los ciento cinco convenios celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado con otras entidades públicas, noventa y dos fueron formalizados con Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, lo que constituyó el 87% del total de este tipo de convenios.

El INJUVE utilizó como instrumento de formalización de los convenios de colaboración analizados a continuación, modelos de «convenio de colaboración tipo», informados por la Abogacía del Estado.

En concreto, los convenios de colaboración «tipo» aplicados por el INJUVE regulaban los siguientes aspectos generales en su clausulado: a) la identificación de las partes intervinientes; b) la determinación de su objeto y de los diferentes programas y actividades específicos a desarrollar mediante el convenio; c) las obligaciones de las partes; d) la financiación de las actividades y programas objeto de los convenios y las aportaciones económicas de cada entidad participante; e) la forma de justificar documentalmente (Memorias de seguimiento, Memoria final, Informes) el cumplimiento de cada convenio, así como la certificación de la adecuada aplicación de las cantidades recibidas por la entidad a los fines del convenio; f) la constitución de una Comisión de Seguimiento y Control del cumplimiento del convenio; g) el plazo de vigencia y, en su caso, la posibilidad de prorrogar expresamente el convenio y h) las consecuencias derivadas de su incumplimiento y las causas de resolución de los convenios.

1.2.1 Análisis de los Convenios de colaboración formalizados por el Instituto de la Juventud con Organismos o Entidades públicos

En este Apartado se recogen los resultados obtenidos del análisis realizado por este Tribunal de la totalidad de los convenios de colaboración remitidos por el INJUVE y que fueron celebrados con otras Entidades y Organismos Públicos para el cumplimiento de sus fines.

El INJUVE formalizó, como se ha indicado, noventa y dos convenios de colaboración con Comunidades y Ciudades Autónomas y con Ayuntamientos durante el período fiscalizado, lo que representó el 87% del total de los ciento cinco convenios y el 87% del importe total de los convenios formalizados por ese Instituto en los ejercicios 2008 y 2009 con otras Entidades de Derecho público.

cve: BOCG-10-CG-A-134

En concreto, los cincuenta y cinco convenios de colaboración celebrados por el INJUVE con Comunidades Autónomas y con las Ciudades de Ceuta y Melilla fueron los siguientes:

1. Treinta y cinco convenios celebrados por el INJUVE con Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas «para la promoción de la igualdad de oportunidades de los y las jóvenes mediante el desarrollo de distintos programas dirigidos a la juventud», como los programas de emancipación, de cooperación bilateral, de formación de los y las jóvenes; de promoción del ocio, del tiempo libre y la cultura, etc.
2. Trece convenios celebrados entre el INJUVE y diferentes Comunidades Autónomas cuyo objeto fue promover la «Emancipación de la Vivienda», mediante la creación de la «Red de Bolsas de Vivienda Joven en Alquiler», programa dirigido a facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda en régimen de alquiler.
3. Seis «Anexos» celebrados entre el INJUVE y Comunidades Autónomas por los que se adhirieron al convenio formalizado por el INJUVE con Microbank (entidad financiera perteneciente al grupo de una Caja de Ahorros de implantación nacional), para «promocionar a la juventud emprendedora y empresarial, con el Programa de Microcréditos», dirigido a facilitar el acceso a líneas de financiación por parte de los jóvenes para la puesta en marcha y promoción de sus proyectos de empresariales.
4. Por último, un convenio celebrado entre el INJUVE y la Generalidad de Cataluña, para la «Promoción Socio-profesional, Cultural, Educativa y de Ocio y Tiempo Libre de la Juventud mediante la puesta en servicio de Espacios para la Creación Joven».

Asimismo, el INJUVE, durante los ejercicios 2008 y 2009, celebró treinta y siete convenios de colaboración con distintos Ayuntamientos y con una Diputación Provincial por un importe total de 3.540 miles de euros, lo que constituyó el 29% del importe de los convenios celebrados por este Instituto con otras Entidades y Organismos Públicos.

Estos convenios[14] fueron los siguientes:

1. Veinticinco convenios de colaboración celebrados con distintos Ayuntamientos para favorecer «la promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud mediante la creación de un Espacio de Creación Joven».
2. Dos modificaciones de convenios anteriormente suscritos en el ejercicio 2006 con el Ayuntamiento de Arahal (Sevilla) y con el Ayuntamiento de Tarrasa (Barcelona), para favorecer la promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud mediante la creación de un Espacio de Creación Joven», por los que se amplió el plazo de ejecución de los convenios.
3. Un modificado del convenio suscrito en el año 2000 con el Ayuntamiento de Alicante y la Universidad de Alicante para la construcción y equipamiento de viviendas destinadas a favorecer el acceso de los jóvenes a un alojamiento temporal vinculado a su promoción educativa y socio-cultural.
4. Un Protocolo de Intenciones para colaborar con el Ayuntamiento de Cáceres para favorecer «la promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud».
5. Siete convenios de colaboración celebrados con distintos Ayuntamientos para la realización del programa «Bolsa de vivienda joven en alquiler», para facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda en régimen de alquiler.
6. Un convenio suscrito en el ejercicio 2009 con la Diputación Provincial de Cádiz para la realización y ejecución de un Programa de Fomento de la Participación y desarrollo socio-cultural de los jóvenes de los municipios de la Provincia de Cádiz.

Por último, el INJUVE celebró trece convenios de colaboración con otros Organismos y Entes Públicos, entre otros, la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Consorcio Casa de America, etc.

Asimismo, con carácter previo a la exposición de los resultados obtenidos del análisis de los convenios, cabe señalar que, de conformidad con lo establecido en las Directrices Técnicas de la Fiscalización, este Tribunal ha comprobado que ninguno de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE, durante el período fiscalizado (2008-2009), con Entidades de Derecho público debían haber estado sujetos a las

[14] En la descripción de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE con Ayuntamientos, a efectos de reflejar toda la información sobre su actividad convencional, se han incluido tres modificados de otros convenios ya suscritos, así como un Protocolo de Intenciones que posteriormente se concretó en un convenio de colaboración específico celebrado entre el INJUVE y el Ayuntamiento de Cáceres.

cve: BOCG-10-CG-A-134

disposiciones de la LCSP ni tampoco del TRLCAP, por razón de su objeto, de modo que la calificación como tales convenios por parte del INJUVE fue correcta.

Por lo tanto, con carácter general, los convenios celebrados por el INJUVE, debían regirse, en virtud de lo previsto en el artículo 4.2 de la LCSP (y artículo 3.2 del anterior TRLCAP), «... por lo dispuesto por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que, en su caso, pudieran presentarse». Es decir, simplemente debieron aplicarse los principios de libertad de acceso a las licitaciones, de publicidad y transparencia de los procedimientos, y de no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos.

Del análisis de los convenios celebrados por el INJUVE con otros Organismos y Entidades de Derecho público, y sin perjuicio de las deficiencias de carácter general expuestas en el Apartado 1.2.3 siguiente de esta Sección, cabe señalar las siguientes deficiencias de carácter específico detectadas en los convenios suscritos «para favorecer la promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud mediante la puesta en servicio de Espacios para la Creación Joven».

En efecto, el INJUVE celebró convenios con veinticinco Ayuntamientos y uno con la Generalidad de Cataluña «para favorecer la promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud mediante la puesta en servicio de Espacios para la Creación Joven», por un importe de 3.683 miles de euros, lo que representó el 30% del importe total de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE con otros Organismos y Entidades Públicas durante el período fiscalizado.

Del análisis realizado por el Tribunal de Cuentas de este tipo de convenios de colaboración cabe señalar lo siguiente:

A juicio de este Tribunal, tal y como se expone a continuación, mediante los convenios de colaboración formalizados por el INJUVE con distintos Ayuntamientos y con la Generalidad de Cataluña, se pudo evitar la aplicación de la legislación reguladora de las subvenciones públicas, puesto que:

a) El INJUVE realizó entregas dinerarias a los Ayuntamientos participantes y a una Comunidad Autónoma (Generalidad de Cataluña), para sufragar los gastos de las obras de rehabilitación o construcción de un edificio, que debía ser destinado a «Espacio de Creación Joven».

b) Por su parte, los Ayuntamientos y la Comunidad Autónoma participantes en los convenios estaban obligados a justificar, en los plazos previstos, la aplicación a ese fin (la creación del denominado «Espacio de Creación Joven») de las cantidades recibidas del INJUVE, para lo cual debían remitir la documentación acreditativa del proyecto de obra y las certificaciones de obra correspondientes que lo justificasen.

c) La titularidad del edificio dedicado al «Espacio de Creación Joven» correspondía a los Ayuntamientos, si bien debía ser destinado obligatoriamente a una finalidad pública durante el plazo de vigencia establecido en cada convenio. Concretamente, a las actividades de promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud.

d) Aun cuando los convenios incluyeron una cláusula conforme a la cual, durante la vigencia de los mismos, los «Espacios de creación Joven» podrían ser utilizados para desarrollar actividades, por entre otras entidades, el propio INJUVE, sin embargo, la imprecisión con la que está redactada dicha cláusula permite considerar también que se trate, en lugar de una verdadera contraprestación impropia de una subvención, de una condición impuesta para percibir la cantidad convenida, de cuyo cumplimiento dependa que la aportación económica quede definitivamente en poder de la Entidad que la percibe, en cuyo caso, estos convenios habrían debido estar sujetos a la legislación reguladora de las subvenciones públicas.

Por lo tanto, la mecánica de estos convenios consistía en entregas dinerarias realizadas por el INJUVE a las Entidades Públicas participantes de los convenios, para el cumplimiento de un fin de interés social, entregas que, por no tener claramente prevista contraprestación alguna, podrían ser calificadas como subvenciones públicas, pese a lo cual no se ajustaron al procedimiento de concesión previsto legalmente para las mismas por haberse utilizado para ello el procedimiento propio del negocio jurídico a través del cual se instrumentó la entrega de fondos dispuestos para la consecución de la finalidad prevista.

En este mismo sentido acabado de señalar, se expresó la propia Intervención Delegada del Ministerio de Igualdad cuando, en su Informe definitivo de control financiero permanente correspondiente al ejercicio 2007, relativo al área de transferencias del INJUVE: convenios de colaboración (conceptos 751 y 761), fechado el 10 de marzo de 2009, señala que; «las cantidades entregadas por el INJUVE a las Comunidades

cve: BOCG-10-CG-A-134

Autónomas y Ayuntamientos para la rehabilitación de edificios de propiedad autonómica y local, para ser destinados a espacios para la creación joven, instrumentados a través de convenios de colaboración e imputados a los conceptos 751 y 761, tienen la naturaleza de subvenciones. Se entiende que son disposiciones dinerarias sin contraprestación, para fomentar la realización de una actividad de utilidad pública o interés social (artículo 2 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones).» Asimismo, en este mismo Informe se expresa que «sería más adecuado» que, en estos casos, el Organismo se ajustase a los procedimientos previstos en la citada Ley 38/2003, General de Subvenciones.

Estas conclusiones y recomendaciones realizadas por la Intervención Delegada del Ministerio de Igualdad en relación con los convenios de colaboración para la creación de «Espacios de Creación Joven», fueron asumidas por el propio INJUVE, cuyo Director General, en su escrito de alegaciones al Informe provisional de la Intervención Delegada, fechado el 17 de febrero de 2009, señala que, «en lugar de colaborar con las CC.AA. y Ayuntamientos a través de convenios de colaboración para la rehabilitación de edificios», el Organismo estaba «estudiando la posibilidad de articular las ayudas a través de subvenciones de forma concurrencial».

Por último, cabe añadir que el INJUVE aceptó el planteamiento expresado en el Anteproyecto de Informe de Fiscalización en relación con la cuestión aquí planteada. Concretamente, en su escrito de alegaciones, de fecha 19 de octubre de 2010, con respecto a las observaciones realizadas como consecuencia del análisis de estos convenios de colaboración asumió la tesis de la Intervención y de este Tribunal y manifestó que; «En cuanto a la posibilidad de articular las ayudas para infraestructuras a las Entidades Locales a través de subvenciones, que propicien los principios de publicidad, concurrencia y transparencia, se informa que en el presupuesto de este año, en materia del capítulo 7, siguiendo la recomendación hecha por la Intervención Delegada en sus informes de control a este organismo, ya se contempla únicamente una subvención nominativa a favor de Ceuta, no habiendo más crédito destinado a colaborar con Entidades Locales en el citado capítulo».

La información relativa a los Ayuntamientos participantes de los convenios y a la cuantía de las aportaciones económicas realizadas por el INJUVE se refleja en el cuadro n.º 7 siguiente:

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO N.º 7

AYUNTAMIENTOS PARTICIPANTES EN LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN CELEBRADOS CON EL INJUVE PARA LA PROMOCIÓN SOCIOPROFESIONAL, CULTURAL, EDUCATIVA Y DE OCIO Y DE TIEMPO LIBRE DE LA JUVENTUD MEDIANTE LA PUESTA EN SERVICIO DE ESPACIOS PARA LA CREACIÓN JOVEN (2008-2009)

(Importe en miles de euros)

AYUNTAMIENTOS	ejercicio 2008 importe	ejercicio 2009 importe	Total
CÁCERES	600	--	600
ILLESCAS (TOLEDO)	300	--	300
SANTOÑA (CANTABRIA)	300	--	300
BAÑOS DE RIO TOBÍA (LARIOJA)	81	--	81
PUENTE GENIL (CÓRDOBA)	220	--	220
ALCALÁ DE LOS GAZULES (CÁDIZ)	200	--	200
ALMADÉN (CIUDAD REAL)	300	--	300
SALAS (ASTURIAS)	250		250
ZAHARA DE LA SIERRA (CÁDIZ)	--	90	90
VILLANUEVA DE LA JARA (CUENCA)	--	15	15
BOLAÑOS DE CALATRAVA (CIUDAD REAL)	--	25	25
LAS PALMAS DE GRAN CANARIA	--	60	60
NUEVA JARILLA DE JEREZ DE LA FRONTERA (CÁDIZ)	--	12	12
MAIRENA DEL ALCOR (SEVILLA)	--	150	150
MOLINS DE REI (BARCELONA)	--	20	20
SANTA COLOMA DE CERVELLÓ (BARCELONA)	--	30	30
VILANOVA I LA GELTRÚ (BARCELONA)	--	100	100
ALGECIRAS (CÁDIZ)	--	120	120
MULA (MURCIA)	--	150	150
JEREZ DE LA FRONTERA (CÁDIZ)	--	300	300
TORRALBA DE CALATRAVA (CIUDAD REAL)	--	20	20
ALHENDÍN (GRANADA)	--	20	20
GUAREÑA (BADAJOZ)	--	100	100
AZUQUECA DE HENARES (GUADALAJARA)	--	50	50
ALMEDINA (CIUDAD REAL)	--	20	20
T O T A L	2.251	1.282	3.533

Como puede observarse en el cuadro n.º 7, durante los ejercicios 2008 y 2009, únicamente veinticinco Ayuntamientos participaron y se beneficiaron de las aportaciones económicas del INJUVE previstas en los convenios para la Promoción Socio-Profesional, Cultural, Educativa y de Ocio y de Tiempo Libre de la Juventud.

A juicio de este Tribunal, la escasa cuantía de las aportaciones económicas destinadas por el INJUVE al desarrollo de este programa dirigido a la Juventud (3.533 miles de euros en los dos ejercicios fiscalizados), en relación con el elevado número de Ayuntamientos (más de 8.000) y de Comunidades Autónomas existentes en España, aconsejan que, en el futuro, las entregas dinerarias que realice el INJUVE en favor de los Ayuntamientos y de las Comunidades Autónomas participantes en este tipo de convenios, se ajusten en su procedimiento de concesión a los principios de publicidad y concurrencia previstos en la Ley General de Subvenciones.

cve: BOCG-10-CG-A-134

1.2.2 Análisis de los Convenios de colaboración celebrados por el Instituto de la Juventud con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho privado

En este apartado del Informe se analizan los convenios remitidos por el INJUVE y celebrados con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho privado (empresas, asociaciones, fundaciones, etc.), excluidos de la aplicación de la LCSP, en virtud de lo dispuesto en su artículo 4.1.d), «... siempre que su objeto no este comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales». Estos convenios se rigen por las normas específicas que los regulan y supletoriamente por los principios inspiradores de la LCSP.

Este Tribunal ha fiscalizado todos los convenios remitidos por el INJUVE analizando especialmente el objeto o la prestación concreta a la que se obligaba cada una de las partes intervinientes en los diferentes convenios, con objeto de poder emitir una opinión fundada sobre la naturaleza jurídica de los pactos celebrados entre el INJUVE y las entidades sujetas al Derecho privado. Ello permite delimitar el régimen jurídico que resultaba aplicable en cada caso, sin perjuicio de la denominación o calificación jurídica que hubiera, en cada caso, otorgado el INJUVE a los convenios examinados.

En tres de los nueve convenios formalizados por el INJUVE con entidades y organismos sujetos al Derecho privado, se han observado deficiencias específicas reseñables, tal y como se expone a continuación.

A) Convenio para la prestación de servicios postales y telegráficos entre la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. y el Instituto de la Juventud.

El INJUVE formalizó, en el ejercicio 2009, un convenio de colaboración con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., cuyo objeto fue la prestación de diversos servicios postales y telegráficos, algunos de los cuales fueron excluidos indebidamente, a juicio de este Tribunal, del ámbito de aplicación de la LCSP, como se demuestra a continuación.

En efecto, del análisis del convenio de colaboración celebrado en este ámbito por el INJUVE destaca, a juicio de este Tribunal, que el convenio analizado tuvo por objeto distintos servicios postales, algunos de los cuales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (LSPU y LS), están reservados con carácter exclusivo a la citada Sociedad Estatal (como prestadora del servicio postal universal), mientras que otros servicios, que también constituían objeto del convenio, no estaban reservados a la mencionada Sociedad Estatal y, por lo tanto, pudieron y debieron haber sido contratados por el INJUVE en régimen de competencia con los otros operadores autorizados, de conformidad con los principios de publicidad y concurrencia, tal y como dispone la LCSP, lo que el INJUVE no hizo.

El INJUVE celebró el convenio de colaboración al amparo de la habilitación legal expresa prevista en el artículo 58 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden Social, en cuya virtud, «las Administraciones públicas podrán celebrar convenios de colaboración a los que se refiere el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima, para la prestación de las actividades propias de su objeto social.».

Sin embargo, la habilitación legal a las Administraciones Públicas para celebrar convenios de colaboración establecida en el citado artículo 58 de la Ley 14/2000, en modo alguno implicaba la exclusión automática y general de la aplicación de las disposiciones de la LCSP, en virtud de lo dispuesto, en sus propios términos, por el también citado artículo 4 de la LCSP. Muy al contrario, de conformidad con este artículo, al estar comprendido el objeto de los convenios analizados en los contratos de servicios regulados en la normativa pública de contratos, y no tratarse en su totalidad de servicios postales reservados en exclusiva a la citada Sociedad Estatal, las contrataciones de estos servicios por parte del INJUVE pudieron y debieron sujetarse a las disposiciones de la LCSP.

Por lo tanto, aquella parte de los servicios que constituyeron el objeto del convenio de colaboración analizado que estaban liberalizados, debieron ser objeto de un contrato y no de un convenio, y ser contratados de conformidad con los principios de publicidad y concurrencia y de acuerdo con los procedimientos de adjudicación previstos en la LCSP.

cve: BOCG-10-CG-A-134

En este mismo sentido, se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea[15] (TJUE), que si bien admite que las Administraciones Públicas celebren convenios de colaboración sobre servicios postales reservados, al margen de la normativa pública, sin embargo consideró ilegal que utilizando la figura del convenio actúen al margen de las normas de adjudicación de los contratos públicos y encarguen la prestación todo tipo de servicios postales a las Sociedades Estatales del tipo de Correos y Telégrafos.

Por ello, el INJUVE[16] no debe celebrar convenios de colaboración con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos sin respetar los principios de libre competencia, fuera de los casos excepcionales en que se trate de servicios que le estén reservados en exclusiva a dicha Sociedad, por mandato de la citada Ley 24/1998. Y ello máxime teniendo en cuenta que la liberalización total de los servicios postales en nuestro país se producirá obligatoriamente durante el presente año 2010.

B) Convenio de colaboración entre el INJUVE y la Federacion Española de Municipios y Provincias, para la promoción de la igualdad de oportunidades dirigidas a los jóvenes mediante el desarrollo del programa en el ámbito local.

El convenio de colaboración celebrado entre el INJUVE y la Federación Española de Municipios y Provincias[17] (en adelante FEMP) tuvo por objeto, «la promoción de la igualdad de oportunidades de los y las jóvenes».

Con objeto de promover la igualdad, el convenio contemplaba la realización de numerosas actuaciones, entre las que cabe citar «la organización, desarrollo y participación en actuaciones en materia de juventud, dirigidas a la formación y encuentro de miembros de la Comisión de Juventud, Concejales y Técnicos de Juventud; actuaciones dirigidas a promover la emancipación de los y las jóvenes, aumentando su grado de autonomía personal y su integración social; programas de fomento de las oportunidades de acceso a la vivienda para los jóvenes; actuaciones dirigidas a promover la participación social de los y las jóvenes y al desarrollo de actividades de ocio y tiempo libre; actividades que promuevan la igualdad y la convivencia entre los y las jóvenes a través de la educación en valores», etc.

Según lo dispuesto en el convenio, la participación económica del INJUVE para el desarrollo de este Programa de Igualdad de Oportunidades en el ejercicio 2008 ascendió a un importe de 969,55 miles de euros, mientras que la aportación de la FEMP fue de 360,6 miles, cantidades cuyo destino era financiar, mediante la concesión de ayudas económicas, las actividades desarrolladas por las Corporaciones Locales para promover la igualdad de oportunidades.

Los criterios de selección de las Corporaciones Locales beneficiarias de las citadas ayudas económicas fueron incluidos en las denominadas «Bases de la Convocatoria de Ayudas a desarrollar por las Corporaciones Locales», aprobadas por la propia Comisión de Seguimiento del convenio, integrada por representantes del INJUVE y de la FEMP.

En este sentido, no resultó adecuado que, hasta el año 2008, según constaba en el propio expediente, «el reparto del crédito...» previsto en el convenio para la convocatoria de ayudas a municipios, «... se ha venido distribuyendo de forma directamente proporcional a la cuota de representación de cada partido político en la FEMP», criterio que resultaba, a juicio de este Tribunal, incongruente, puesto que la FEMP no es una asociación representativa de los partidos políticos, sino de las Entidades Locales, además de tratarse de un criterio que no tenía ninguna relación con el objeto del convenio.

No obstante, este problema se ha solucionado tras la modificación de los citados criterios de reparto de las ayudas económicas previstas efectuada por el Instituto en el ejercicio 2008, año en el que fueron incluidos en las «Bases de la Convocatoria de Ayudas para actividades a desarrollar por las Corporaciones

---

[15] La Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 2007 («Asunto C-220/2006, Contratación pública -Liberalización de los servicios postales- Directivas 92/50/CEE y 97/67/CE − Artículos 43 CE, 49 CE y 86 CE»), resolvió una cuestión prejudicial planteada por la Audiencia Nacional en el procedimiento entre una Asociación profesional de empresas de reparto y manipulado de correspondencia contra Correos y Telégrafos y la Administración del Estado y, en síntesis, manifestó que la aplicación de la normativa española controvertida en el litigio principal supondría que, en la práctica, todos los servicios postales que cualquier entidad pública española necesitara podrían ser potencialmente prestados por Correos, con exclusión de cualquier otro operador postal, lo que resultaría manifiestamente contrario a la finalidad de las Directivas en vigor sobre la Contratación Pública.

[16] Este Tribunal ha comprobado que, tal y como manifiesta el Director General del INJUVE en el trámite de alegaciones, a partir del ejercicio 2010, el Instituto ha procedido a formalizar la contratación de los servicios postales y telegráficos, de conformidad con los principios de publicidad y concurrencia y de acuerdo con los procedimientos de adjudicación previstos en la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).

[17] La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es la Asociación de Entidades Locales de ámbito Estatal, declarada Asociación de Utilidad Pública mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de junio de 1985. Se trata de una Asociación de las definidas en el artículo 3.1 i) de la LCSP y se configura, a efectos contractuales, como un Poder adjudicador.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Locales», criterios de valoración que estaban adecuadamente relacionados con el objeto del convenio, es decir, con la realización de actividades dirigidas a promover la igualdad de oportunidades entre los jóvenes.

C) Convenios de colaboración entre el Instituto de la Juventud y la Entidad financiera Microbank, perteneciente al grupo de una Caja de Ahorros de implantación nacional, para realizar actuaciones de promoción y apoyo a la juventud emprendedora y empresarial enmarcadas en el desarrollo del programa de microcréditos del INJUVE.

El INJUVE celebró, durante los ejercicios 2008 y 2009, dos convenios de colaboración con Microbank cuya finalidad era facilitar a los jóvenes de hasta 35 años «en situación desfavorecida» que les impidiera «... acceder a la financiación por el cauce habitual», el acceso a una financiación de carácter específico (microcréditos), a efectos de la puesta en marcha, promoción y apoyo financiero de sus proyectos empresariales. Tal y como ya quedó apuntado anteriormente (Apartado 1.2.1), a estos convenios se adhirieron (mediante Anexo) distintas Comunidades Autónomas.

En concreto estos dos convenios sucesivos fueron:

a) El Convenio de colaboración celebrado en el ejercicio 2008 entre el INJUVE y Microbank y otras Entidades sin fin lucrativo.

El primer convenio de colaboración fue celebrado, en fecha 7 de febrero de 2008, para el desarrollo del Programa de Microcréditos, por un importe, íntegramente a cargo del INJUVE, de 73.500 euros. En este convenio participaron el INJUVE, Microbank y lo que el propio convenio denominó como «Entidades Intermedias», que eran Entidades sin ánimo de lucro, cuyos fines debían ser, necesariamente, entre otros, «dar respuesta al problema del desempleo, promoviendo actuaciones que permitan la inserción sociolaboral de los y las jóvenes con dificultades para acceder al empleo».

En concreto, el objeto del convenio firmado fue el siguiente:

— Por una parte, la Entidad financiera Microbank se comprometió con el INJUVE a habilitar una línea específica de financiación para jóvenes emprendedores de hasta 35 años «en situación desfavorecida», así como a dar difusión al Programa de Microcréditos y a facilitar a ese Instituto la información correspondiente de los microcréditos concedidos.

— Por su parte, las siete Entidades Intermedias citadas (entre ellas, la Cruz Roja, la Unión de Profesionales Trabajadores Autónomos, la Fundación Secretariado Gitano, etc.) se comprometieron con el INJUVE a prestar determinados servicios de información, de orientación y de asesoramiento técnico-empresarial para llevar a cabo el desarrollo del Programa de Microcréditos previsto en el convenio, servicios que el INJUVE se comprometió a sufragar con un importe de hasta 73.500 euros.

Del análisis del objeto de este primer convenio de colaboración correspondiente al ejercicio 2008, cabe señalar que las actividades objeto del convenio encajaban, al menos en parte, en el marco de los contratos de servicios, regulados en el artículo 196 y siguientes del anterior TRLCAP (aún vigente en la fecha de formalización del convenio), y definidos en el artículo 10 de la LCSP como «aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro».

En efecto, el INJUVE se comprometió a aportar como contraprestación por esos servicios un total de 73.500 euros a las Entidades participantes de los convenios. La mayor parte de este importe, hasta un máximo de 6000 euros por cada Entidad, sufragó el pago de los servicios realizados. Concretamente, los gastos de los salarios y del desplazamiento de las personas contratadas por las mencionadas Entidades, que estuvieron dedicadas al desarrollo de las actividades derivadas del convenio, así como el reintegro del coste individualizado del servicio telefónico, mensajería y publicidad en que hubiera incurrido cada Entidad, para ese mismo fin convencional. Asimismo, el INJUVE pagó 150 euros por cada microcrédito concedido, hasta un máximo de 4.500 euros por cada Entidad.

A juicio de este Tribunal, el objeto del convenio de colaboración en lo que respecta a las relaciones jurídicas establecidas por el INJUVE con las Entidades Intermedias fue claramente el propio de los contratos administrativos de servicios regulados en el TRLCAP, y por tanto, el INJUVE debió haber formalizado un contrato administrativo, ajustado a los procedimientos de adjudicación previstos en el TRLCAP, en lugar de firmar un convenio de colaboración.

cve: BOCG-10-CG-A-134

No obstante, cabe señalar que esta irregular circunstancia fue solventada satisfactoriamente en el convenio de colaboración celebrado en el ejercicio 2009.

b) El Convenio de colaboración celebrado en el ejercicio 2009 entre el INJUVE y Microbank.

En este segundo convenio de colaboración para el desarrollo de microcréditos celebrado con Microbank en el ejercicio 2009, no intervinieron las citadas Entidades Intermedias puesto que los servicios de información y de asesoramiento a los jóvenes en el marco del Programa de Microcréditos fueron realizados por las propias «Oficinas de Emancipación de las Comunidades Autónomas», que participaron en el desarrollo del convenio en el ejercicio 2009. Como consecuencia de ello, este convenio no supuso gasto alguno para el INJUVE.

1.2.3 Otras deficiencias observadas en los Convenios de colaboración celebrados por el Instituto de la Juventud

Una vez expuestas las deficiencias específicas observadas por este Tribunal en el examen de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado, a continuación se exponen las deficiencias generales extraídas del análisis de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado, tanto con otros Organismos Públicos como con entidades sujetas al Derecho privado.

A) Deficiencias relativas a la tramitación del expediente.

1. Ausencia del Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio

En la práctica totalidad de los convenios de colaboración formalizados por el INJUVE en el ejercicio 2008 y en dos convenios celebrados en el año 2009 (uno con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el otro con el Principado de Asturias), no consta en el expediente el preceptivo Informe de la Secretaria General Técnica del Ministerio (del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Ministerio de Igualdad).

Este informe resultaba obligatorio en virtud de lo previsto en la Disposición adicional decimotercera de la Ley 30/1992, de RJAP y PAC y en el apartado vigésimo primero de la Resolución de 2 de junio de 2008, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos. Asimismo, a partir del 1 de enero del año 2009, fecha de entrada en vigor de la Orden Ministerial Comunicada, de fecha 18 de noviembre de 2008, por la que se aprueba el procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración a celebrar por el Ministerio de Igualdad y sus Organismos Públicos adscritos, el citado Informe resultaba exigible expresamente, con carácter preceptivo pero no vinculante.

2. Ausencia de la autorización de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica

En un convenio de colaboración formalizado con la Generalidad de Cataluña «para favorecer la promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud mediante la puesta en servicio de Espacios para la Creación Joven», no quedó acreditado en el expediente la autorización de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica, autorización exigible, con carácter previo a la firma del convenio, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990.

3. Deficiencias en la publicidad de los convenios

— Con carácter general, y con la única excepción de los convenios celebrados con Comunidades Autónomas, no consta en los expedientes la realización de ningún tipo de publicidad o anuncio oficial de los convenios suscritos por el INJUVE. Cabe señalar a este respecto que, si bien la publicidad en el BOE no resultaba obligatoria en estos casos, a juicio de este Tribunal, resultaría conveniente que, en cumplimiento del principio de transparencia, fuera también publicada la celebración de otros tipos de convenios, y no sólo de los celebrados con las Comunidades Autónomas. En este sentido, la propia Orden Ministerial Comunicada por la que se aprueba el procedimiento de tramitación y registro de los convenios

cve: BOCG-10-CG-A-134

de colaboración a celebrar por el Ministerio de Igualdad y sus Organismos Públicos adscritos, señala que «la publicidad oficial en los demás convenios (no celebrados con Comunidades Autónomas) no es preceptiva..., no obstante..., podrá interesarse su publicación».

— En el convenio de colaboración celebrado con la Generalidad de Cataluña, acabado de citar en el punto anterior, no quedó acreditado en el expediente que el convenio fuera publicado en el BOE, tal y como exige el artículo 8.2 de la Ley 30/1992, de RJAP y PAC.

— En cuatro convenios de colaboración formalizados con Comunidades Autónomas para el desarrollo del programa para la Promoción de Igualdad de Oportunidades, la publicidad obligatoria en el BOE se produjo con posterioridad a la finalización del período de vigencia del propio convenio, por lo que, en estos casos, la publicidad perdió totalmente su virtualidad, generándose además un gasto inútil por tal publicación.

Estos cuatro convenios fueron: los convenios celebrados con la Comunidad Autónoma de La Rioja en los ejercicios 2008 y 2009, el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con la Generalidad de Cataluña y el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con la Comunidad Autónoma de Madrid.

— Asimismo, en los convenios de colaboración celebrados con Comunidades Autónomas la publicidad en el BOE fue realizada en diversas ocasiones en un plazo que, en algunos casos, superó los seis meses, a contar desde la fecha de su formalización, plazo que resultó excesivo, a juicio de este Tribunal. Más aun teniendo en cuenta que la práctica totalidad de los convenios analizados, tenían un período de vigencia de sólo un año.

Por último, a juicio de este Tribunal, resultaría particularmente conveniente que, en cumplimiento de los principios de igualdad y de libre concurrencia, la convocatoria de los convenios de colaboración fuera publicada previamente a su celebración, y, especialmente, en el caso de aquéllos convenios a través de los cuales los Organismos Públicos, en este caso el INJUVE, transfieran fondos a favor de las entidades que los suscriban.

4. Falta de promoción de concurrencia

En ninguno de los ciento quince convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado quedó acreditado en el expediente la realización de actuaciones por parte del INJUVE dirigidas a promover la concurrencia de terceros posibles participantes en la suscripción de los convenios, ni tampoco quedó constancia en el expediente de las circunstancias que, en su caso, pudieron haber justificado esta falta de concurrencia, como habría resultado conveniente.

En efecto, el artículo 4 de la LCSP prevé la posible aplicación a los convenios de colaboración de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, de publicidad y transparencia de los procedimientos, y de no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, por lo que, a juicio de este Tribunal, debería quedar constancia en el expediente de cada convenio de las razones que justifiquen la elección directa por parte del INJUVE de un organismo o de una entidad concreta como suscriptor del convenio y no de otras posibles entidades objetivamente válidas para ello, más aun en los casos en los que la firma del convenio conlleva la transferencia de fondos del INJUVE en favor de las entidades participantes de los convenios.

En este sentido, la ausencia de promoción de concurrencia de terceros tuvo una especial trascendencia en el caso, ya citado, de los convenios celebrados por el INJUVE con numerosos Ayuntamientos para «...la puesta en servicio de Espacios para la Creación Joven», analizados específicamente en el anterior Apartado 1.2.1 de la presente Sección, en los que se seleccionó discrecionalmente a los Ayuntamientos con los que se firmaron los convenios.

No obstante, cabe señalar que, en el caso de los convenios celebrados con Comunidades Autónomas para la Promoción de la Igualdad de Oportunidades, esta circunstancia no tuvo ninguna incidencia puesto que estos convenios fueron suscritos con la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas (todas, excepto la del País Vasco y la Foral de Navarra, debido a su «Régimen Fiscal de Haciendas Forales», según consta expresamente en el «Memorándum de Actividades» del INJUVE del ejercicio 2009), y con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

5. Falta la comunicación al Senado de los Convenios celebrados con Comunidades Autónomas

En ninguno de los expedientes de los convenios de colaboración celebrados con Comunidades Autónomas consta la comunicación al Senado de la formalización de los convenios, que viene exigida en el artículo 8.2 de la Ley 30/1992, de RJAP y PAC.

cve: BOCG-10-CG-A-134

6. Deficiencias en el procedimiento de gasto

En treinta y tres (de los treinta y seis) expedientes de convenios de colaboración celebrados con Comunidades y Ciudades Autónomas, es decir, en prácticamente todos los casos, y en dieciocho (de los treinta y cinco) expedientes de convenios celebrados con Ayuntamientos, el documento contable AD, de autorización y compromiso del gasto, estaba fechado con anterioridad a la fecha de la firma de los propios convenios, lo que no resultó acorde con el procedimiento correcto de ejecución del gasto público. En efecto, el compromiso del gasto, fase D, es el acto administrativo por el que la Administración queda vinculada con un tercero, en virtud de lo dispuesto en el acuerdo o concierto que suscriban, y, por lo tanto, este acto debió producirse a partir del momento de la formalización del convenio de colaboración entre el INJUVE y la Comunidad Autónoma o el Ayuntamiento interviniente, y no antes.

Cabe citar como ejemplo, un convenio celebrado con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el que el documento (AD) está fechado en el mes de junio del año 2008, pero el convenio no fue formalizado hasta cuatro meses después, en el mes de octubre de ese mismo ejercicio 2008.

7. Otras deficiencias formales de procedimiento

— En cuatro convenios de colaboración celebrados por el INJUVE con Comunidades y Ciudades Autónomas, los informes preceptivos de la Abogacía del Estado, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad y de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, tenían fecha posterior a la fecha de la firma de los convenios, incumpliendo las disposiciones sobre la tramitación de los convenios establecidas en la Orden Ministerial Comunicada por la que se aprueba el procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración a celebrar por el Ministerio de Igualdad y sus Organismos Públicos adscritos, de 18 de noviembre de 2008, que prevé, como es lógico, el cumplimiento de estos trámites con carácter previo a la formalización de los convenios que son objeto de informe.

Estos cuatro convenios fueron: los convenios de colaboración celebrados con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y con la Comunidad Autónoma de Cantabria, cuyo objeto fue el desarrollo del Programa de Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler; y los convenios de colaboración celebrados con la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo objeto fue el desarrollo del Programa de Igualdad de Oportunidades.

— En un convenio de colaboración celebrado con la Comunidad Autónoma de Galicia , cuyo objeto fue el desarrollo del Programa de Igualdad de Oportunidades, la prórroga del convenio del ejercicio 2009 fue acordada incumpliendo el plazo mínimo de un mes de antelación previsto en el propio convenio para acordar la prórroga.

— Por último, en algunos casos, este Tribunal ha observado otras deficiencias formales en la tramitación del expediente, tales como, la falta de la firma o de la fecha en el documento de formalización del convenio.

B) Deficiencias en el seguimiento, la ejecución y la justificación de los convenios.

1. Escasa o nula actividad de las Comisiones de Seguimiento y Control de los convenios

— En siete convenios de colaboración celebrados con Ayuntamientos y en un convenio celebrado con la Generalidad de Cataluña, cuyo primer año de vigencia había concluido, no quedó acreditado en el expediente (mediante la correspondiente Acta u otra documentación) la celebración de ninguna reunión de la Comisión de Seguimiento del propio convenio, cuya constitución estaba prevista en su clausulado, resultando preceptivo, según lo dispuesto en los propios convenios, que esta Comisión se hubiera reunido, al menos, una vez al año, lo que supuso un incumplimiento de los citados convenios y puso de manifiesto deficiencias de seguimiento y de control de su cumplimiento por parte del INJUVE.

Estas deficiencias se produjeron en los siguientes convenios de colaboración, cuyo objeto fue la Promoción Socio-profesional, Cultural, Educativa y de Ocio y Tiempo Libre de la Juventud:

El convenio celebrado con el Ayuntamiento de Cáceres; el convenio celebrado con el Ayuntamiento de Illescas (Toledo); el convenio celebrado con el Ayuntamiento de Santoña (Cantabria); el convenio celebrado con el Ayuntamiento de Baños de Río Tobía (La Rioja); el convenio celebrado con el Ayuntamiento de Almadén (Ciudad Real); el convenio celebrado con el Ayuntamiento de Salas (Asturias); el convenio celebrado con el Ayuntamiento de Mairena del Alcor (Sevilla); y el convenio celebrado con la Generalidad de Cataluña.

cve: BOCG-10-CG-A-134

— Asimismo, en diecinueve (de los cincuenta y cinco) convenios de colaboración celebrados con Comunidades y Ciudades Autónomas, y en siete (de los treinta y dos) celebrados con Ayuntamientos, no quedó acreditado en el expediente la realización de ningún tipo de actuación de seguimiento y control del cumplimiento de los convenios durante la ejecución de los mismos, mediante la remisión de las Actas de la Comisión de Seguimiento, Informes, o cualquier otra documentación acreditativa del seguimiento del convenio, habiendo concluido ya su período de vigencia.

En este sentido, cabe señalar que, si bien estos convenios acabados de citar no previeron en su clausulado expresamente la obligación de celebrar un número mínimo de reuniones, resulta evidente, a juicio de este Tribunal, que, estando contemplado en su clausulado la constitución de una Comisión de Seguimiento, esta debería haberse reunido, al menos una vez, durante la vigencia de los convenios, en orden a cumplir las funciones de control y seguimiento que tenía atribuidas.

Estas deficiencias se produjeron en los siguientes convenios, cuyo objeto fue la Promoción de la Igualdad de Oportunidades:

El convenio celebrado con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el convenio, celebrado con la Comunidad Autónoma de Galicia, el convenio celebrado con la Comunidad Autónoma de La Rioja, el convenio celebrado con la Generalidad de Cataluña, el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con la Comunidad de Madrid, el convenio celebrado con la Ciudad Autónoma de Melilla, el convenio celebrado con la Comunidad Autónoma de Cantabria, el convenio, el celebrado con Generalidad de Cataluña, y el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con la Comunidad de Madrid.

Asimismo, se produjo también en los siguientes convenios, cuyo objeto fue el Programa de Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler:

El convenio celebrado en el ejercicio 2008 con la Ciudad Autónoma de Ceuta; el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con la Generalidad de Cataluña; el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con la Región de Murcia; el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con la Comunidad Autónoma de Cantabria; el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con la Comunidad Valenciana; el convenio celebrado con la Comunidad Autónoma de Extremadura; el convenio el celebrado con la Región Murcia; el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con la Ciudad Autónoma de Ceuta; el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con al Generalidad de Cataluña; el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con el Ayuntamiento de San Sebastián; el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con el Ayuntamiento de Vitoria; el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con el Ayuntamiento de Palma de Mallorca; el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con el Ayuntamiento Palma de Mallorca; el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con el Ayuntamiento de San Sebastián; el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con el Ayuntamiento de Zaragoza; y el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con el Ayuntamiento de Vitoria.

2. Deficiencias en el cumplimiento de los convenios y en la justificación de la aplicación de los fondos a los fines previstos en los convenios

Los convenios de colaboración analizados especificaron la distinta documentación justificativa (Actas, Memorias periódicas de seguimiento, Memorias finales, Informes, certificaciones, relaciones de facturas, etcétera), que debían remitir las entidades participantes, acreditativa tanto del cumplimiento de los convenios, como de la aplicación de las aportaciones económicas realizadas por el INJUVE a los fines previstos en los respectivos convenios. Por el contrario, no constaba en el clausulado de los convenios ninguna referencia a la forma de justificar o acreditar la correcta aplicación de las aportaciones económicas que, por su parte, se comprometieron a realizar las entidades participantes, por lo que no resultó posible para el Tribunal de Cuentas la comprobación de este extremo concreto.

Del examen realizado por este Tribunal de la citada documentación cabe reseñar las siguientes deficiencias:

A) En la documentación justificativa del cumplimiento de los convenios.

— Con carácter general, las Memorias periódicas de seguimiento y las Memorias finales de cumplimiento incorporadas a los expedientes, incluyeron información relativa al grado de cumplimiento de las actividades y de los objetivos previstos, a través de distintos indicadores que, a juicio de este Tribunal,

cve: BOCG-10-CG-A-134

resultaron en general razonables (así, por ejemplo, para el Programa de Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler el indicador utilizado fue el número de pólizas de seguro de vivienda contratadas). No obstante, estos indicadores de cumplimiento no estaban concretados previamente en los propios convenios, como, a juicio de este Tribunal, habría resultado adecuado, sino que fueron determinados con posterioridad, durante la ejecución de los convenios.

— Específicamente, cabe señalar los escasos resultados obtenidos, a juicio de este Tribunal, en los dos convenios de colaboración celebrados con la entidad financiera Microbank en los ejercicios 2008 y 2009, cuyo objeto fue el desarrollo del «Programa de Microcréditos» para los jóvenes (analizado en el Apartado 1.2.2.C) de esta Sección), justificados por el INJUVE, en parte, en que el desarrollo del Programa «sufrió mucho retraso en su puesta en marcha»:

Los resultados obtenidos en cada uno de los convenios de colaboración correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009, fueron los siguientes:

a) En relación con el primer convenio, suscrito en fecha 7 de febrero del ejercicio 2008 y cuyo plazo de vigencia finalizaba el 31 de diciembre de 2008, cabe señalar que, en fecha 12 de mayo de 2008, es decir, más de tres meses después de su firma, aún no se había constituido ningún microcrédito, según consta en el Acta de la Comisión de Seguimiento del propio convenio, de esa misma fecha, lo que reflejó, a juicio de este Tribunal, una ineficiente gestión del convenio en el que participó el INJUVE.

En concreto, en el ejercicio 2008, según consta en la documentación justificativa del cumplimiento del convenio incorporada al expediente, fueron iniciados 461 proyectos, fueron formalmente solicitados 28 créditos y sólo 13 microcréditos fueron finalmente concedidos, en lo que parece, a juicio de este Tribunal, un escaso resultado.

El desarrollo de este convenio supuso para el INJUVE un coste económico de 44.171,56 euros, correspondientes al pago realizado a favor de las siete «Entidades Intermedias» participantes en el convenio, por los servicios de información y asesoramiento técnico que estas Entidades prestaron a los jóvenes para desarrollar del Programa de microcréditos.

b) En lo que respecta al segundo convenio, formalizado entre el INJUVE y al entidad Microbank, en fecha 22 de abril del ejercicio 2009, consta en la documentación justificativa incorporada al expediente que fueron iniciadas 13 solicitudes de microcréditos y, únicamente, fueron concedidos 8. Al menos, en este caso el convenio, aunque produjo pobres resultados, no supuso gasto alguno para el INJUVE.

Comparando los resultados obtenidos en ambos ejercicios, se observa que, con el segundo convenio de colaboración los resultados obtenidos en el ejercicio 2009 (8 microcréditos) fueron muy similares a los obtenidos en el año 2008 (13 microcréditos), si bien, a diferencia del convenio del ejercicio 2008, el convenio suscrito en el año 2009 no supuso gasto alguno para el INJUVE, puesto que los servicios de información y asesoramiento técnico a los jóvenes no los realizaron las mencionadas «Entidades Intermedias», sino que fueron prestados por las propias «Oficinas de Emancipación» de las Comunidades Autónomas que participaron en el desarrollo del convenio.

B) En la documentación justificativa de la aplicación de los fondos a los fines previstos en los convenios.

Con carácter general, en los expedientes de los convenios de colaboración analizados constaba la certificación emitida por el órgano competente previsto expresamente en cada convenio (el Secretario del Ayuntamiento, el Interventor, el Alcalde, el órgano gestor responsable, etc.) que acreditaba que el importe de los fondos aportados por el INJUVE fue aplicado a los fines de los convenios. En cuanto a la documentación justificativa de los gastos que acompañaba a la citada certificación (relaciones de facturas, documentos contables, etc.), se encontraba referida al importe de los gastos realizados en desarrollo del programa respectivo, al menos, por la cuantía de la aportación realizada por el INJUVE.

No obstante, cabe señalar en este ámbito las siguientes deficiencias:

— La práctica totalidad de los convenios de colaboración celebrados con Comunidades y Ciudades Autónomas, cuyo objeto fue la Promoción de Igualdad de Oportunidades, incluyeron actuaciones y actividades cuya realización estaba previsto llevar a cabo en fechas anteriores a la fecha de la firma de los propios convenios, lo que resultaba incoherente en sus propios términos.

Así por ejemplo, el convenio celebrado con la Comunidad de Madrid fue firmado, en fecha 10 de noviembre del año 2008, con un período de vigencia de menos de un mes (hasta el 30 de noviembre

cve: BOCG-10-CG-A-134

de 2008). Sin embargo, el propio expediente del convenio incluyó un calendario de actuaciones y actividades a desarrollar desde el día 1 de enero de 2008, por tanto, en fecha muy anterior a la fecha de la firma del propio convenio (firmado como se indica en noviembre de 2008), lo que, como acaba de señalarse, no resultaba en absoluto coherente.

— Asimismo, tres convenios de colaboración incluyeron facturas justificativas del gasto de actuaciones en ejecución de los convenios, de fechas anteriores a la fecha de la su propia formalización, por lo que se trataba actuaciones que carecían en el momento de su realización del adecuado soporte formal.

Así, cabe citar como ejemplo de esta deficiencia, un convenio de colaboración celebrado con la Ciudad de Ceuta, cuyo objeto fue la Promoción de la Igualdad de Oportunidades, formalizado en fecha 18 de septiembre de 2008, que incluyó facturas de gastos correspondientes a los meses de marzo, mayo, julio y agosto del mismo año 2008, es decir, facturas que tenían fecha anterior a la fecha de la firma del propio convenio, de lo que se desprende que el convenio comenzó a ejecutarse, en realidad, meses antes de su formalización.

A juicio de este Tribunal, todo ello pudiera explicar también el breve plazo de vigencia previsto en algunos de los convenios analizados. En efecto, los plazos contemplados en algunos de los convenios resultaban poco factibles de cumplir, teniendo en cuenta las numerosas actividades previstas para su desarrollo, a no ser que, parte de estas actuaciones, hubieran sido iniciadas antes de la fecha de su formalización, como, de hecho, resulta evidente que sucedió, según se deduce de lo acabado de exponer.

Estos tres convenios citados fueron: El citado convenio de colaboración cuyo objeto fue la Promoción de la Igualdad de Oportunidades, celebrado con la Ciudad de Ceuta, el convenio de colaboración celebrado con la entidad Microbank en el ejercicio 2008, cuyo objeto fue el desarrollo del Programa de Microcréditos, y el convenio de colaboración celebrado con la Confederación Española de Asociaciones de Jóvenes Empresarios en el ejercicio 2009, cuyo objeto fue facilitar el acceso a la juventud al autoempleo.

— En dos convenios de colaboración formalizados por el INJUVE con distintos Ayuntamientos «para favorecer la promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud mediante la puesta en servicio de Espacios para la Creación Joven», se han observado las siguientes deficiencias extraídas del análisis de la documentación justificativa del cumplimiento de los convenios:

• En el convenio celebrado, en fecha 28 de diciembre de 2009, con el Ayuntamiento de Molins de Rei (Barcelona), el INJUVE, en virtud de la autorización del Pleno del Ayuntamiento, de fecha 23 de diciembre de 2009, realizó el pago de 20.000 euros a favor del Ayuntamiento, en fecha 26 de enero de 2010, sin que éste hubiera remitido previamente la aprobación del proyecto de iniciación de las obras, constituyendo éste documento un requisito previo obligatorio para que el INJUVE pudiera proceder a realizar el pago. En efecto, según dispuso el propio convenio, la aportación económica de ese Instituto sólo debía ser transferida a favor del Ayuntamiento cuando el INJUVE tuviera constancia documental de la aprobación del correspondiente proyecto de obras, proyecto del que, en el momento de finalizar los trabajos de la presente Fiscalización, aún no existía constancia en el expediente remitido a este Tribunal.

Asimismo, tampoco quedó acreditado en el expediente la existencia de las certificaciones de obra justificativas de la aplicación de los fondos transferidos por el INJUVE al Ayuntamiento, si bien, en este caso concreto, en el momento de finalizar los trabajos correspondientes a esta Fiscalización, aún no había concluido el plazo máximo establecido en el convenio para la remisión de la citada documentación justificativa. En este sentido, cabe señalar que consta en el expediente escrito de solicitud de esta documentación, firmado por el Director General del INJUVE, en fecha 24 de febrero de 2010.

• Por otra parte, en el convenio celebrado, en fecha 22 de diciembre de 2009, con el Ayuntamiento de Mula (Murcia), como en el caso antes señalado, el INJUVE realizó indebidamente la transferencia de fondos a favor del Ayuntamiento, por importe de 150 miles de euros, antes de la fecha de la aprobación del proyecto básico y de ejecución del «Espacio de Creación Joven» por parte de la Junta de Gobierno Local, tal y como exigía el propio convenio como requisito previo al pago. No obstante, en ese caso, a diferencia del convenio antes citado, sí consta en el expediente la justificación del proyecto de obras aprobado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento, de fecha 26 de enero de 2010, aunque esta acreditación fuera de fecha posterior al citado pago, fechado el 21 de enero de ese mismo ejercicio 2010.

2. LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO DE LA JUVENTUD

En este apartado del presente Informe se desarrollan los resultados más significativos obtenidos por este Tribunal del examen realizado de la contratación celebrada por el INJUVE durante los ejercicios 2008 y 2009.

cve: BOCG-10-CG-A-134

En el análisis de la contratación, ha sido preciso tener en cuenta que, durante el período fiscalizado, han resultado aplicables a los contratos del Sector público dos normas jurídicas; el TRLCAP, que estuvo en vigor hasta el 29 de abril del año 2008, y la vigente LCSP.

Por ello, antes de exponer los resultados obtenidos resulta conveniente, a juicio de este Tribunal, hacer algunas consideraciones previas.

2.1 Consideraciones previas. Difusión del perfil del contratante del Instituto de la Juventud a través de internet

A) Consideraciones previas.

Este Tribunal ha analizado los contratos celebrados por el INJUVE en los ejercicios 2008 y 2009 comprobando el grado de cumplimiento por parte de ese Instituto de la normativa que, en cada momento, resultaba aplicable (el TRLCAP o la LCSP), de conformidad con los siguientes criterios de aplicación previstos en la Disposición transitoria primera de la LCSP:

«1. Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados, para determinar el momento de iniciación se tomara en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.

2. Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prorrogas, por la normativa anterior.»

Por lo tanto, en una interpretación literal, los contratos adjudicados con posterioridad a la entrada en vigor de la LCSP[18] pero cuya tramitación comenzó con anterioridad a su entrada en vigor, debían regirse por la LCSP en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas.

En relación con la aplicación de este último criterio, este Tribunal ha comprobado que los pliegos de cláusulas administrativas particulares, que constituyen «lex contractus», con fuerza vinculante para las partes, regularon todas sus cláusulas de conformidad con la norma jurídica que estaba vigente en el momento de su redacción y aprobación (TRLCAP o LCSP), incluyendo las cláusulas que regulaban los efectos, cumplimiento y extinción, duración y régimen de prórrogas de los contratos.

Por tanto, ninguno de los pliegos de cláusulas administrativas aprobados por el INJUVE durante el período fiscalizado, fue redactado contemplando en sus cláusulas la aplicación de la LCSP (en cuanto a los efectos y extinción), a aquellos contratos que fueran adjudicados en fecha posterior a la entrada vigor de la LCSP, no previendo los pliegos, como correspondía haber hecho, la aplicación del criterio establecido en la Disposición transitoria, que por tanto fue incumplido y no tuvo, en realidad, ninguna aplicación práctica.

Por último, sobre esta cuestión resulta conveniente citar, a juicio de este Tribunal, el Informe 43/08, de 28 de julio de 2008, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, emitido con posterioridad a la entrada en vigor de la LCSP, que responde precisamente a una consulta formulada sobre la normativa aplicable a los contratos cuya tramitación comenzó con anterioridad a la entrada en vigor de la LCSP y que fueron adjudicados con posterioridad a su entrada en vigor.

Este informe, si bien, en una primera argumentación admite expresamente que de la redacción de la mencionada Disposición transitoria «no se desprende la posibilidad de hacer una interpretación que no se ajuste literalmente a ella», sin embargo, para los supuestos, que de hecho se habían producido, en los que los pliegos no hubieran previsto la aplicación de la LCSP a los efectos, extinción, duración y régimen de prórrogas del contrato, matiza esta primera interpretación literal y, finalmente, concluye que: «Los efectos derivados de la mención en los pliegos de algún elemento contractual, cuando vengan establecidos en la norma vigente en el momento de aprobarse los pliegos, serán los determinados por esta norma, aunque sean distintos de los previstos en la Ley de Contratos del Sector Público, y ello aunque la adjudicación se hubiera efectuado con posterioridad a la entrada en vigor de esta última».

[18] La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, entró en vigor a los seis meses de su publicación en el BOE, en fecha 31 de octubre del año 2007.

cve: BOCG-10-CG-A-134

B) El perfil del contratante.

Este Tribunal ha considerado de especial interés para la Fiscalización analizar el cumplimiento por parte del INJUVE de su obligación de publicar diversa información de carácter contractual a través del denominado Perfil del Contratante, importante novedad introducida por la LCSP, basada a su vez en el «Perfil de Comprador» previsto en la Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

El Perfil del Contratante permite el acceso público a la información contractual del Instituto a través de Internet, con los distintos efectos en relación con la publicidad que la propia LCSP señala (en el Título I del Libro III). El carácter obligatorio del establecimiento y mantenimiento del respectivo Perfil de Contratante está recogido en el artículo 42 de la LCSP en los siguientes términos:

«1. Con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual, y sin perjuicio de la utilización de otros medios de publicidad en los casos exigidos por esta Ley o por las normas autonómicas de desarrollo o en los que así se decida voluntariamente, los órganos de contratación difundirán, a través de Internet, su perfil de contratante. La forma de acceso al perfil de contratante deberá especificarse en las páginas Web institucionales que mantengan los entes del sector público, en la Plataforma de Contratación del Estado y en los pliegos y anuncios de licitación.

2. El perfil de contratante podrá incluir cualesquiera datos e informaciones referentes a la actividad contractual del órgano de contratación, tales como los anuncios de información previa contemplados en el artículo 125, las licitaciones abiertas o en curso y la documentación relativa a las mismas, las contrataciones programadas, los contratos adjudicados, los procedimientos anulados, y cualquier otra información útil de tipo general, como puntos de contacto y medios de comunicación que pueden utilizarse para relacionarse con el órgano de contratación. En todo caso deberá publicarse en el perfil de contratante la adjudicación provisional de los contratos.

3. El sistema informático que soporte el perfil de contratante deberá contar con un dispositivo que permita acreditar fehacientemente el momento de inicio de la difusión pública de la información que se incluya en el mismo.

4. La difusión a través del perfil de contratante de la información relativa a los procedimientos de adjudicación de contratos surtirá los efectos previstos en el Título I del Libro III.»

Por su parte, el artículo 309 de la propia LCSP en relación con la Plataforma de Contratación del Estado señala lo siguiente:

«La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, a través de sus órganos de apoyo técnico, pondrá a disposición de todos los órganos de contratación del sector público una plataforma electrónica que permita dar publicidad a través de INTERNET a las convocatorias de licitaciones y sus resultados y a cuanta información consideren relevante relativa a los contratos que celebren, así como prestar otros servicios complementarios asociados al tratamiento informático de estos datos. En todo caso, los órganos de contratación de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales deberán publicar en esta plataforma su perfil de contratante.»

Por tanto, la LCSP otorga carácter obligatorio al Perfil del Contratante para todos los órganos de contratación del Sector público, debiéndose ubicar en Internet como sede electrónica. A su vez, el concepto de «sede electrónica» se define, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos[19], como «aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias...»

En este sentido, este Tribunal de Cuentas ha comprobado que el INJUVE cumplió con la obligación legal introducida por la LCSP relativa a la publicidad de la contratación a través del Perfil del contratante. En efecto, el INJUVE ha difundido a través de Internet diversa información relativa a su actividad contractual, tal y como establece el citado artículo 42 de la LCSP (los anuncios de licitación, las

[19] El Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, entró en vigor el 19 de noviembre de 2009.

cve: BOCG-10-CG-A-134

adjudicaciones provisionales, las adjudicaciones definitivas, los pliegos de cláusulas administrativas aplicables a los contratos, etc.), publicando esta información en Internet, tanto en su propia página web («www.injuve.migualdad.es»), como en la anteriormente citada Plataforma de Contratación del Estado («www.contrataciondelestado.es»).

C) Análisis del cumplimiento de la obligación legal de remisión de documentación al Tribunal de Cuentas.

El INJUVE, ha remitido a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización cincuenta y siete contratos correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009, por un importe total de 7.875 miles de euros.

Esta información ha sido contrastada con otros antecedentes a disposición de este Tribunal, incluidos los remitidos por el Registro Público de Contratos, con el siguiente resultado:

— Debe ponerse de manifiesto que el INJUVE, ha remitido las relaciones certificadas de contratos de los años 2008 y 2009, tal y como exige el artículo 40.2 de la LFTCu. Este Tribunal ha comprobando que los contratos incluidos en las relaciones certificadas figuraban también incluidos en el citado Registro Público.

— Examinada la información contractual de que dispone este Tribunal, referida exclusivamente al ejercicio 2008, última facilitada por el Registro Público de Contratos al Tribunal de Cuentas, y contrastada con las relaciones certificadas remitidas por el INJUVE a este Tribunal, no se apreció ninguna incidencia reseñable.

— Asimismo, debe señalarse que el INJUVE ha dado adecuado cumplimiento a la obligación, establecida en el artículo 29 de la LCSP y en el artículo 57 del anterior TRLCAP, de remitir al Tribunal de Cuentas la totalidad de los extractos de los expedientes de contratación de obras, gestión de servicios públicos, suministro, consultoría y asistencia técnica y de servicios, y administrativos especiales, que hubiese celebrado y que superen los importes fijados en el citado artículo.

Hechas estas consideraciones previas, a continuación se reflejan las incidencias más significativas observadas por este Tribunal como resultado del examen realizado de la contratación celebrada por el INJUVE durante los ejercicios 2008 y 2009.

2.2 Análisis de los contratos celebrados por el Instituto de la Juventud (ejercicios 2008 y 2009)

Este Tribunal, ha analizado conjuntamente los contratos celebrados por el INJUVE en los ejercicios 2008 y 2009 comprobando el grado de cumplimiento por parte del propio INJUVE de la normativa vigente que, en cada caso, resultaba aplicable (el TRLCAP o la LCSP), así como la observancia de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, objetividad y no discriminación, exigibles en toda la contratación administrativa, y el cumplimiento de los principios de eficiencia y economía que deben presidir la ejecución del gasto público.

En el siguiente Cuadro n.º 8, se reflejan los datos relativos al número de contratos remitidos por el INJUVE y fiscalizados por este Tribunal, diferenciando tanto los ejercicios de su celebración como los contratos que estaban sujetos al TRLCAP de los contratos a los que resultó aplicable la LCSP.

CUADRO N.º 8

CONTRATOS CELEBRADOS POR EL INJUVE REMITIDOS Y FISCALIZADOS CLASIFICADOS POR RAZÓN DE LA APLICACIÓN DEL TRLCAP Y DE LA LCSP

(Importe en miles de euros)

Clasificación por razón de la normativa aplicable	2008			2009			TOTAL		
	Nº	Importe	%	Nº	Importe	%	Nº	Importe	%
TRLCAP	14	2.614	65	-	--	-	14	2.614	33
LCSP	10	1.386	35	33	3.875	100	43	5.261	67
T O T A L	**24**	**4.000**	**51**	**33**	3.875	**49**	**57**	**7.875**	**100**

cve: BOCG-10-CG-A-134

Como puede observarse en el cuadro n.º 8 del total de la contratación remitida por el INJUVE celebrada en los ejercicios 2008 y 2009 (excluidos los contratos menores), cuarenta y tres contratos estaban sujetos a la LCSP, lo que constituyó el 75,4% de los contratos fiscalizados y el 67% de su importe total, mientras que sólo a catorce contratos les resultó aplicable el TRLCAP.

A continuación, en el cuadro n.º 9 se reflejan los datos relativos a los cincuenta y siete contratos remitidos y que han sido fiscalizados en su totalidad por este Tribunal de Cuentas, distinguiéndolos en función del procedimiento de adjudicación; procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (denominado concurso en el TRLCAP), procedimiento abierto en el que el precio fue el único criterio de adjudicación, (denominado subasta en el TRLCAP) y procedimiento negociado. Asimismo, en el cuadro se incluyen separadamente los contratos adjudicados mediante contratación centralizada, derivados de un concurso previo de adopción del tipo (a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado), así como las prórrogas de otros contratos anteriores.

CUADRO N.º 9

CONTRATOS REMITIDOS Y FISCALIZADOS (2008-2009) CLASIFICACIÓN POR PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN[1]

(Importe en miles de euros)

Procedimiento de adjudicación	2008			2009			TOTAL		
	Nº	Importe	%	Nº	Importe	%	Nº	Importe	%
Abierto con más de un criterio de adjudicación/ Concurso	11	1.581	40	15	3.281	85	26	4.862	62
Abierto con un único criterio de adjudicación (el precio)/ Subasta	1	125	3	1	63	1	2	188	2
Negociado (con promoción de concurrencia)	2	104	3	2	105	3	4	209	3
Negociado (sin promoción de concurrencia)	3	103	2	3	142	4	6	245	3
Contratación centralizada (derivada de un concurso previo de adopción del tipo)	-	--	-	12	284	7	12	284	4
Prórroga	7	2.087	52	-	--	-	7	2.087	26
T O T A L	**24**	**4.000**	**51**	**33**	**3.875**	**49**	**57**	**7.875**	**100**

1 En el cuadro se incluye la denominación de los procedimientos de adjudicación de los contratos utilizada tanto por la LCSP como por el TRLCAP. Asimismo, se recogen los supuestos de contratación centralizada y las prórrogas, a los efectos de reflejar de forma completa la información contractual.

De los datos del cuadro anterior, cabe destacar que, de los cincuenta y siete contratos celebrados por el INJUVE en los ejercicios 2008 y 2009, veintiséis fueron adjudicados por procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (anterior concurso), lo que constituyó el 46% del número total de los contratos celebrados y fiscalizados (cincuenta y siete) y el 62% del importe total adjudicado por el INJUVE en el periodo analizado 2008-2009.

Por otra parte, en el cuadro siguiente se recogen los datos de la contratación menor incluida en las relaciones certificadas remitidas por el INJUVE a petición de este Tribunal, correspondientes a los ejercicios fiscalizados 2008 y 2009, distinguiendo por razón de la naturaleza de los contratos.

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO N.º 10

CONTRATOS MENORES CERTIFICADOS POR EL INSTITUTO DE LA JUVENTUD (2008-2009) CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LA NATURALEZA

(Importes en miles de euros)

Naturaleza contrato	2008				2009				TOTAL			
	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%
Servicios	41	76	420	67	38	85	442	75	79	80	862	71
Suministro	10	18	105	17	2	4	8	1	12	12	113	9
Obras	3	6	102	16	4	9	130	22	7	7	232	19
Otros contratos	-	-	--		1	2	12	2	1	1	12	1
TOTAL	54	55	627	51	45	45	592	49	99	100	1.219	100

Del cuadro n.º 10 anterior cabe destacar que la contratación menor constituyó el 15,7% del gasto de contratación del año 2008 (4.000 miles de euros) y el 15,3% en el ejercicio 2009 (3.845 miles). Destaca especialmente el importe de los contratos menores de servicios (420 miles de euros en el ejercicio 2008 y 442 miles en el 2009), importes que constituyeron el 67% del total del gasto en contratación menor del organismo en el ejercicio 2008, y el 75% en el ejercicio 2009.

Asimismo, de la información incluida en las relaciones certificadas remitidas por el INJUVE cabe reseñar que un contrato de servicios incluido en esta relación, por un importe de 18.052 euros, IVA excluido, no debió ser adjudicado por el INJUVE de forma directa como contrato menor, ya que superaba el importe máximo de 18.000 euros previsto en el artículo 122 de la LCSP para este tipo de contratación.

2.2.1 Resultados obtenidos del análisis de la preparación, la adjudicación y la formalización de los contratos

En el análisis efectuado por este Tribunal de las fases de preparación, adjudicación y formalización de los contratos, se han observado las siguientes incidencias:

a) Incidencias en la Justificación de la necesidad de contratar.

En dos contratos, cuyo objeto fue la prestación de distintos servicios de carácter administrativo, para la tramitación, gestión y apoyo en el control de subvenciones concedidas por el INJUVE, la justificación de la necesidad de contratar prevista en el artículo 22 de la LCSP (artículo 13 del TRLCAP), estuvo basada en la insuficiencia de medios personales propios, lo que, a juicio de este Tribunal, pudiera introducir el riesgo de que el INJUVE utilice este tipo de contrataciones, para cubrir carencias estructurales de personal, al margen de la legislación laboral y de la función pública.

Estos dos contratos fueron: El contrato cuyo objeto fue la asistencia técnica a la revisión de la justificación de subvenciones del régimen general del INJUVE 2008, y el contrato cuyo objeto fue el apoyo a la revisión de informes finales e implementación de estrategias de información, comunicación, difusión y explotación del Programa Juventud en Acción.

b) Insuficiente justificación de la elección del procedimiento de adjudicación.

En cuatro contratos, el INJUVE no justificó suficientemente la elección del procedimiento de adjudicación, concretamente el negociado sin publicidad ni concurrencia, por no cumplirse los requisitos que establece el artículo 154. d) de la LCSP, en cuya virtud, los contratos que celebren las Administraciones Públicas pueden adjudicarse por este procedimiento, «Cuando, por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado». Estos cuatro contratos son analizados a continuación:

— En dos de los contratos examinados, el contrato cuyo objeto fue la contratación de salas de concierto y teatro para la realización de conciertos y obras de teatro del Programa Creación INJUVE 2008, y el contrato cuyo objeto fue la contratación de salas de concierto y teatro para realizar las actividades

cve: BOCG-10-CG-A-134

escénicas del Programa Creación INJUVE 2009, la justificación para la utilización del procedimiento negociado fue que, «... dada la dimensión y características del evento, su complejidad y exigencias técnicas así como la cesión de salas y exposiciones que se viene realizando, se considera necesario que la presentación del programa Creación INJUVE 2009, se lleve a cabo en el Círculo de Bellas Artes de Madrid, ya que es el único de la ciudad cuyas características concuerdan con las necesidades del programa y permite mostrarlo de manera conjunta y unitaria en espacio y tiempo».

Con este argumento, el INJUVE pudo explicar la idoneidad de la entidad finalmente adjudicataria para realizar la ejecución del contrato pero no fue suficiente, a juicio de este Tribunal, para justificar, tal y como exige el citado artículo 154.d) de la LCSP, la existencia de un único empresario que pudiera realizar el objeto del contrato, circunstancia que, en su caso, tendría que haberse puesto de manifiesto como resultado final de la licitación pública que, a juicio de este Tribunal, el INJUVE debió promover.

— En los otros dos contratos analizados, cuyo objeto fue el alojamiento y manutención para los participantes en los encuentros de Cabueñes para los ejercicios 2008 y 2009, respectivamente, la justificación del procedimiento negociado amparado en el artículo 154. d) de LCSP, fue motivado por el INJUVE en que resultaba «imprescindible» contratar con la empresa adjudicataria ya que era «el único en la ciudad» (Gijón) con capacidad para ejecutar el contrato. A juicio de este Tribunal, esta circunstancia no resultó suficientemente acreditada en el expediente para justificar la pretendida existencia de un único establecimiento hotelero en la ciudad de Gijón en el que pudiera realizarse el objeto del contrato, por lo que, en este caso, la utilización de este procedimiento de adjudicación pudo resultar limitativo de la concurrencia.

— Asimismo, con frecuencia, la justificación en el expediente de la elección del procedimiento y de los criterios de adjudicación utilizados, se limitó a citar de forma genérica los artículos de la LCSP que regulan los distintos procedimientos de adjudicación de los contratos, sin mayor concreción al respecto, lo que no resultó acorde con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la LCSP, que exige la adecuada justificación en el expediente de la elección del procedimiento y la de los criterios de adjudicación del contrato (y en el artículo 75 del TRLCAP). Así por ejemplo, en un contrato cuyo objeto fue el acondicionamiento de la sede del INJUVE en la c/ Ortega y Gasset, 71, de Madrid, el pliego de cláusulas administrativas particulares justificó de forma genérica la utilización del procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación, en la aplicación de lo dispuesto en los artículos 134, 135 y 141 a 145 de la LCSP, artículos que regulan, con carácter general, este tipo de procedimiento de adjudicación.

c) Insuficiente motivación de la tramitación urgente del expediente.

En cuatro contratos, sujetos todos ellos a la LCSP, no estuvo suficientemente motivada la utilización de la tramitación urgente de los expedientes de contratación, ya que no estaba justificada, a juicio de este Tribunal, la existencia de una «necesidad inaplazable» o que fuera «preciso acelerar (la contratación) por razones de interés público», en los términos previstos en el artículo 96 de la LCSP, tal y como se expone a continuación:

— En tres de los contratos analizados, la declaración de urgencia no estuvo motivada en la concurrencia de circunstancias que no hubieran podido preverse con una adecuada planificación de la contratación por parte del órgano de contratación del INJUVE, sin necesidad de recurrir a este tipo de tramitación abreviada y claramente más restrictiva de la concurrencia.

Así, en dos de los contratos citados la justificación de la urgencia por parte del INJUVE se basó en la oportunidad de aprovechar el periodo comprendido entre el 20 de diciembre y el 10 de enero del ejercicio siguiente, período en el que el CEULAJ no tiene habitualmente actividad, «aprovechándose estas fechas», para realizar determinadas actuaciones de mantenimiento ordinario (pequeñas reparaciones, revisión de las instalaciones y maquinarias, etc.).

Esta circunstancia no justificó, a juicio del Tribunal de Cuentas, por sí sola, la tramitación urgente de los expedientes, puesto que las circunstancias citadas (la necesidad de realizar actuaciones de mantenimiento), no se pueden calificar de imprevisibles al ser conocidas previamente por el órgano contratación, que pudo haber planificado adecuadamente la contratación, sin recurrir a este tipo de tramitación más restrictiva de la concurrencia. Y ello, sin perjuicio de que el citado período resultase efectivamente el más oportuno para llevar a cabo este tipo de actividades de mantenimiento del edificio.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Estos dos contratos fueron: el contrato cuyo objeto fue el suministro de gasóleo para el Centro Euro-latinoamericano de la Juventud (CEULAJ), y el contrato cuyo objeto fueron las obras de renovación de las redes generales y de distribución para agua fría y caliente del mismo Centro (CEULAJ).

Asimismo, en otro contrato, cuyo objeto fue el servicio de vigilancia de la salud para el personal del INJUVE, la justificación que consta en la declaración de urgencia, fechada el 30 de octubre de 2008, fue la finalización (en fecha 15 de diciembre de 2008) del plazo de ejecución del contrato anterior firmado con la empresa que, hasta ese momento, estaba encargada de realizar los reconocimientos médicos a los trabajadores del organismo, así como la finalización, en fecha 31 de diciembre de 2008, del contrato celebrado «... con una licenciada en medicina para cubrir la vigilancia de la salud», circunstancias, ambas, que eran sobradamente conocidas con la suficiente antelación por el órgano de contratación, que pudo y debió planificar la contratación de estos servicios sin necesidad de recurrir a la tramitación de urgencia del expediente.

Por todo ello, la pretendida urgencia invocada en estos tres contratos citados se derivó, a juicio de este Tribunal, de la propia inactividad previa del INJUVE que convirtió en inaplazable una necesidad que pudo y debió haber sido prevista, pues era conocida con la suficiente antelación por el órgano gestor.

— Por ultimo, en el cuarto contrato, cuyo objeto fue la realización de una encuesta telefónica sobre actitudes y opiniones de la población joven, el INJUVE motivó la urgencia en la tramitación del expediente para la contratación de una «encuesta dirigida a la población mayor de 16 años», en «la crisis económica y la emergencia de fenómenos sociales novedosos que le afectan, así como la próxima elaboración del Libro Blanco Juventud 2020», lo que hacía preciso «contar con carácter inmediato con datos suficientes sobre la actitud de la juventud respecto de diversos temas, así como el análisis de los mismos».

A juicio de este Tribunal, las circunstancias expresadas fueron excesivamente genéricas, y no justificaron ni concretaron suficientemente las razones de interés público, o las necesidades inaplazables que hacían preciso para el INJUVE conocer con «carácter inmediato» los datos que iban a ser obtenidos de la encuesta sobre actitudes y opiniones a la población joven, que constituyó el objeto del contrato. Todo ello de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 96 de la LCSP, artículo que, con carácter general, debe ser interpretado de una forma restrictiva por su carácter excepcional.

d) Deficiencias relativas a la publicidad de los contratos.

— En tres contratos celebrados por el INJUVE no quedó acreditado en el expediente la realización de la preceptiva publicidad en el BOE de la adjudicación definitiva del contrato, resultando esta publicidad obligatoria por ser la «cuantía»[20] (valor estimado, IVA excluido), de los citados contratos superior a 100.000€ (artículo 138 de la LCSP).

Estos contratos fueron: el contrato cuyo objeto fue el acondicionamiento de la sede del INJUVE en la C/ Ortega y Gasset, 71, de Madrid; el contrato cuyo objeto fue el apoyo a la implementación de la estrategia de formación en España del Programa Juventud en Acción y el contrato cuyo objeto fue cuyo objeto fue el servicio de mantenimiento integral de las sedes del INJUVE en Madrid.

— Asimismo, este Tribunal ha observado que, en la práctica totalidad de los contratos analizados, en los anuncios de licitación en el BOE de los contratos para su publicación, no constaba el importe máximo de los gastos de publicidad, a cargo del adjudicatario, que, siguiendo el modelo establecido en el anexo VII del RGLCAP, deben figurar por el mismo importe máximo que fije el pliego de cláusulas administrativas particulares, según lo establecido en el artículo 67.2.g) del citado RGLCAP.

e) Deficiencias en la constitución de la garantía definitiva.

— En un contrato, cuyo objeto fueron las obras complementarias en la cubierta de un edificio del INJUVE en Madrid, y que estuvo sujeto al TRLCAP, el pliego de cláusulas administrativas eximió al licitador de la constitución de la garantía definitiva, sin que se diera ninguno de los supuestos de dispensa y exención de la constitución de la citada garantía previstos en los artículos 37, 39 y 40 del TRLCAP, incumpliendo, por tanto, el INJUVE el artículo 36 del TRLCAP en cuya virtud; «Los adjudicatarios de los contratos regulados en esta Ley están obligados a constituir una garantía definitiva por el importe del 4

[20] En el trámite de alegaciones el INJUVE argumenta que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 138 de la LCSP, la publicidad de la adjudicación en el BOE no resultaba obligatoria, por razón del importe de los contratos (que era inferior a 100 euros, IVA excluido).Sin embargo, esta alegación no puede ser admitida pues el citado artículo 138 de la LCSP establece que es la cuantía del contrato, no el importe de la adjudicación, lo que determina el carácter preceptivo de la publicidad en el BOE de la adjudicación, por lo que, en los tres contratos citados, cuya cuantía superaba 100.000 euros, IVA excluido, la publicidad resultaba obligatoria.

cve: BOCG-10-CG-A-134

por 100 del importe de adjudicación, a disposición del órgano de contratación, cualquiera que haya sido el procedimiento y la forma de adjudicación del contrato».

— Asimismo, en un contrato, cuyo objeto fue la contratación de salas de concierto y teatro para realizar las actividades escénicas que conforman el Programa Creación INJUVE 2009, el INJUVE no exigió la constitución de la garantía definitiva al adjudicatario provisional, sin que esta exención en la constitución de la garantía fuera justificada adecuadamente en el pliego, tal y como exige el artículo 83 de la LCSP, en cuya virtud, «los que resulten adjudicatarios provisionales de los contratos que celebren las Administraciones Públicas deberán constituir a disposición del órgano de contratación una garantía de un 5 % del importe de adjudicación, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido...», no obstante, «atendidas las circunstancias concurrentes en el contrato, el órgano de contratación podrá eximir al adjudicatario de la obligación de constituir garantía, justificándolo adecuadamente en los pliegos...».

— Por último, en otros dos contratos, el importe de la garantía definitiva constituida no fue el resultado de aplicar el 5% al importe de la adjudicación (IVA excluido), incumpliendo lo dispuesto en el artículo 83 .1 de la LCSP. En efecto, el importe de la garantía fue el resultado de aplicar el 4,8% en uno de los contratos y el 5,8% en el otro.

Estos dos contratos fueron: el contrato cuyo objeto fue la contratación de salas de concierto y teatro para la realización de conciertos y obras de teatro del Programa Creación INJUVE 2008; y el contrato cuyo objeto fue el servicio de vigilancia y seguridad en las sedes del INJUVE para el año 2010.

f) Ausencia o falta de acreditación de la adjudicación provisional[21].

— En dos contratos, que tuvieron por objeto la contratación de salas de concierto y teatro para la realización de conciertos y obras de teatro del Programa Creación INJUVE (ejercicios 2008 y 2009), no quedó acreditada en el expediente la adjudicación provisional del contrato. En concreto, en el segundo contrato citado, el INJUVE manifestó expresamente que no realizó la adjudicación provisional, «al no recibir comunicación por el Círculo de Bellas Artes con suficiente antelación de las salas disponibles para la realización del programa Creación INJUVE, siendo esta institución la única licitadora al contrato», por lo que incumplió lo dispuesto en el artículo 135 de la LCSP, en cuya virtud, «la adjudicación provisional se acordará por el órgano de contratación en resolución motivada que deberá notificarse a los candidatos o licitadores y publicarse en un diario oficial o en el perfil de contratante del órgano de contratación, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 137 en cuanto a la información que debe facilitarse a aquéllos aunque el plazo para su remisión será de cinco días hábiles. En los procedimientos negociados y de diálogo competitivo, la adjudicación provisional concretará y fijará los términos definitivos del contrato».

g) Deficiencias en la formalización de los contratos.

— En un contrato, cuyo objeto fueron las obras de acondicionamiento de la sede del INJUVE en la c/ Ortega y Gasset 71, de Madrid, adjudicado mediante procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación, el documento de formalización incluyó un plazo máximo para la ejecución de la obra de tres meses, siendo este plazo superior al que había sido ofertado por la propia empresa adjudicataria y valorado como criterio de adjudicación por la Mesa de Contratación.

En efecto, la empresa que resultó adjudicataria ofertó como mejora una reducción en el plazo de ejecución del contrato hasta las diez semanas, con respecto al plazo máximo de tres meses previsto en el pliego. Esta reducción en el plazo de ejecución fue valorada por la Mesa de Contratación (como criterio de adjudicación) pero no fue incluida, como debiera, en el contrato formalizado por el INJUVE con la empresa adjudicataria. Esta deficiencia no queda desvirtuada por el hecho de que, en este caso concreto, el adjudicatario cumpliese el plazo ofertado de diez semanas.

A este respecto, cabe señalar que las mejoras o prestaciones adicionales ofertadas en las propuestas de los licitadores y valoradas por la Mesa de Contratación, mejoras que, en ocasiones, resultan determinantes en el resultado de la adjudicación en favor de un concreto licitador, deben ser incluidas expresamente en las cláusulas correspondientes del documento de formalización del contrato que suscriben las partes, cuyo contenido se encuentra regulado en el artículo 71 del RGLCAP.

[21] Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras, ha refundido en uno sólo los actos de adjudicación provisional y definitiva, haciendo coincidir la perfección del contrato con la formalización del mismo.

cve: BOCG-10-CG-A-134

— En tres expedientes de contratación se han observado errores materiales manifiestos en las fechas que constaban en los documentos de formalización de los contratos, fechando la formalización de los mismos en el ejercicio 2007, cuando se trataba de expedientes que fueron tramitados en los ejercicios 2008 y 2009.

Estos tres contratos fueron: el contrato cuyo objeto fue el servicio de mantenimiento integral en el CEULAJ durante los años 2009 y 2010; el contrato cuyo objeto fue el servicio de limpieza del (CEULAJ) durante los años 2009 y 2010; y el contrato cuyo objeto fue la realización de las obras de renovación de las redes para agua fría y caliente del Centro Euro-latinoamericano de la Juventud (CEULAJ).

h) Deficiencias formales observadas en las Actas de la Mesa de Contratación.

Con carácter general, en los contratos adjudicados por el INJUVE mediante procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (concurso en los contratos sujetos al TRLCAP), las Actas de la Mesa de Contratación remitidas a este Tribunal, reflejaron un resumen de las actuaciones llevadas a cabo durante la tramitación del expediente, e incluyeron actuaciones de la Mesa (como la valoración las ofertas técnicas de los licitadores), fechadas con posterioridad a la fecha de celebración que constaba en la propia Acta, lo que resultaba incoherente en sus propios términos. A juicio de este Tribunal, resulta imprescindible que todas las Actas de la Mesa de Contratación reflejen, fielmente extendidas en la fecha celebración de las licitaciones, lo sucedido en cada sesión celebrada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 81.3 y 87.3 del RGLCAP, artículos que regulan el alcance y contenido de las Actas.

2.2.2 Resultados obtenidos del análisis de los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares

Como resultado del análisis realizado de los pliegos, la práctica totalidad de ellos, aplicados a contratos adjudicados por el INJUVE mediante procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (según la LCSP) y mediante concurso (según el TRLCAP), cabe señalar las siguientes deficiencias:

a) Deficiencias en el Informe de la Asesoría Jurídica de los pliegos de cláusulas administrativas.

Con carácter general, el INJUVE acreditó el cumplimiento del preceptivo trámite del Informe del Servicio Jurídico de los pliegos de cláusulas administrativas, exigido en el artículo 99 de la LCSP, mediante la inclusión de una diligencia en cada pliego, para hacer constar que éste era fiel reflejo del Pliego Tipo o modelo de pliego, ya informado previamente por el Servicio Jurídico del Estado.

A juicio de este Tribunal, la inclusión de esta diligencia en el pliego particular, resultó suficiente para acreditar el cumplimiento del trámite del informe previo del Servicio Jurídico, únicamente, en aquellos pliegos de cláusulas administrativas particulares que no modificaron sustancialmente su contenido con respecto al del Pliego Tipo de general aplicación a los contratos de naturaleza análoga que se celebrasen por el INJUVE.

Así, el artículo 99 de la LCSP, prevé que el órgano de contratación «podrá aprobar modelos de pliegos particulares para determinadas categorías de contratos de naturaleza análoga... La aprobación de los pliegos y de los modelos requerirá el informe previo del Servicio Jurídico respectivo. Este informe no será necesario cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares se ajuste a un modelo de pliego que haya sido previamente objeto de este informe».

Sin embargo, cabe señalar que resultó excesivamente frecuente que los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos suscritos por el INJUVE modificaran los criterios objetivos de adjudicación aplicables a cada contrato en particular, con respecto a los previstos en el Pliego tipo, lo que supuso una modificación sustancial de su contenido. Por tanto, en estos casos, a juicio de este Tribunal, habría resultado necesario el informe previo de la Asesoría Jurídica respecto del pliego de cláusulas administrativas particulares, al menos, en aquellos aspectos concretos que fueron objeto de modificación.

b) Los pliegos de cláusulas incluyeron como criterios objetivos de adjudicación la valoración de factores que eran determinantes de la solvencia técnica de los licitadores.

En la práctica totalidad de los contratos adjudicados mediante procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (anterior concurso), fueron valorados como criterios objetivos de adjudicación factores o requisitos de solvencia técnica de las empresas licitadoras (determinantes de la aptitud de

cve: BOCG-10-CG-A-134

estas empresas), tales como la experiencia previa, los medios personales o materiales del licitador o la disposición por éste de certificados de aseguramiento de la calidad (certificados AENOR, ISO, etc.), factores que no son susceptibles de tal valoración de acuerdo con lo previsto en los artículos 17 y 86 del anterior TRLCAP y en los artículos 67, 53.2 y 134.1 de la vigente LCSP.

Así, como ejemplo de esta deficiencia, en un contrato de servicios cuyo objeto fue el apoyo a la revisión de informes finales e implementación de estrategias de información, comunicación, difusión y explotación del «Programa Juventud en Acción», el pliego incluyó como criterio de adjudicación la valoración de «la competencia del equipo técnico: participación en actividades internacionales, diseño y realización de actividades formativas de programas europeos dirigidos a los jóvenes», criterio que, a juicio de este Tribunal, constituyó un factor de solvencia técnica o profesional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 67 de la LCSP.

Además, en este contrato, la valoración de este criterio de adjudicación por parte del Comité de Expertos resultó determinante en la elección de una de las dos empresas licitadoras. En efecto, al licitador que resultó adjudicatario del contrato el citado Comité de Expertos le asignó 20 puntos, otorgando cero puntos a la otra empresa licitadora participante en el procedimiento, por lo que, la utilización de este factor de solvencia de los licitadores como criterio de adjudicación pudo resultar, en este contrato, restrictivo de la concurrencia. Cabe añadir por último que, en este caso concreto, la adjudicación recayó en la oferta que obtuvo menos puntuación en la valoración del criterio objetivo del precio.

c) Los pliegos de cláusulas administrativas no garantizaron el secreto de las proposiciones hasta el momento de la licitación pública.

Con carácter general, los pliegos de cláusulas administrativas aplicables a los contratos contemplaron la apertura, previa al acto público de licitación, de cierta información y documentación relativas a determinados aspectos técnicos constitutivos de las proposiciones de los licitadores, que eran evaluables como criterios objetivos de adjudicación (es decir, criterios cuya ponderación dependía de un juicio de valor).

Esta práctica habitual, no resultó acorde con el carácter secreto que deben tener las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública, de conformidad con lo establecido en los artículos 129.2 de la LCSP y 79 del TRLCAP, y redunda en perjuicio del principio de transparencia que debe regir en la contratación administrativa, principio recogido en los artículos 1 y 122, ambos de la LCSP.

En estos mismos términos, cabe citar el artículo 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en cuya virtud, «la documentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor debe presentarse, en todo caso, en sobre independiente del resto de la proposición con objeto de evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquéllos». Asimismo, el artículo 27 del citado Real Decreto dispone que, «a estos efectos, la apertura de tales documentaciones se llevara a cabo en un acto de carácter público, cuya celebración deberá tener lugar en un plazo no superior a siete días a contar desde la apertura de la documentación administrativa...».

d) Los pliegos no concretaron suficientemente el contenido o la forma de valoración de los criterios objetivos de adjudicación.

En la práctica totalidad de los contratos analizados, los pliegos de cláusulas administrativas no detallaron adecuadamente el contenido o la forma de valoración de alguno de los criterios objetivos de adjudicación que resultaban aplicables, tal y como resulta exigible en virtud de lo dispuesto en el artículo 134.2 de la LCSP y en los artículos 86 y 88.2 del TRLCAP. Concretamente, los supuestos más frecuentes observados por este Tribunal fueron: la inclusión de mejoras indeterminadas, la ausencia de una fórmula para valorar el criterio precio y la insuficiente concreción de los criterios técnicos, tal y como se expone a continuación:

d.1) Con excesiva frecuencia, los pliegos incluyeron como criterio objetivo de adjudicación, las mejoras o prestaciones adicionales que pudieran ofertar los propios licitadores, tales como, las «propuestas y sugerencias que mejoren las condiciones de este proyecto sin alterar sus características técnicas», las «propuestas de tipo técnico, operativo o funcional» y las «propuestas de carácter económico». Y ello sin la suficiente determinación previa de su posible contenido, o sin concretar adecuadamente el método para su valoración, lo que requirió necesariamente que esta valoración fuera determinada por la propia Mesa

cve: BOCG-10-CG-A-134

de Contratación en un momento posterior a la apertura de las proposiciones de los licitadores, introduciendo un excesivo grado de subjetividad y discrecionalidad en el procedimiento de adjudicación, en perjuicio de la transparencia del procedimiento y de la objetividad que exigen los artículos 1 y 123, de la LCSP y el artículo 86 del anterior TRLCAP.

d.2) En un contrato, cuyo objeto fue la encuesta telefónica sobre actitudes de la población joven, el pliego de cláusulas no determinó ninguna fórmula de valoración del criterio precio, por lo que la fórmula fue concretada, a posteriori, por la propia Mesa de Contratación, lo cual no fue acorde con los principios de transparencia y objetividad que deben regir la contratación administrativa.

d.3) En la mayoría de los contratos los pliegos no concretaron suficientemente el contenido o la forma de valorar los criterios de adjudicación cuya cuantificación dependía de un juicio de valor, incluyendo criterios como la valoración del denominado «Plan de trabajo» o del «Proyecto técnico de ejecución del programa», sin mayor precisión al respecto. Esta insuficiente determinación previa en los pliegos restó transparencia y objetividad al procedimiento de licitación, ya que supuso que estos criterios, que por su propio carácter conllevan un elevado grado de subjetividad en su valoración, fueran definidos con posterioridad a la apertura de las proposiciones de los licitadores, incluyendo así un excesivo grado de discrecionalidad en la actuación de la Mesa de Contratación, o, en su caso, del Comité de Expertos designado al efecto. Comité este último que fue constituido en aquellos casos en los que los pliegos asignaron a los «criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor...», de acuerdo con el artículo 134.2 de la LCSP.

e) Los pliegos de cláusulas administrativas incluyeron fórmulas o métodos para valorar los criterios objetivos de adjudicación cuya aplicación no resulta acorde con el criterio de eficiencia.

— Con carácter general, los pliegos incluyeron una fórmula para valorar el criterio precio que asignó la máxima puntuación prevista a la oferta más barata, prescindiendo del valor relativo que la propia baja o economía representase respecto del presupuesto de licitación del contrato, de manera que con este sistema pueden obtener esa máxima puntuación tanto bajas insignificantes como otras que supongan verdaderas economías. Es decir, si bien este método de valoración permite una correcta ordenación de las ofertas en función del precio, sin embargo, no es adecuado para la ponderación del criterio precio con respecto de los restantes criterios de adjudicación, en virtud de lo dispuesto en 134 de la LCSP y el artículo 86 del TRLCAP, ni resulta acorde con el principio de eficiencia aplicable en la ejecución del gasto público.

Como ejemplo de la falta de eficiencia señalada, cabe citar un contrato, cuyo objeto fue la dinamización, desarrollo y gestión del Centro de Información Joven durante el año 2009, en el que la aplicación de este tipo de fórmula dio lugar a que una baja económica en una de las dos ofertas presentadas, por importe de 8.800 euros respecto del presupuesto de licitación (es decir, del 8%), fuese valorada con el máximo de puntuación posible (35 puntos), mientras que una baja económica por importe de 2.200 euros (es decir del 2%) se valoró únicamente con 8,75 puntos.

Como puede observarse, la aplicación de esta fórmula dio lugar a que una diferencia poco significativa (del 6%) en las bajas económicas de las dos ofertas económicas presentadas por los licitadores, diera como resultado una diferencia en la puntuación de 26,25 puntos diferencia de puntuación que fue determinante en el resultado de la adjudicación definitiva. Además cabe añadir que, en este contrato, la empresa adjudicataria obtuvo una puntuación en los criterios de carácter técnico sustancialmente menor, de 48 puntos (de los 65 posibles), mientras que la otra empresa licitadora obtuvo 63 (del total de 65 puntos posibles) en el mismo criterio técnico.

— En un contrato, cuyo objeto fue el servicio de mantenimiento integral del (CEULAJ) durante los años 2009 y 2010, el pliego contempló la aplicación de un umbral de saciedad o límite en la valoración de las bajas económicas de las ofertas de los licitadores. Concretamente, el sistema previsto consistió en dar cero puntos en la valoración del criterio económico (cuya ponderación fue del 40%), a los licitadores que presentaran ofertas cuya baja fuera «mayor a 5 puntos porcentuales respecto de la baja media del conjunto», de forma que las empresas que se encontraran en esa circunstancia no obtendrían puntuación alguna en el criterio económico y difícilmente podrían resultar adjudicatarias del contrato.

A juicio de este Tribunal, la inclusión de estos topes máximos para la valoración de las bajas económicas ofertadas por los licitadores, respecto del presupuesto de licitación de los contratos implicó, de facto, una renuncia automática del órgano de contratación a la posibilidad de obtener una mayor

cve: BOCG-10-CG-A-134

economía, sin comprobar antes como hubiera sido lo procedente, mediante el correspondiente trámite de audiencia, la viabilidad de las ofertas económicas presentadas, tal y como prevén los artículos 83 y 86 del TRLCAP y 136 de la LCSP, para el caso de que una oferta, excesivamente baja respecto del precio de licitación, estuviera incursa en presunción de temeridad, de conformidad con los parámetros objetivos previstos en el propio pliego de cláusulas. No obstante, en este caso específico, en el que sólo se presentaron dos empresas licitadoras, esta deficiencia no tuvo trascendencia en el resultado de la adjudicación.

Por otra parte, el pliego contempló también la valoración como criterio de adjudicación de las mejoras o «propuestas de carácter económico de 0 a 0,25 puntos cada una» ofertadas por los licitadores, que podrían así mejorar su puntuación final planteando las citadas mejoras económicas, sin el riesgo de obtener cero puntos en el criterio económico, lo que pudiera haber desincentivado a los licitadores a realizar bajadas económicas en sus ofertas.

f) Los pliegos de prescripciones técnicas incluyeron cláusulas propias de los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

En la totalidad de los contratos analizados se ha detectado que los pliegos de prescripciones técnicas incluyeron aspectos, tales como, los criterios de adjudicación, el presupuesto máximo, el plazo de ejecución del contrato o la forma de pago, que deben figurar previstos únicamente en el pliego de cláusulas administrativas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 67, en relación con el artículo 68.3, ambos del RGLCAP.

g) Errores en la valoración de los criterios de adjudicación.

— En un contrato, cuyo objeto fue el acondicionamiento de la sede del INJUVE en MADRID, fue valorado el criterio de las mejoras de los licitadores consistentes en las propuestas de reducción del plazo de ejecución del contrato respecto de plazo máximo previsto en el pliego (de tres meses, 12,86 semanas), sin que la forma de valorar esta mejora (que fue extemporáneamente concretada en el propio Informe de Valoración de la Mesa de Contratación y no antes), fuese exactamente proporcional, tal y como se señala a continuación:

a) Una reducción del plazo de ejecución de tres meses a diez semanas (es decir, 2,86 semanas menos) fue valorada con 0,25 puntos; b) una reducción del plazo máximo de ejecución en un mes (4,29 semanas menos) obtuvo 0,50 puntos; y c) una reducción del plazo de tres meses a dos meses y dos semanas (2,29 semanas menos) también obtuvo 0,25 puntos, por lo que la puntuación de estas mejoras no resultó exactamente proporcional en su valoración. A este respecto, cabe reseñar que, si bien las diferencias en la puntuación fueron poco significativas, sí pudieron haber resultado determinantes en el resultado de la adjudicación, si se tiene en cuenta que la empresa que resultó finalmente adjudicataria sólo obtuvo una centésima de punto más (0,01 puntos) en la puntuación total obtenida, con respecto a la puntuación obtenida por el siguiente licitador mejor valorado.

— En un contrato, cuyo objeto fue el diseño, producción, montaje y desmontaje de la Exposición «Creación Injuve 2008», este Tribunal ha observado la existencia de un error aritmético en el resultado obtenido de la aplicación de la fórmula prevista para la valoración del criterio precio. Así, según consta en el Informe de Valoración de la Mesa de Contratación, la oferta económica de la empresa que resultó adjudicataria, aplicando la fórmula de valoración del precio, obtuvo 2,40 puntos, cuando el resultado correcto de la puntuación aplicando la fórmula prevista debió ser de 2,31 puntos. No obstante, en este caso, el error aritmético apuntado no tuvo repercusión en el resultado de la adjudicación.

h) Otras deficiencias formales relativas a los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

— En un contrato, cuyo objeto fue el servicio de vigilancia de la salud e higiene industrial para el personal del INJUVE, los pliegos incluyeron la regulación de la Mesa de Contratación en un contrato que fue adjudicado por procedimiento negociado y en el que la citada Mesa no fue constituida, por tener su constitución carácter potestativo. Este tipo de imprecisiones terminológicas deben evitarse en el futuro pues introducen cierta confusión y opacidad en el expediente de contratación.

cve: BOCG-10-CG-A-134

2.2.3 Resultados obtenidos del análisis de la ejecución, cumplimiento o recepción del contrato

En un contrato, cuyo objeto fue la prórroga del contrato privado de seguro por impago de rentas del programa «Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler», sujeto al TRLCAP (únicamente en su preparación y adjudicación), la prórroga del contrato por dos años más (ejercicios 2009 y 2010), fue suscrita pese al Informe desfavorable de la Abogacía del Estado, de fecha 17 de septiembre de 2008. Según este Informe, la prórroga acordada resultaba contraria a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, que regula el Contrato de Seguro (LCS), criterio que comparte este Tribunal. En efecto, en virtud del citado artículo 22, «la duración del contrato será determinada en la póliza, podrá establecerse que se prorrogue una o más veces por un período no superior a un año cada vez».

Y ello, no queda desvirtuado por el hecho de que el propio pliego de cláusulas administrativas particulares incluyera en su clausulado la posibilidad de prorrogar el contrato por un período de dos años, por resultar esta cláusula del pliego contraria a la citada Ley 50/1980.

Cabe añadir además que, en el pliego de cláusulas administrativas constaba diligencia de que éste pliego particular era «fiel reflejo del tipo informado favorablemente por el Servicio Jurídico del MTAS con fecha 21-03-2002, y aprobado por Resolución de la Directora General del Organismo Autónomo INJUVE con fecha 01 de abril del mismo año», motivo por el que no fue informado previamente por la Abogacía del Estado, al entenderse cumplido este trámite legal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 49 del TRLCAP (y artículo 99 de la vigente LCSP).

A juicio de este Tribunal el INJUVE debió utilizar un pliego de cláusulas administrativas específico y previamente informado por la Abogacía del Estado, por tratarse de un contrato que no era de naturaleza análoga al regulado por el citado Pliego Tipo.

En efecto, el Pliego Tipo que era aplicable a los contratos administrativos de servicios fue utilizado por el INJUVE, de manera impropia, al contrato privado de seguro analizado, y, en consecuencia, el régimen de prórrogas fue regulado en el pliego de conformidad con lo dispuesto en el entonces vigente TRLCAP, que admitía la prórroga de los contratos de administrativos de servicios por un período de dos años, en contra de lo dispuesto en citada la Ley de Contrato de Seguro.

3. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

El Instituto de la Juventud, como Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Igualdad, entre cuyos principios y fines se encuentra promover la igualdad de oportunidades entre los jóvenes y fomentar la formación de los jóvenes en los valores de solidaridad e igualdad, una parte de los contratos y convenios de colaboración que han sido celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado han tenido por objeto directo la promoción de la igualdad de oportunidades entre los y las jóvenes.

— Así, el INJUVE celebró durante los ejercicios 2008 y 2009, dos contratos cuyo objeto fue la realización de encuestas telefónicas sobre determinadas actitudes y opiniones de la población joven, así como numerosos convenios de colaboración para el desarrollo del Programa para «la Promoción de la Igualdad de Oportunidades entre los y las jóvenes». Los resultados obtenidos tanto de la ejecución de los contratos, como del cumplimiento de los convenios, reflejaron los diferentes datos estadísticos obtenidos, desagregándolos no sólo en función de la edad de los jóvenes sino también del sexo, por lo que, en este sentido, el INJUVE cumplió adecuadamente con las previsiones del artículo 20 de Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres.

En efecto, el artículo 20 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres prevé, como uno de los principios generales de las Políticas Públicas para la Igualdad, que, «al objeto de hacer efectivas las disposiciones contenidas en esta Ley y que se garantice la integración de modo efectivo de la perspectiva de género en su actividad ordinaria, los poderes públicos, en la elaboración de sus estudios y estadísticas,» deberán, entre otras actuaciones, «incluir sistemáticamente la variable de sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que lleven a cabo».

— Por otra parte, en materia de contratación pública la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres establece lo siguiente:

cve: BOCG-10-CG-A-134

El artículo 33 dispone que:

«Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de sus órganos de contratación y, en relación con la ejecución de los contratos que celebren, podrán establecer condiciones especiales con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos del sector público.»

Asimismo, el artículo 34 dispone:

«1. Anualmente, el Consejo de Ministros, a la vista de la evolución e impacto de las políticas de igualdad en el mercado laboral, determinará los contratos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos que obligatoriamente deberán incluir entre sus condiciones de ejecución medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, conforme a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

En el Acuerdo a que se refiere el párrafo anterior podrán establecerse, en su caso, las características de las condiciones que deban incluirse en los pliegos atendiendo a la naturaleza de los contratos y al sector de actividad donde se generen las prestaciones.

2. Los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos de las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, cumplan con las directrices del apartado anterior, siempre que estas proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirvan de base a la adjudicación y respetando, en todo caso, la prelación establecida en el apartado primero de la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.»

En relación con las previsiones contempladas en estas dos disposiciones, cabe señalar que, el INJUVE, durante el período fiscalizado, no hizo uso de las posibilidades previstas en los dos artículos citados, ya que los contratos celebrados por el INJUVE no establecieron, en el marco de las prescripciones técnicas de los contratos, las citadas «condiciones especiales de ejecución», que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 102 de la LCSP, pueden referirse, entre otras, «... a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro...». Tampoco los pliegos aprobados por el órgano de contratación del INJUVE contemplaron cláusulas específicas tendentes a promover la igualdad entre mujeres y hombres, en los términos acabados de expresar en el artículo 34.2 de la LOI, en relación con la Disposición adicional octava del TRLCAP que debe entenderse referida a la Disposición adicional sexta de la LCSP.

A este respecto, resultaría aconsejable, a juicio de este Tribunal, que, si en el futuro, el INJUVE, incluyera este tipo de condiciones especiales de ejecución de los contratos o de cláusulas específicas en sus pliegos, con la finalidad de promover la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, lo hiciera de acuerdo con lo que, en su caso, establezca al respecto el correspondiente y anual Acuerdo del Consejo de Ministros, de conformidad con lo previsto en el artículo 34.1 de la LOI, acabado de citar.

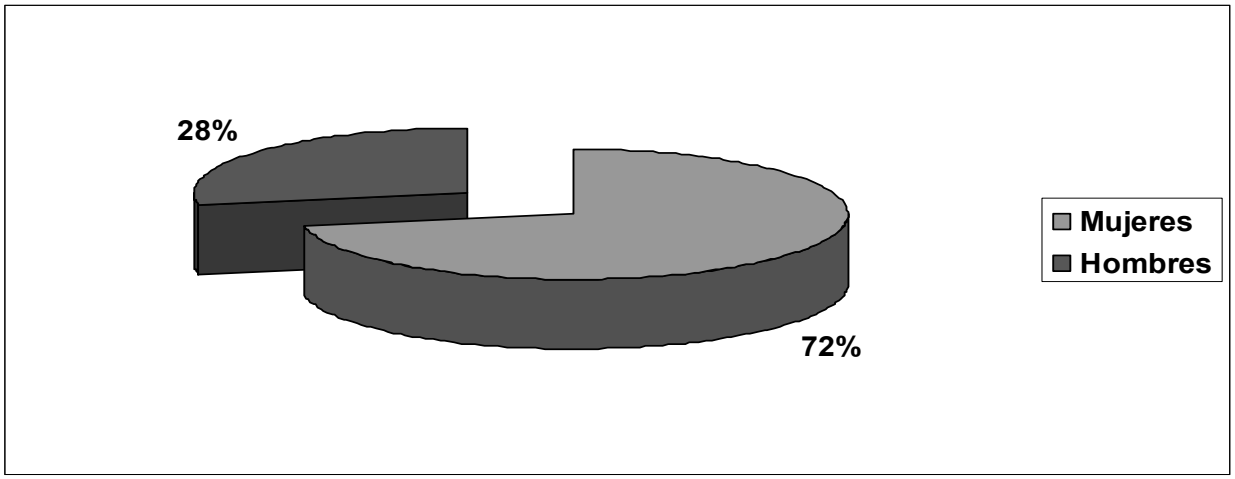
— Por último, el artículo 63 de la propia LOI, en relación con la evaluación sobre la situación de la igualdad efectiva en el empleo público, dispone que: «Todos los Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos remitirán, al menos anualmente, a los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Administraciones Públicas, información relativa a la aplicación efectiva en cada uno de ellos del principio de igualdad entre mujeres y hombres, con especificación, mediante la desagregación por sexo de los datos, de la distribución de su plantilla, grupo de titulación, nivel de complemento de destino y retribuciones promediadas de su personal».

En este sentido, el «Informe-Memoria de Programas, Actividades y Funciones del Instituto de la Juventud» correspondiente al ejercicio 2009, recoge, entre otros aspectos, la información global relativa a la distribución de la plantilla de personal funcionario y laboral del INJUVE en función de su sexo, si bien, esta información no desagrega, como resultaría adecuado, los datos por cada diferente grupo de titulación, nivel de complemento de destino y retribuciones promediadas de su personal.

A continuación, en los gráficos n.º 1 y n.º 2, se reflejan los datos globales relativos a la distribución por sexos de los 186 trabajadores (funcionarios y contratados laborales), que prestaban sus servicios en el INJUVE, a fecha 31 de diciembre de 2009, tal y como aparecen incluidos en el citado Informe-Memoria:

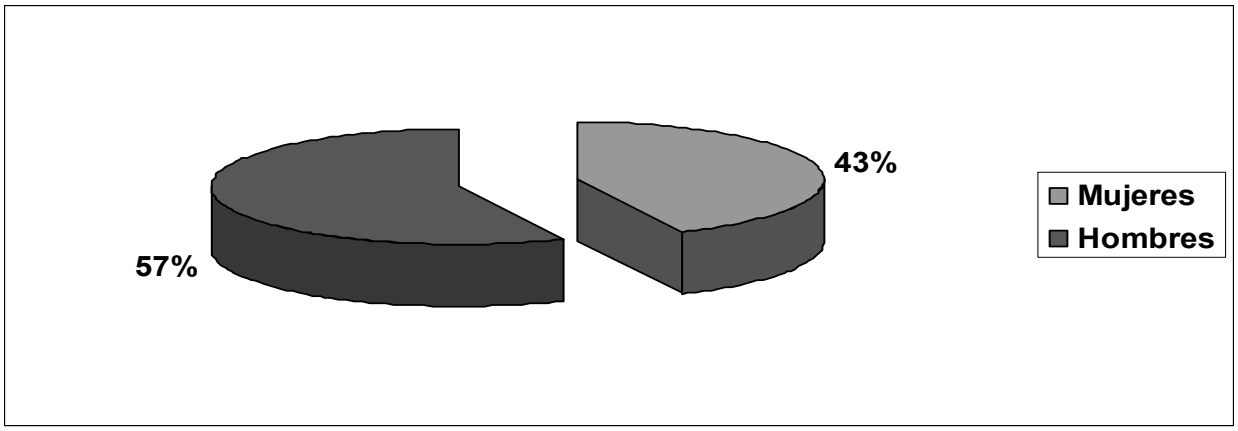
cve: BOCG-10-CG-A-134

GRÁFICO N.º 1
DISTRIBUCIÓN DE PERSONAL FUNCIONARIO POR SEXO (EJERCICIO 2009)



Como puede observarse del gráfico anterior, de los 137 funcionarios que prestaban sus servicios en el INJUVE, a fecha 31 de diciembre de 2009, la distribución por sexos era del 28% de hombres, mientras que el 72% del personal funcionario eran mujeres.

GRÁFICO N.º 2
DISTRIBUCIÓN DE PERSONAL LABORAL POR SEXO (EJERCICIO 2009)



Por su parte, tal y como se refleja en el gráfico n.º 2, de los 48 contratados laborales que prestaban sus servicios en el INJUVE, a fecha 31 de diciembre de 2009, el 57% del personal laboral contratado eran hombres mientras que el otro 43% del personal laboral eran mujeres.

Por lo tanto, según lo expuesto, en lo que respecta al grado de cumplimiento por parte del INJUVE de las previsiones contenidas en la LOI, en aquellas cuestiones observadas en el curso de la presente Fiscalización, cabe señalar que, durante el período fiscalizado (2008-2009), el INJUVE ha cumplido adecuadamente la citada norma en lo que respecta a la forma de presentación de sus estudios y estadísticas, incluyendo en ellos debidamente la variable del sexo, de acuerdo con lo dispuesto en este sentido en el citado artículo 20 de la LOI.

No obstante, en relación con la información que presenta en su Informe-Memoria anual correspondiente al ejercicio 2009, en lo que respecta a la distribución de la plantilla de su personal, el INJUVE debería desagregar la mencionada información, en posteriores Informes, no solo en función del sexo, sino también en función de cada distinto grupo de titulación, del nivel de complemento de destino y de las retribuciones promediadas de su personal, de conformidad con lo previsto los antes mencionados artículos 20 y 63 de la LOI.

Madrid, 28 de abril de 2011.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, **Manuel Núñez Pérez.**

cve: BOCG-10-CG-A-134

251/000031 (CD)
771/000031 (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 Enajenaciones Inmobiliarias realizadas por el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas en los ejercicios 2003 a 2005, así como del Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de enero de 2013.—P.D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro.**

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ENAJENACIONES INMOBILIARIAS REALIZADAS POR EL INSTITUTO PARA LA VIVIENDA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LOS EJERCICIOS 2003 A 2005 EN SU SESIÓN DEL DÍA 18 DE DICIEMBRE DE 2012

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 18 de diciembre de 2012, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las Enajenaciones Inmobiliarias realizadas por el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas en los ejercicios 2003 a 2005:

ACUERDA

Invitar al Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED), como sucesor del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas a:

1. Continuar con las exigentes políticas de transparencia que aplica en las enajenaciones de los bienes inmuebles adscritos.
2. Continuar con el proceso de excelencia en la selección, acreditación, justificación de las enajenaciones, elaboración de pliegos y control de licitadores y adjudicatarios.
3. Persistir en la política de optimización y racionalización en la fijación y justificación del precio de enajenación.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de diciembre de 2012.—El Presidente de la Comisión, **Ricardo Tarno Blanco**.—La Secretaria Primera, **Celia Alberto Pérez.**

cve: BOCG-10-CG-A-134

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ENAJENACIONES INMOBILIARIAS REALIZADAS POR EL INSTITUTO PARA LA VIVIENDA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LOS EJERCICIOS 2003 A 2005

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 30 de junio de 2011 el Informe de fiscalización de las enajenaciones inmobiliarias realizadas por el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas en los ejercicios 2003 a 2005, 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-134

ÍNDICE

Página

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y DE ABREVIATURAS 246

1. INTRODUCCIÓN 247

1.1 Antecedentes de la fiscalización 247
1.2 Carácter y funciones del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas 247
1.3 Antecedentes legislativos y regulación actual 247
1.4 Tratamiento de alegaciones 248

2. OBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN 248

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 248

3.1 Conclusiones 248
3.2 Recomendaciones 248

4. ENAJENACIONES INMOBILIARIAS 248

4.1 Actuaciones comunes a todos los procedimientos 249
4.2 Enajenación de viviendas ocupadas 249
4.3 Enajenación de viviendas desocupadas 250
4.4 Enajenación directa de locales comerciales 253
4.5 Enajenación de locales comerciales y solares a través de subasta 254
4.6 Enajenación de los demás inmuebles 257

APÉNDICES 260

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

BOD:	Boletín Oficial de Defensa.
EPSA:	Empresa Pública del Suelo de Andalucía.
INVIED:	Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa.
INVIFAS:	Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas.
LOFAGE:	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LPAAPP:	Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
RPE:	Reglamento para la Aplicación de la Ley del Patrimonio del Estado.
TRLCAP:	Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

cve: BOCG-10-CG-A-134

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes de la fiscalización

1.1.1 La presente fiscalización fue incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2006, aprobado por Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 31 de enero de 2006. La fiscalización fue acordada a iniciativa del Pleno del propio Tribunal.

1.1.2 Las Directrices Técnicas de la fiscalización fueron aprobadas por Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de diciembre de 2006.

1.2 Carácter y funciones del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas

El Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas (en adelante INVIFAS) es un organismo autónomo de los previstos en el artículo 43.1.a) de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Ley 6/1997, en adelante LOFAGE). Las actividades del INVIFAS están dirigidas a la consecución de los fines objeto de la Ley 26/1999, de 9 de julio, de la Ley de Medidas de Apoyo a la Movilidad Geográfica de los Miembros de las Fuerzas Armadas, que se concretan en las siguientes medidas (artículo 1):

— Facilitar una compensación económica para atender las necesidades de vivienda originadas por cambio de destino que suponga cambio de localidad.

— Asignar en régimen de arrendamiento especial las viviendas militares en los casos singulares que contempla la citada ley.

— Proporcionar ayudas para el acceso a la propiedad de vivienda.

La Ley 26/1999, en atención a un nuevo modelo de Fuerzas Armadas, prevé la enajenación de la mayoría de las viviendas militares existentes en el momento de su entrada en vigor. Cobrando especial importancia la actividad del INVIFAS consistente en la racionalización del uso y destino de las viviendas militares, en particular, la enajenación de todas aquéllas que no se destinen a los fines señalados en las anteriores medidas.

A efectos de esta fiscalización las funciones más importantes son las establecidas en los artículos 5 a 12 y en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 26/1999, relativas respectivamente al destino y a la enajenación de viviendas militares y demás inmuebles, así como en los artículos 9 a 20 y 24 a 27 del Real Decreto 991/2000, de 2 de junio, por el que se desarrolla la Ley anteriormente citada.

1.3 Antecedentes legislativos y regulación actual[1]

El INVIFAS, fue creado por Real Decreto 1751/1990, de 20 de diciembre, en virtud de la autorización contenida en el artículo 80 y en la Disposición final séptima de la Ley 4/1990, de 29 de junio; constituyéndose como Organismo Autónomo, de carácter comercial dependiente del Ministerio de Defensa.

La promulgación de la LOFAGE, norma que hacía desaparecer la distinción entre Organismos Autónomos comerciales y de otro tipo, implicó la necesaria adaptación a la misma del Instituto, lo que se llevó a cabo por el artículo 60 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social de 30 de diciembre.

La norma de rango legal que regulaba el INVIFAS en el periodo a fiscalizar es la Ley 26/1999, de 9 de julio, de Medidas de Apoyo a la Movilidad Geográfica de los Miembros de las Fuerzas Armadas, que derogó el Real Decreto 1751/1990, de 20 de diciembre.

El Real Decreto 991/2000, de 2 de junio desarrolla la Ley 26/1999 y contiene los Estatutos vigentes del INVIFAS.

Como legislación supletoria en lo que a enajenación de inmuebles se refiere rigieron durante el periodo fiscalizado el texto articulado de la Ley del Patrimonio del Estado, aprobado por el Decreto 1022/1964, de 15 de abril, el Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio del Estado, aprobado por el Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre y la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

[1] En la actualidad el INVIFAS ha sido refundido con la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa convirtiéndose en Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED) en virtud de la disposición adicional quincuagésima primera de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 Por el Real Decreto 1286/2010, de 15 de octubre, se aprueba su Estatuto.

cve: BOCG-10-CG-A-134

1.4 Tratamiento de alegaciones

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas se dio trámite de alegaciones a los responsables del sector público fiscalizado y a quienes lo habían sido durante el periodo a que se extiende la fiscalización.

Este trámite se ha llevado a cabo en dos ocasiones pues, enviado el Informe por primera vez, el INVIFAS manifestó que por error no había enviado un gran volumen de documentación que puso entonces a disposición de este Tribunal. Se procedió por tanto a fiscalizar esa documentación y poner de manifiesto el resultado de dicho examen al INVIFAS y a los demás legitimados para formular alegaciones.

2. OBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización tiene por objeto la enajenación de viviendas militares, así como de los demás inmuebles (esencialmente locales comerciales y solares), realizada durante los ejercicios 2003 a 2005 por el INVIFAS, siendo el objetivo comprobar que esas enajenaciones se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias que les son de aplicación.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1 Conclusiones

1.ª El INVIFAS observa la práctica de declarar en la escritura pública de compraventa haber recibido el precio del inmueble con anterioridad a la venta, cuando lo cierto es que el pago de la compraventa se hace efectivo días después del otorgamiento de escritura. Esta práctica puede suponer un riesgo para los intereses de la Hacienda pública.

2.ª Las tasaciones de las viviendas enajenadas realizadas por sociedades autorizadas contratadas por el INVIFAS se realizaron siguiendo lo preceptuado legalmente.

3.ª Con carácter general se admitió que participasen en los concursos para la enajenación de viviendas desocupadas licitadores que presentaron documentación defectuosa para acreditar sus requisitos y méritos.

4.ª Fueron admitidos a licitación en los concursos para la enajenación de viviendas desocupadas interesados que presentaron sus solicitudes a través del Servicio Postal sin cumplir los requisitos legalmente exigibles para garantizar que la presentación se había realizado dentro de plazo.

5.ª Se han detectado numerosas irregularidades y deficiencias de tipo procedimental especialmente en la enajenación de locales comerciales y solares mediante subasta y convenio (Apartados 4.5 y 4.6).

6.ª Las cuantías por las que fueron enajenados los inmuebles objeto de convenio con otros entes públicos, no se encuentran suficientemente justificadas (Apartado 5.6.1).

7.ª En alguno de los convenios fiscalizados no ha quedado acreditado que la actuación del INVIFAS garantizase el interés público cuya protección le incumbía (Apartado 4.6.1).

3.2 Recomendaciones

1.ª El INVIFAS debería modificar su forma de cobro de las enajenaciones inmobiliarias de manera que no existiera riesgo para los fondos públicos.

2.ª El INVIFAS debería incluir en los pliegos reguladores de los concursos para la enajenación de viviendas desocupadas, la obligación de los adjudicatarios de no alterar de forma voluntaria durante un periodo determinado, las condiciones personales que les permitieron licitar en los mencionados concursos y resultar adjudicatarios de viviendas.

3.ª En las enajenaciones de solares en virtud de convenio ha de acreditarse debidamente tanto la causa como la justificación del precio de enajenación.

4. ENAJENACIONES INMOBILIARIAS

Durante el periodo fiscalizado el INVIFAS enajenó 14.181 inmuebles, por un valor total de 1.569.272 miles de euros. El 97% del citado importe corresponde a la enajenación de viviendas militares, si bien

cve: BOCG-10-CG-A-134

tiene especial importancia cualitativa la enajenación de solares, en los que se obtuvo un precio medio unitario de más de 800 miles de euros.

Como se ha señalado más arriba el objetivo de la fiscalización es comprobar si en la enajenación de viviendas militares, así como en las de los demás inmuebles (esencialmente locales comerciales y solares), producidas durante los ejercicios 2003 a 2005 se observaron las normas contenidas en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 26/1999, de 9 de julio, y en el Capítulo VI del Real Decreto 991/2000.

Los procedimientos de enajenación se regulan especialmente en los artículos 24 a 27 del Real Decreto 991/2000.

La estructura del presente Informe sigue la de los diferentes procedimientos de enajenación inmobiliaria utilizados por el INVIFAS, exponiendo las incidencias detectadas en la fiscalización según el momento procedimental en el que se produjeron.

4.1 Actuaciones comunes a todos los procedimientos

4.1.1 El primer requisito para proceder a la enajenación de un bien inmueble es que el mismo forme parte del patrimonio del INVIFAS, se encuentre administrado por el propio organismo autónomo y que el inmueble conste inmatriculado en el Registro de la Propiedad como perteneciente al INVIFAS.

Si bien en los expedientes fiscalizados no existe un documento concreto que refleje los requisitos antedichos, cabe considerarlos cumplidos por el documento de iniciación del procedimiento de enajenación, el cual consta en todos los expedientes, y por la inscripción registral.

La inscripción en el Registro de la Propiedad basta para acreditar los tres requisitos, ya que acredita la propia inscripción y la incorporación al patrimonio del INVIFAS, tanto porque esa incorporación se produce por ministerio de la Ley como por la presunción de legitimación registral.

En cuanto a la administración por el INVIFAS, los actos de enajenación acreditan la realidad de la misma.

4.1.2 Para que un inmueble pueda ser enajenado por el INVIFAS es preciso que no se trate de una vivienda de las destinadas a ser facilitadas en régimen de arrendamiento especial al personal militar. Estas viviendas se relacionan por el Ministro de Defensa, mediante Orden comunicada.

Por Orden DEF/2424/2004, de 20 de julio, publicada en el BOE de 21 de julio, se delegó en la Directora General Gerente del INVIFAS, entre otras competencias la de «Determinar la relación de las viviendas militares no enajenables y modificar la citada relación cuando varíen las circunstancias que sirvieran para su elaboración, señalando en las disposiciones que se dicten al efecto el uso o destino posterior que tendrán las viviendas militares afectadas».

En el periodo fiscalizado la Dirección-Gerencia del INVIFAS dictó, en virtud de la delegación referida, cuatro Resoluciones. Ninguna de las viviendas enajenadas fiscalizadas se encontraba calificada como vivienda no enajenable.

4.1.3 El inmueble ha de ser incluido en el correspondiente calendario de ventas para su enajenación.

El Ministro de Defensa fijará, en todo caso, los criterios para determinar el orden de prelación y los calendarios de venta de las viviendas militares, de acuerdo con los intereses públicos. Todas las viviendas enajenadas fiscalizadas se encontraban recogidas en los calendarios vigentes durante la fiscalización.

4.1.4 Los inmuebles han de ser tasados por al menos dos entidades de tasación, inscritas en el registro correspondiente del Banco de España y seleccionadas mediante concurso público.

En el periodo fiscalizado los inmuebles, salvo lo que se expone en los apartados correspondientes del Informe para ciertos solares, fueron tasados por dos entidades que realizaron sus tasaciones en virtud de sendos contratos de asistencia que fueron adjudicados a través de procedimientos abiertos y mediante la forma de concurso público.

Las tasaciones se ajustaron a las previsiones legales, habiéndose aportado, a requerimiento de este Tribunal, los correspondientes informes, los cuales se hayan adecuadamente fundamentados.

4.2 Enajenación de viviendas ocupadas

Durante el periodo fiscalizado se enajenaron por el INVIFAS 11.026 viviendas ocupadas por un valor de 1.292.537 miles de euros, siendo tramitada su venta mediante la agrupación en 414 expedientes.

El procedimiento de enajenación previsto para las viviendas ocupadas, una vez realizados los actos comunes a todo tipo de enajenación —respecto de los que ya se han expuesto los resultados de la

cve: BOCG-10-CG-A-134

fiscalización— es el de venta directa a los titulares de un derecho de arrendamiento sobre las mismas o a falta de estos, a los beneficiarios que tengan reconocido el derecho de uso con carácter vitalicio.

La citada venta directa se hace mediante ofrecimiento de adquisición a quien proceda, según lo acabado de exponer, por un precio que previamente ha sido determinado aplicando una reducción del 50 por ciento al valor de la vivienda, el cual se obtiene de la media aritmética de las tasaciones realizadas por dos entidades autorizadas.

La adquisición de la vivienda resulta potestativa, manteniéndose en caso contrario el derecho del usuario a la ocupación permanente de la misma en régimen de arrendamiento especial.

De los 414 expedientes de enajenación de viviendas ocupadas antes citados se han fiscalizado 34 expedientes (números 1 a 34 del Apéndice I del Informe) mediante los que se tramitó la venta de 5.083 viviendas por un importe de 803.184 miles de euros, lo que representan el 62% del importe total obtenido por el INVIFAS por la enajenación de viviendas ocupadas durante el periodo fiscalizado.

Sin perjuicio de lo anterior, examinados los trámites comunes a todos los expedientes no se aprecian incidencias dignas de mención.

Habida cuenta del importante volumen de viviendas, se realizó un segundo muestreo sobre los 34 expedientes seleccionados inicialmente, escogiendo de cada uno de ellos un número de viviendas que permitiese fiscalizar la tramitación concreta de enajenaciones individuales de viviendas. Estas viviendas fiscalizadas individualmente son 66, recogidas en el Apéndice II del Informe con los números 1A a 66A y de su examen resultan las deficiencias que se exponen a continuación:

— En 3 de los 65 expedientes fiscalizados (números 1A, 11A y 25B), no consta fehacientemente el momento en que se produjeron las aceptaciones por los adquirentes de las ofertas de ventas realizadas por el INVIFAS, por lo que no ha podido comprobarse si dichas aceptaciones se realizaron en plazo.

— En los expedientes números 2B, 9A, 9B, 10A, 10B, 15A, 18A, 18B, 25B, 30B y 34A, la fotocopia del Documento Nacional de Identidad aportada por los adquirentes de las viviendas o no está compulsada o la fecha de compulsa no puede apreciarse en la copia aportada a este Tribunal.

— En el expediente número 11A no consta acreditado el derecho del adquirente al no haberse aportado, a pesar de reiterados requerimientos, la documentación acreditativa de la relación de parentesco entre dicho adquirente y quien figuraba en el contrato de arrendamiento como inquilino, relación necesaria para la subrogación en el contrato de arrendamiento.

— En el expediente 21A no consta acreditado que el adquirente fuera el inquilino de la vivienda enajenada, por lo que no se acredita el derecho de adquisición.

— Las viviendas objeto de los expedientes números 4A y 34A fueron vendidas por un precio que no se correspondía con el valor real de mercado determinado por la normativa vigente para este tipo de enajenaciones, pues las tasaciones en que se basaba la oferta del INVIFAS a los ocupantes de las viviendas caducaron al superar el plazo establecido en el apartado 3c) del artículo 25 del Real Decreto 991/2000. Los hechos relatados en el párrafo anterior pudieran ser constitutivos de perjuicio para la Hacienda pública[2].

— En todas las compraventas el pago se realizó mediante cheque bancario que fue cobrado por el INVIFAS con posterioridad al otorgamiento de la correspondiente escritura pública, salvo en el expediente número 66A cuyo cobró precedió al otorgamiento, sin embargo en todas las escrituras el INVIFAS declaraba haber recibido el precio con anterioridad, sin hacer constar en la escritura ni la forma de pago ni referencia a la numeración del cheque. Es esta una práctica de riesgo, pues el extravío del cheque habría implicado que el INVIFAS hubiese debido accionar contra el adquirente reconociendo la falsedad de la declaración contenida en la escritura, pues el pago mediante la entrega de valores mercantiles, cual es el caso de los cheques, no se considera legalmente realizado hasta que el efecto ha llegado a buen fin.

4.3 Enajenación de viviendas desocupadas

Durante el periodo fiscalizado se enajenaron por el INVIFAS 2.869 viviendas desocupadas por un valor de 225.811 miles de euros, siendo tramitada su venta mediante la agrupación en 5 expedientes.

[2] Lo alegado respecto a los expedientes números 4A y 34A no se ha acreditado documentalmente. Respecto a lo alegado en cuanto al expediente número 11 A, la aceptación de la adquirente se produjo fuera del plazo previsto en la Ley, pero a juicio de este Tribunal dicha deficiencia no invalidó la aceptación ni generó perjuicio al erario público.

cve: BOCG-10-CG-A-134

De los anteriores se han fiscalizado 2 expedientes (números 35 y 36 del Apéndice del Informe) mediante los que se tramitó la venta de 1.527 viviendas por un importe de 140.221 miles de euros, lo que representan el 62 % del importe total obtenido por el INVIFAS por la enajenación de viviendas desocupadas durante el periodo fiscalizado.

El procedimiento preferente para enajenar las viviendas desocupadas propiedad del INVIFAS es el de concurso entre el personal al servicio del Ministerio de Defensa, de acuerdo con lo establecido en la Ley 26/1999, de 9 de julio, de medidas de apoyo a la movilidad geográfica de los miembros de las Fuerzas Armadas y sus disposiciones de desarrollo. Todas las viviendas desocupadas enajenadas en el periodo fiscalizado lo fueron a través de ese procedimiento.

Los baremos y el procedimiento concreto de enajenación fueron establecidos por el Ministro de Defensa mediante la Orden Ministerial 384/2000, de 26 de diciembre, modificada por las posteriores números 74/2002, de 19 abril, y 123/2004, de 22 de junio.

De la fiscalización de los expedientes resulta que:

— El precio de licitación se fijó, tal y como estaba previsto en la normativa aplicable, hallando la media de las tasaciones alcanzadas por las sociedades técnicas contratadas y aplicando una reducción del 50%.

— Se aprobaron los respectivos pliegos por Resolución del Director General Gerente del INVIFAS reflejando, como es preceptivo, el personal con derecho a participar en el concurso, la documentación que debió presentar, los criterios de adjudicación que se aplicarán para determinar el orden de prelación de los concursantes y la relación de viviendas que se oferten, debidamente identificadas, con indicación del precio de licitación y garantía correspondiente a cada una de ellas.

— Se produjo oportunamente la preceptiva publicidad en el BOD.

— Merecen especial mención 13 expedientes (números 87 a 99 del Apéndice IV del Informe)[3]. Las viviendas objeto de esos expedientes no fueron adjudicadas por la Resolución con la que concluyó el concurso objeto del expediente número 36 y en la que se adjudicaron las demás viviendas. La citada Resolución acordó que respecto a las 13 viviendas señaladas se examinase si concurría alguna causa de exclusión de los concursantes que habían sido propuesto como adjudicatarios y ello a pesar de que ya habían sido declarados incluidos en el concurso tras el examen de la correspondiente documentación.

Tras la comprobación de datos llevada a cabo por el INVIFAS, resultó que 10 de los 13 adjudicatarios no tenían derecho a la adquisición de las correspondientes viviendas, adjudicándose las otras 3 y derivándose la enajenación de las restantes a un futuro concurso.

El pliego que rigió el concurso objeto del expediente número 36 no preveía la posibilidad de que se excluyesen viviendas del mismo. Las 10 viviendas que acabaron sin adjudicatario debieron ser adjudicadas a los siguientes solicitantes de las mismas que hubiesen obtenido mayor puntuación después de los concursantes excluidos.

El hecho de destinar las viviendas para su inclusión en un concurso ulterior pudo constituir una discriminación contraria a Derecho, pues quienes deberían haber sido sus legítimos adquirentes (los concursantes con la siguiente puntuación más alta en el concurso actual), habrían resultado perjudicados:

— bien por encontrarse inhabilitados para concurrir al concurso futuro por haber sido adjudicatarios de una vivienda en el concurso objeto del expediente número 36 (lo que es causa de exclusión para futuros concursos).

— bien por encontrarse en el ulterior concurso con otros interesados que no participaron en el primero pero que obtuviesen mayor puntuación que ellos en el posterior.

— o, en el mejor de los casos, aun cuando consiguiesen ganar la propiedad de la vivienda, lo harían por más precio y con más retraso del que habría procedido si se respetase su derecho legalmente establecido.

Habida cuenta del importante volumen de viviendas, se realizó un segundo muestreo sobre los 2 expedientes seleccionados inicialmente, escogiendo de cada uno de ellos un número de viviendas que permitiese fiscalizar la tramitación concreta de enajenaciones individuales de viviendas. Estas viviendas fiscalizadas individualmente son 20, 10 de cada expediente, recogidas en el Apéndice III del Informe con los números 67A a 86A.

[3] La argumentación aducida en las alegaciones para no adjudicar las 13 viviendas no resulta admisible, pues no cabe dejar de realizar un acto administrativo por el mero hecho de que pueda ser impugnado.

cve: BOCG-10-CG-A-134

A pesar de haber sido enajenadas durante el periodo fiscalizado, las viviendas 84A y 86A no figuran en la relación certificada de viviendas desocupadas enajenadas en el periodo fiscalizado, remitida a este Tribunal[4].

Examinados los 20 expedientes citados se constató la existencia de varias deficiencias en la documentación remitida por el organismo, siendo la mayor de ellas que el INVIFAS había enviado exclusivamente la documentación correspondiente a los adjudicatarios de las viviendas y no la del resto de licitadores. Remitido el Anteproyecto de este Informe de Fiscalización para la formulación de alegaciones, el INVIFAS manifestó que la falta de remisión de documentación se había debido a un error y que la ponía a disposición del Tribunal.

De esa documentación resultó que a la licitación de las 20 viviendas objeto de fiscalización concurrieron 4.317 interesados, en diverso número por cada vivienda, siendo el mínimo de uno en la vivienda 86A y el máximo de 408 en la vivienda 85A. Sobre el número total de licitadores se realizó un muestreo aplicando diversos criterios de forma sucesiva, resultando fiscalizada la documentación presentada por 240 licitadores (20 de ellos adjudicatarios). De este examen resultan las deficiencias que a continuación se exponen:

— 39 solicitudes de participación en los concursos de 2003 y 2004 para la enajenación de viviendas desocupadas, tuvieron entrada en el registro del INVIFAS una vez finalizados los correspondientes plazos de presentación. En los expedientes de esas solicitudes aparecen sobres dirigidos al INVIFAS y sellados en diferentes oficinas de Correos dentro de los plazos de presentación más arriba citados, pero no consta que en esos sobres se hubiese enviado la documentación de los licitadores.

Para realizar en Correos una presentación de documentos con eficacia ante la Administración, debe cumplirse lo previsto en Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la ley 24/1998, de 13 de julio, del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales, aprobado por el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, que establece en su artículo 31 que los escritos que se dirijan a órganos de las Administraciones públicas «a través del operador al que se le ha encomendado la prestación del servicio postal universal, se presentarán en sobre abierto, con objeto de que en la cabecera de la primera hoja del documento que se quiera enviar, se hagan constar, con claridad, el nombre de la oficina y la fecha, el lugar, la hora y minuto de su admisión» y que solamente los escritos en cuya presentación se hayan observado las formalidades previstas en ese artículo, se considerarán debidamente presentados, a los efectos previstos en el artículo 38 de la Ley 30/1992. En conclusión, las solicitudes y documentación de los citados licitadores no debieron ser admitidas, lo que implica mayor gravedad por el hecho de que 15 de ellos resultaron adjudicatarios de viviendas en los respectivos concursos[5].

— En la constitución de la preceptiva garantía que debían prestar los licitadores para concurrir a los correspondientes concursos se produjeron las siguientes incidencias:

• Uno de los licitadores del expediente número 68A constituyó la garantía 2 meses antes de que se publicase el anuncio del concurso en el BOD. El INVIFAS no ha podido aclarar satisfactoriamente como pudo ese interesado conocer el importe sobre el cual se constituía la garantía (las garantías son el 4% del precio de la vivienda más cara a la que se licita) 2 meses antes de que fueran públicos lo precios de ventas de las viviendas. Ese conocimiento previo pudo haber colocado al licitador en una situación de ventaja para la confección y presentación de la documentación.

• El aval constituido por un licitador del expediente 71A carece de fecha, no ajustándose a lo dispuesto en el modelo de aval establecido en el Pliego que rigió el concurso.

— La efectiva incautación de la garantía de un licitador que participó en el concurso para la enajenación de viviendas desocupas del año 2003 y que retiró injustificadamente su proposición económica, no se produjo hasta Enero de 2010, sin que se haya aportado ningún documento que justifique el largo período de tiempo transcurrido entre la celebración del concurso en 2003 y la citada incautación.

[4] Lo alegado respecto a este párrafo presenta varias inexactitudes, En primer lugar este Tribunal sí requirió las relaciones certificadas; lo alegado en cuanto al expediente número 84A no se ha acreditado documentalmente y lo alegado respecto al expediente número 86A no se ajusta a la realidad porque el expediente no figura en la relación certificada.

[5] La alegación contrapone la legislación contractual y la postal, sin embargo se han de aplicar ambas. Cuando la legislación contractual se refiere al envío por correo y la justificación de la fecha de imposición, ese envío y esa justificación han de realizarse en la manera prevista por la legislación postal.

cve: BOCG-10-CG-A-134

— En los dos concursos se atribuía una importante puntuación a la situación personal de los licitadores. En los expedientes fiscalizados 3 licitadores modificaron de forma voluntaria su situación personal pocos días después de haber presentado las respectivas solicitudes. Esos licitadores concretamente solicitaban las viviendas números 70A, 72A y 75A y eran militares de carrera que se encontraban en servicio activo en el momento de presentar las solicitudes de admisión al concurso, menos de tres meses más tarde ninguno de ellos se encontraba en esta situación, dos de ellos pasaron a la situación de reserva por petición propia y el tercero solicitó la excedencia voluntaria por interés particular.

Los 3 licitadores obtuvieron 60 puntos por su situación personal, dado que se computó la existente en el momento de presentar la solicitud, cuando la puntuación correspondiente a la situación de reserva era de 40 puntos, habida cuenta de lo ajustado de las puntuaciones, una diferencia de 20 puntos resultaba decisiva, tan es así que todos los adjudicatarios de las viviendas fiscalizadas eran militares en activo. Mas grave es la situación del licitador que paso a la excedencia voluntaria, pues en esta situación ni tan siquiera podría haberse presentado al concurso.

— Otro caso similar en cuanto a la modificación de la situación personal de los licitadores es el de un licitador del expediente 72A, que en el momento de presentarse al concurso, era titular de un contrato de concesión de uso de una vivienda militar, lo que implicó que se le atribuyesen seis puntos, según lo dispuesto en el Pliego, y que abandonó dicha vivienda un día después de finalizar el plazo para presentar las solicitudes de participación en el concurso.

— Se aprecian varias deficiencias en la compulsa de la documentación presentada a los concursos:

Las copias de los Documentos Nacionales de Identidad de 3 licitadores no estaban compulsadas, en dos de ellos tampoco lo estaban las Tarjetas de Identificación Militar de los solicitantes y las copias de los Libros de Familia y la declaración del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas y el libro de familia de otro licitador tampoco estaban compulsadas.

Las compulsas de los Documentos Nacionales de Identidad de 29 solicitantes, las compulsas de las Tarjetas de Identificación Militar de 17 solicitantes, las compulsas de los Libros de Familia de 32 licitadores, las compulsas de los Documentos Nacionales de Identidad de los Cónyuges de 23 solicitantes y de las declaraciones del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas de 21 licitadores, no están fechadas, lo que no es conforme con lo dispuesto en el artículo 8.2 párrafo segundo del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes y en el que se dispone que «el sello o la acreditación de compulsa expresará la fecha en que se practicó»; esta circunstancia constituye un defecto que debió ser subsanado.

4.4 Enajenación directa de locales comerciales

Durante el periodo fiscalizado se enajenaron por el INVIFAS 174 locales de forma directa por un valor de 26.222 miles de euros, siendo tramitada su venta en expedientes individuales.

De los anteriores se han fiscalizado 12 expedientes (números 37 a 48 del Apéndice del Informe), con un importe total de 5.400 miles de euros, lo que representan el 20,59% del importe total obtenido por el INVIFAS por la enajenación de locales de forma directa durante el periodo fiscalizado.

El procedimiento de enajenación de los locales comerciales que se encuentren arrendados es el de enajenación directa a sus arrendatarios.

El precio es el de valor de mercado, fijado por la media aritmética de tasaciones del mismo modo señalado más arriba para las viviendas ocupadas, pero sin que en este caso proceda la aplicación de deducción alguna.

Del examen de la documentación relativa a la enajenación de los expedientes seleccionados, expedientes números 37 a 48 del Apéndice, han resultado las siguientes incidencias:

— En los expedientes números 38, 46 y 47 la fotocopia del Documento Nacional de Identidad del adquirente aportada por éste con la contestación a la oferta, no está compulsada.

— No se ha acreditado la causa de la enajenación directa en los siguientes casos:

• El contrato de arrendamiento del local objeto del expediente número 42 venció el 31 de mayo de 2001, siendo después prorrogado en forma contraria a la prevista en el contrato, por lo que cuando se produjo la venta directa del local en 2004 el adquirente no debería haber tenido un título que le permitiera dicha adquisición directa.

cve: BOCG-10-CG-A-134

• En el expediente número 43 el derecho del adquirente procedía del traspaso de un contrato de arrendamiento. El ejemplar del documento en que se debió recoger ese traspaso ha sido enviado a este Tribunal incompleto, de tal forma que no puede conocerse ni si se produjo efectivamente el traspaso ni los requisitos del mismo, por lo que no queda justificado el derecho del adquirente a la compra directa del inmueble.

Por otra parte la entidad a la que se realizó la oferta de adquisición directa del inmueble objeto del expediente número 43 solicitó que la enajenación se hiciera a favor de una sociedad cuyo capital decía poseer en un 100 por cien, aunque esta circunstancia no fue acreditada. El INVIFAS accedió a esa solicitud otorgando escritura pública de venta a favor de quien no era el titular del derecho de arrendamiento del inmueble.

Asimismo la entidad a la que se le había hecho la oferta, que no era sujeto pasivo del Impuesto sobre el Valor Añadido y que por tanto habría debido pagar el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, tributo este no renunciable ni deducible, solicitó que para la empresa adquirente se renunciase a la exención del Impuesto sobre el Valor Añadido, de tal manera que por el adquirente se pagó un impuesto que era deducible frente a la Hacienda Pública, mientras que si la venta se hubiese hecho a favor de quien procedía, no habría existido posibilidad de deducir el tributo pagado. Lo acabado de referir pudiera constituir un fraude a la Hacienda Pública.

• El contrato de arrendamiento remitido a este Tribunal no identifica el inmueble objeto del expediente número 47, por lo que la venta directa del mismo no se encuentra justificada[6].

• El contrato de arrendamiento de que trae causa el derecho del adquirente del inmueble objeto del expediente número 48 fue otorgado el 1 de abril de 2005 y dado que la orden de inicio del expediente de enajenación es de 12 de enero del mismo año, el adquirente del inmueble no tenía derecho a la adquisición directa del mismo[7].

4.5 Enajenación de locales comerciales y solares a través de subasta

Durante el periodo fiscalizado se enajenaron por el INVIFAS 271 locales y solares a través del procedimiento de subasta, por un valor de 38.790 miles de euros , siendo tramitada su venta en expedientes individuales.

De los anteriores se han fiscalizado ocho expedientes (siete relativos a ventas de locales y uno a la venta de un solar), recogidos con los números 49 a 56 del Apéndice de este Informe, suponiendo las ventas fiscalizadas un importe total de 8.221 miles de euros, lo que representa el 21% del importe total obtenido por el INVIFAS por la enajenación de locales y solares a través de subasta durante el periodo fiscalizado.

De la fiscalización de los expedientes señalados se han puesto de manifiesto las deficiencias que se exponen a continuación:

— Preceptiva comunicación al Ministerio de Economía y Hacienda, previa a la enajenación, de la desafectación de los inmuebles:

• No se ha aportado a este Tribunal, pese a requerimiento expreso al efecto, la comunicación al Ministerio de Economía y Hacienda de la desafectación del servicio público del solar objeto del expediente número 56. Dicha comunicación era un requisito legalmente exigido por el artículo 27.2 inciso segundo del Real Decreto 991/2000 para poder proceder a la enajenación del inmueble. La finalidad legal de la citada comunicación es permitir al Ministerio de Economía y Hacienda y más concretamente al órgano del mismo encargado de forma general de la gestión de los bienes públicos, la Dirección General del Patrimonio del Estado, optar por mantener un bien dentro de la Administración por resultar más conveniente a los intereses públicos, compensando presupuestariamente al ente titular del inmueble[8].

[6] La documentación aportada con las alegaciones no justifica la deficiencia señalada, pues en el contrato de arrendamiento del piso del que se supone depende el trastero, no sólo no se dice que exista ningún trastero, es que no se identifica el piso, ni la ciudad, la casilla de la identificación del inmueble está vacía.

[7] La alegación confirma la ilegalidad denunciada en el Informe al reconocer que el adquirente del local no tenía contrato de arrendamiento en vigor del mismo cuando comenzó el procedimiento de enajenación, si no de otro local e incluso pone de manifiesto otra, al existir una transacción irregular entre el INVIFAS y la adquirente.

[8] A pesar de lo alegado no se ha remitido a este Tribunal la documentación cuya ausencia se pone de manifiesto en este párrafo.

cve: BOCG-10-CG-A-134

— Aprobación del tipo de salida de las diferentes subastas:

• En los expedientes números 50, 52, 53 y 54 del Apéndice el tipo de salida de las subastas a través de las cuales fueron enajenados los correspondientes inmuebles no fue el aprobado por el órgano competente.

• En el expediente número 51, el tipo de salida de la subasta aprobado por el órgano competente no coincide con el que se habría obtenido de haberse seguido el procedimiento legal. Sin embargo, el pliego de condiciones que rigió la subasta sí estableció un tipo de salida correcto, sin que se haya aclarado la contradicción acabada de referir entre el documento que determinó el tipo y el pliego que debía recogerlo.

— En los pliegos que rigieron las diversas subastas de enajenación de los inmuebles a que se refiere este Apartado se observaron las siguientes incidencias:

• En los expedientes números 49 a 51 y 55 del Apéndice se exigió a los licitadores para participar en las subastas que depositasen una garantía del 4 por ciento del tipo de salida, lo que contraviene la normativa aplicable, constituida por el artículo 129 del Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio de Estado, aprobado por el Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre, que exige que el depósito sea del 20 por ciento. La exigencia de una garantía inferior a la establecida legalmente no sólo implica una vulneración legal sino que dio lugar a que los intereses públicos no gozasen de la adecuada tutela.

• En los pliegos utilizados en los expedientes números 49 a 55 se exige a los licitadores personas físicas que acrediten su personalidad mediante la presentación del Documento Nacional de Identidad, cuando en la práctica el documento que se introduce en el sobre de documentación administrativa es una fotocopia compulsada del citado Documento Nacional. Esta práctica es correcta pero en el pliego debería reflejarse de manera expresa la posibilidad de presentar fotocopia compulsada del documento acreditativo de la personalidad.

• El INVIFAS permitió en los pliegos de los expedientes números 49 a 55 que se presentasen a la licitación de las subastas de enajenación de los inmuebles uniones temporales de empresas y en algún caso así se produjo. Sin embargo, las uniones temporales de empresas carecen de personalidad jurídica y no pueden por tanto adquirir la propiedad de bienes inmuebles, su admisión a licitación supone una vulneración del artículo 127 del RPE que sólo permite tomar parte en la subasta para la enajenación de inmuebles públicos «todas aquellas personas que tengan capacidad de contratar, de acuerdo con las normas contenidas en el Código Civil sobre capacidad general para toda clase de contratos»[9].

• La Cláusula X.3 de los pliegos que rigieron las subastas en las que fueron enajenados los bienes objeto de los expedientes números 49 a 55 establecía que los costes de la publicidad se prorratearían entre los adjudicatarios, refiriéndose a adjudicatarios en plural pues los pliegos no regían la subasta de un único inmueble sino de varios conjuntamente. Aunque la previsión de que los adjudicatarios sufraguen la publicidad no se encuentra recogida en la Ley es admisible, la Cláusula citada adolece de una cierta imprecisión pues no determina la proporción de reparto de los costes entre los adjudicatarios.

— Respecto a la publicidad de las licitaciones, durante el periodo fiscalizado rigieron dos normas, el artículo 126 del RPE y el artículo 138.3 de la LPAAPP, ambos contenían una regulación muy similar, exigiendo que los anuncios de las subastas se insertasen en el Boletín Oficial del Estado, en el de la provincia y en un tablón de anuncios, que bajo la vigencia del RPE era el de la correspondiente Delegación de Hacienda y tras la entrada en vigor de la LPAAPP era el del ayuntamiento en cuyo término municipal se encontrase el inmueble que pretendía enajenarse. El cumplimiento de estas obligaciones presentó las siguientes incidencias:

• No se ha acreditado que se haya realizado ninguno de los anuncios preceptivos en la enajenación del inmueble objeto del expediente número 56 del Apéndice.

• En los expedientes números 49 a 55, si bien los anuncios de las subastas se publicaron en el Boletín Oficial del Estado no consta su publicación en los boletines oficiales de las provincias donde radicaban los inmuebles. Tampoco se ha acreditado que los anuncios de las subastas relativas a estos expedientes se insertaran en tablones de anuncios las Delegaciones de Hacienda o de los ayuntamientos, según procediese.

[9] Respecto a lo alegado se significa que TRLCAP no resultaba aplicable para la enajenación de inmuebles, sino la legislación patrimonial del Estado.

cve: BOCG-10-CG-A-134

— En el examen de la documentación que debían aportar los licitadores para participar en las subastas para la enajenación de los inmuebles a que se refiere este Apartado se produjeron las siguientes incidencias:

• A pesar de requerimiento expreso en este sentido, el INVIFAS no ha remitido la documentación acreditativa de la personalidad, capacidad y representación de los licitadores que participaron en las subastas objeto de los expedientes números 51 y 53 a 55[10] del Apéndice, sino solamente la correspondiente a los que resultaron adjudicatarios de los bienes, no aportándose esa documentación ni tan siquiera respecto del adjudicatario en el expediente número 56.

• En la fotocopia compulsada del Documento Nacional de Identidad presentado por el adjudicatario del inmueble objeto del expediente número 51 no figura la fecha en que se realizó la compulsa; esta circunstancia constituye un defecto que debió ser subsanado.

• La declaración responsable de no hallarse incurso en prohibición para contratar con las Administraciones Públicas, presentada por el adjudicatario del inmueble objeto del expediente número 55, presenta en la fecha el defecto de no indicar el día, aunque sí el mes y el año, defecto este que pudo afectar a la capacidad del adjudicatario para poder participar en la licitación de la subasta.

• Respecto a la documentación acreditativa de la constitución por los licitadores de las fianzas preceptivas para poder participar en las correspondientes subastas, a pesar de requerimiento expreso en este sentido, no se ha remitido la documentación relativa a ninguno de los licitadores en el expediente número 56. En el número 55 se ha aportado la fianza del licitador que resultó adjudicatario pero no la de el otro licitador que concurrió a la subasta.

• Los avales presentados por los adjudicatarios de los inmuebles objeto de los expedientes números 50, 51 y 53 a 55 lo fueron por cuantía insuficiente para participar en las respectivas subastas, derivándose esta insuficiencia de la deficiencia contenida en el pliego y señalada más arriba, en cuanto a la fijación del importe de la garantía, pero además en el caso del expediente número 51 los avales presentados por el adjudicatario fueron insuficientes incluso conforme a la cifra fijada por el pliego, por lo que no debió admitirse a licitación a este adjudicatario.

• Respecto a los expedientes números 50, 51 y 53 a 55 no se han remitido a este Tribunal, a pesar de haberse formulado requerimiento expreso en dicho sentido, más ofertas económicas que las de los adjudicatarios y no las de los demás licitadores. En el expediente número 56 ni tan siquiera se remitió la oferta del adjudicatario.

• La oferta del adjudicatario del inmueble objeto del expediente número 53 fue presentada fuera del plazo máximo establecido[11].

• No se han remitido a este Tribunal, a pesar de requerimiento expreso en dicho sentido, los preceptivos informes de la Asesoría Jurídica y de la Intervención Delegada del Organismo sobre el acuerdo de adjudicación de las subastas de los expedientes números 49 a 54.

• No consta que se hayan realizado la preceptiva notificación del acuerdo de adjudicación a los licitadores distintos del adjudicatario en los expedientes números 55 y 56.

• No existe constancia de que se hayan publicado en los boletines oficiales correspondientes las adjudicaciones de las subastas relativas a los inmuebles objeto de los expedientes números 49, 55 y 56.

— En cuanto a la transmisión de la propiedad de los inmuebles y cobro del precio por el INVIFAS, la propiedad de los inmuebles se transmitió por parte del INVIFAS mediante el otorgamiento de escritura pública. En las escrituras correspondientes a los inmuebles objeto de los expedientes números 49 a 55 del Apéndice el representante del INVIFAS, al otorgar la escritura declaró que el Organismo había recibido el precio con anterioridad, si bien en cada uno de los expedientes figura un cheque emitido por el adquirente, de la misma fecha que la escritura pública y que no fue hecho efectivo hasta fecha posterior, según figura en los asientos contables del INVIFAS.

La práctica acabada de referir, además del riesgo que entraña en caso de extravío del cheque, resulta contraria a lo establecido en el artículo 135 del RPE que exige que los adjudicatarios realicen el pago del precio dentro de los quince días siguientes a la adjudicación.

[10] En alegaciones no se ha enviado la documentación completa, así concretamente en el expediente número 51 se remite documentación de un solo licitador de los diecinueve que participaron en la subasta, en el 53 de tres de veintidós, en el número 54 de cinco licitadores de veintitrés y en el 55 de un licitador de veintiuno.

[11] Véase lo expuesto en la Nota 4,

cve: BOCG-10-CG-A-134

La práctica irregular e inadecuada que acaba de referirse veía aumentados sus posibles riesgos para los fondos públicos al conjugarse con otras prácticas, igualmente inadecuadas, que observaba el INVIFAS en la gestión de las garantías constituidas por los licitadores y que se exponen a continuación:

• Así la garantía constituida por los adjudicatarios de los expedientes números 51 y 55 les fue devuelta antes del otorgamiento de las correspondientes escrituras públicas, con lo que el INVIFAS renunció a un medio legalmente establecido para la tutela de los intereses cuya protección le incumbía.

• Las garantías de los expedientes números 49, 50, 52 y 53 se devolvieron a los adjudicatarios el mismo día en que se otorgó la escritura pública, momento en el que, como se ha expuesto más arriba, el INVIFAS aun no había hecho efectivo el precio de la venta del inmueble, con lo que el riesgo garantizado con la fianza quedaba también sin protección como en el caso expresado en el párrafo anterior.

No consta la fecha de devolución de la fianza del expediente número 54.

4.6 Enajenación de los demás inmuebles

4.6.1 Solares enajenados mediante la celebración de convenios.

Durante el periodo fiscalizado se enajenaron, según ha certificado el INVIFAS, 7 solares en virtud de convenios celebrados por el mismo.

Todas las enajenaciones realizadas en virtud de convenio durante el periodo fiscalizado han sido incluidas en la fiscalización como expedientes números 57 a 63 del Apéndice. El importe total de estos expedientes alcanzó la cifra de 4.730 miles de euros, apareciendo del examen de los mismos las siguientes incidencias:

— En ninguna de las enajenaciones de inmuebles realizadas a través de convenio por el INVIFAS durante el periodo fiscalizado, se ha acreditado que el Instituto haya realizado la preceptiva comunicación previa de la desafectación de los inmuebles al Ministerio de Hacienda. El artículo 27.2 del RD 991/2000 establece esa comunicación como requisito previo necesario para la enajenación por el INVIFAS de inmuebles que no tengan usuario. Esta actuación del INVIFAS, además de ser contraria a la norma, afecta a la gestión de los bienes patrimoniales de la Administración del Estado por la Dirección General de Patrimonio del Estado.

— En los informes de tasación de los inmuebles enajenados a través de convenios se han apreciado las deficiencias que se exponen a continuación:

• En el expediente número 57 del Apéndice constan dos informes de tasación, realizados por empresas especializadas contratadas por el INVIFAS. Estos informes no atribuyen un único valor al inmueble sino tres posibles valores, basados en tres hipótesis distintas, según se considere el suelo como de promoción libre, como destinado a la construcción de viviendas de protección oficial en régimen general o como destinado a la construcción de ese tipo de viviendas en régimen autonómico.

Lo acabado de exponer pone de manifiesto que el solar objeto del expediente número 57 era susceptible de ser enajenado con destino a la construcción de viviendas en régimen libre, hipótesis para las que los informes de tasación le atribuyeron respectivamente los valores de 4.242.082 euros y de 3.821.415 euros. Sin embargo el inmueble fue enajenado por 1.974.857 euros, no constando cómo fijó este valor el INVIFAS, pues no es ninguno de los recogidos en los informes de tasación ni la media de los mismos[12].

• En el expediente número 58 existen dos informes de tasación. El primero de ellos, realizado por una sociedad de tasación a solicitud del INVIFAS, valoró el inmueble en 15.379.663 euros. El criterio técnico por el que optó esta sociedad fue el de valorar el inmueble a efectos de expropiación, porque el INVIFAS tenía derecho a exigir que el inmueble le fuera expropiado. El segundo informe fue elaborado por los servicios del Ayuntamiento de Soller, parte interesada en el convenio de enajenación, que tasó el inmueble en 2.078.025 euros (una vez descontados los costes de urbanización que el informe cifra, sin justificar, en 3.587.601). La finca fue vendida en septiembre de 2005 por 5.000.000 de euros, sin que conste porqué el INVIFAS se separó de la valoración asignada en la tasación por él encargada[13].

[12] Respecto a lo alegado no se ha acreditado que el terreno fuera destinado a la construcción de viviendas de protección oficial.

[13] La documentación aportada en alegaciones no justifica a juicio de este Tribunal la valoración por la que se enajenó el inmueble.

cve: BOCG-10-CG-A-134

• La tasación de los inmuebles objeto de los expedientes números 59 a 63 fue realizada no por el INVIFAS sino por la sociedad pública municipal adquirente de dichos inmuebles. La legislación autonómica aplicable atribuía como único destino posible de los terrenos de las Administraciones públicas que se enajenasen por éstas, la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública u otros usos de interés social. La tasación se realizó aplicando el precio tasado de viviendas de protección oficial y estableciendo una repercusión del suelo del 15% y descontando el coste de urbanización. No consta que por el INVIFAS se comprobase la corrección técnica de la tasación realizada por el adquirente. Asimismo no parece que la determinación del precio de la enajenación de los inmuebles se utilizasen solamente criterios técnicos pues en una Nota informativa sobre la tasación elaborada por la Subdirección General de Asuntos Patrimoniales del INVIFAS se dice que «los gastos de urbanización que ascienden a 387.959,59 € por errores del presupuesto, se acuerda por las partes redondeando las cifras en 300.000 €»[14].

— Respecto a la causa de los convenios de enajenación de inmuebles y satisfacción a través de los mismos del interés público de competencia del INVIFAS se aprecian las siguientes incidencias:

• El convenio en cuya virtud se enajenó el inmueble objeto del expediente número 57 de este Informe, fue firmado el 26 de marzo de 2003 por el INVIFAS y el Ayuntamiento de Palma de Mallorca, y tenía su origen en un convenio anterior, de 13 de octubre de 1998, en el que, para lo que aquí interesa, el citado Ayuntamiento expropiaba unos edificios de viviendas propiedad del INVIFAS, aceptando éste el justiprecio de la expropiación y reconociendo el Ayuntamiento su obligación de indemnizar a los ocupantes de las viviendas cuyos derechos eran también expropiados.

Transcurrido el tiempo el Ayuntamiento de Palma y el INVIFAS firman el convenio de 26 de marzo de 2003 en el que, ante la solicitud que los ocupantes de las viviendas expropiadas hacen al Ayuntamiento de preferir ser realojados a percibir la cantidad de dinero que les correspondía por la expropiación de sus derechos de uso, el Ayuntamiento acuerda con el INVIFAS que éste le enajene un solar, propiedad del INVIFAS y que no tenía relación con los bienes a que se refiere el convenio de 1998, para que el Ayuntamiento construya en el mismo viviendas. Dichas viviendas se aplicarían, en parte (48 viviendas) a realojar a los titulares de derechos de usos expropiados a que se ha hecho referencia más arriba y en otra parte (40 viviendas) a ser adquiridas en compra por las personas que designase el INVIFAS.

El INVIFAS no estaba obligado a enajenar el inmueble a favor del Ayuntamiento, pues la indemnización de los derechos de los usuarios de las viviendas expropiadas incumbía a la Corporación local, tanto por establecerlo así la Ley, al ser la Administración expropiante, como por estipulación del convenio de 1998. Menos aun lo estaba a venderlo a un precio inferior en alrededor de un 50% al precio de mercado.

El convenio de 26 de marzo de 2003 no satisfizo los intereses públicos de competencia del INVIFAS pues consistió simplemente en una venta por valor inferior al de mercado recibiendo el INVIFAS, además del precio, el derecho a designar a los adquirentes de 40 viviendas. A ese derecho no cabe atribuirle un valor que compensase el menor precio de la enajenación (que cabe estimar en alrededor de 2 millones de euros, según lo expuesto más arriba al hacer la referencia a la tasación de este inmueble); ni puede ser considerado un derecho que fuera de interés para el INVIFAS, pues no se incardinaba entre las funciones que la Ley 26/1999 atribuye al organismo autónomo y que se encuentran recogidas en el Apartado 1.2 de este informe.

Además, el INVIFAS renunció al derecho a designar beneficiarios para las 40 viviendas, en enero de 2007, a favor del Ayuntamiento sin recibir contraprestación alguna.

• El inmueble objeto del expediente número 58 no fue enajenado a través de un convenio sino mediante una compraventa, sin embargo se trata en este Apartado del Informe, pues la compraventa tuvo como causa un convenio anterior, firmado el 6 de septiembre de 2005, la compraventa fue por tanto la ejecución de uno de los acuerdos del convenio.

El convenio de 6 de septiembre de 2005 tuvo su origen en un Protocolo firmado por el Ministerio de Defensa, el Gobierno de las Islas Baleares y el Alcalde de Sóller, el 11 de febrero de 2004.

El convenio fue celebrado por el INVIFAS, el Ayuntamiento de Sóller y dos entidades públicas de la Administración autonómica balear. El Ayuntamiento se comprometía a recalificar urbanísticamente unos terrenos que eran propiedad del INVIFAS, y este organismo, antes de la recalificación, debía vender parte de esos terrenos a una de las entidades autonómicas signatarias del convenio. De tal manera que una vez producida la recalificación esa entidad pública autonómica y el INVIFAS serían propietarios de los terrenos

[14] En alegaciones no se ha aportado informe de tasación alguno elaborado por la GIED.

cve: BOCG-10-CG-A-134

recalificados, repartiendo entre sí las cargas y los beneficios mediante el sistema de compensación y acordándose ya en el convenio que al INVIFAS se le atribuirían los terrenos calificados como aptos para la construcción residencial y a la entidad pública balear los terrenos industriales. Los costes de urbanización serían a cargo de las entidades autonómicas baleares y asimismo todos los propietarios quedaban exentos de la cesión del 10% del aprovechamiento medio al Ayuntamiento al renunciar éste al mismo.

Indudablemente el INVIFAS obtenía beneficios del convenio: la recalificación de los terrenos, la exoneración de entregar el 10% del aprovechamiento medio al Ayuntamiento y el no tener que pagar los gastos de urbanización. Sin embargo el INVIFAS vendió por 5 millones de euros una propiedad cuyo valor estimado excedía de 15 millones y no existe en el expediente ningún cálculo, informe o estudio que valore las ventajas obtenidas del convenio para poder decidir si las mismas superaban los 10 millones de euros y valorar entonces la conveniencia de celebrar el convenio[15].

Respecto al pago del precio del terreno por la entidad pública autonómica balear se aplazaron 2 millones y medio de euros a un año y 1 millón doscientos cincuenta mil euros a dos años, sin que conste que se establecieran ni se cobraran los intereses que exige el artículo 134 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas ni que tampoco se establecieran las garantías que preceptúa el artículo acabado de citar. Lo acabado de referir podría ser constitutivo de perjuicio para la Hacienda pública estatal.

4.6.2 Solares enajenados como consecuencia de procedimientos de expropiación forzosa.

Durante el periodo fiscalizado se enajenaron, según ha certificado el INVIFAS, 6 solares como consecuencia de procedimientos de expropiación forzosa, recibiendo el Instituto un total de 857.606,64 euros. En este Informe se han fiscalizado dos de los expedientes de enajenación por expropiación, números 64 y 65 del Apéndice, que representan un total de 786.870 euros y respecto a los que se señala solamente la siguiente incidencia:

— Respecto al expediente número 64 no se ha remitido el informe de valoración realizado por el INVIFAS al efecto de determinar la corrección del justiprecio del inmueble fijado por la Administración expropiante.

4.6.3 Solares enajenados como consecuencia de la resolución del contrato de adquisición.

El inmueble objeto del expediente número 66 del Apéndice se enajenó mediante la resolución del contrato de compraventa a través del que había sido adquirido.

El 13 de mayo de 1997 el INVIFAS adquirió mediante compraventa el denominado «Solar de las Monjas» sito en la ciudad de Ronda. La Cláusula Quinta de la escritura de compraventa contenía una condición resolutoria explícita a favor de la parte vendedora, la Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA), en virtud de la cual si el INVIFAS no destinaba el solar adquirido a la construcción de viviendas de protección oficial EPSA podría resolver el contrato imponiendo además al INVIFAS una penalización del 20 por ciento del precio.

Si bien el INVIFAS comenzó a realizar las actividades necesarias para construir las viviendas de protección oficial, tras la promulgación de la Ley 26/1999, de 9 de julio, de Medidas de Apoyo a la Movilidad Geográfica de los Miembros de las Fuerzas Armadas, dejó de ser un objetivo del Organismo la adquisición o construcción de viviendas para miembros de las Fuerzas Armadas, por ello paralizó las obras que estaba llevando a cabo.

El 19 de abril de 2005 se otorgó la escritura de resolución de compraventa en virtud de la cual el INVIFAS transmitió el dominio de la finca y EPSA entregó al INVIFAS el precio recibido con anterioridad. El INVIFAS no abonó la penalización prevista a cambió de transmitir a EPSA la propiedad del proyecto realizado para construir las viviendas de protección oficial y renunciando a percibir compensación por las obras que ya había realizado en el solar, sin que se haya tasado en el expediente el valor de dicha renuncia, que podría ser superior a la penalización debida.

Madrid, 30 de junio de 2011.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

[15] La documentación aportada en alegaciones no justifica a juicio de este Tribunal la valoración por la que se enajenó el inmueble.

cve: BOCG-10-CG-A-134

APÉNDICES

APÉNDICE 1

N.º expediente	Tipo de inmueble	Identificación del IEN	Procedimiento de enajenación	Ingresos obtenidos
1	VIVIENDA OCUPADA	2002OI072	DIRECTA	51.143.771,66
2	VIVIENDA OCUPADA	2002OI067	DIRECTA	22.616.905,86
3	VIVIENDA OCUPADA	2003OI043	DIRECTA	17.422.011,67
4	VIVIENDA OCUPADA	2002OI023	DIRECTA	14.240.190,69
5	VIVIENDA OCUPADA	2002OI064	DIRECTA	12.291.798,58
6	VIVIENDA OCUPADA	2003OI017	DIRECTA	11.115.357,19
7	VIVIENDA OCUPADA	2002OI073	DIRECTA	10.387.492,96
8	VIVIENDA OCUPADA	2002OI069	DIRECTA	10.311.784,17
9	VIVIENDA OCUPADA	2003OI018	DIRECTA	10.011.120,27
10	VIVIENDA OCUPADA	2002OI071	DIRECTA	786.078,51
11	VIVIENDA OCUPADA	2002OI007	DIRECTA	86.505,88
12	VIVIENDA OCUPADA	2004OI024	DIRECTA	179.956.207,95
13	VIVIENDA OCUPADA	2003OI050	DIRECTA	120.320.937,94
14	VIVIENDA OCUPADA	2004OI017	DIRECTA	26.344.198,96
15	VIVIENDA OCUPADA	2004OI016	DIRECTA	22.256.007,55
16	VIVIENDA OCUPADA	2003OI045	DIRECTA	17.682.583,96
17	VIVIENDA OCUPADA	2004OI007	DIRECTA	14.782.995,32
18	VIVIENDA OCUPADA	2004OI019	DIRECTA	14.594.356,07
19	VIVIENDA OCUPADA	2003OI047	DIRECTA	12.101.107,15
20	VIVIENDA OCUPADA	2004OI011	DIRECTA	10.192.771,17
21	VIVIENDA OCUPADA	2004OI012	DIRECTA	10.125.941,40
22	VIVIENDA OCUPADA	2003OI021	DIRECTA	1.567.178,91
23	VIVIENDA OCUPADA	2001OI028	DIRECTA	86.761,30
24	VIVIENDA OCUPADA	2005OI034	DIRECTA	47.728.767,17
25	VIVIENDA OCUPADA	2004OI024	DIRECTA	38.485.623,08
26	VIVIENDA OCUPADA	2005OI011	DIRECTA	26.221.215,53
27	VIVIENDA OCUPADA	2005OI035	DIRECTA	25.224.816,15
28	VIVIENDA OCUPADA	2005OI017	DIRECTA	17.520.401,40
29	VIVIENDA OCUPADA	2005OI010	DIRECTA	17.130.854,02
30	VIVIENDA OCUPADA	2004OI018	DIRECTA	13.676.382,83
31	VIVIENDA OCUPADA	2005OI014	DIRECTA	13.128.896,06
32	VIVIENDA OCUPADA	2005OI013	DIRECTA	11.503.159,44
33	VIVIENDA OCUPADA	2005OI025	DIRECTA	4.014.829,89
34	VIVIENDA OCUPADA	2001OI007	DIRECTA	125.381,23
35	VIVIENDA DESOCUPADA	2003 VC 005	CONCURSO	63.991.951,26
36	VIVIENDA DESOCUPADA	2004 VC 006	CONCURSO	76.229.756,00
37	LOCAL	Zaragoza, Pso. M.ª Agustín 31-33B, -ABJ-IZ	DIRECTA	320.431,62
38	LOCAL	Valencia, Joaquín Costa 39, BJ-1	DIRECTA	307.134,31
39	LOCAL	Cartagena, Av.Murcia 4, BJ-1	DIRECTA	287.151,71
40	LOCAL	Valladolid, Pso Zorrilla 24, Bj-IZ	DIRECTA	1.195.275,41
41	LOCAL	Madrid, Poeta Esteban de Villegas 8-D	DIRECTA	689.886,50
42	LOCAL	Madrid, Comercio 3, BJ-2	DIRECTA	551.952,95
43	LOCAL	Madrid, Luis Salazar 1, BJ-2	DIRECTA	803.259,50

cve: BOCG-10-CG-A-134

N.º expediente	Tipo de inmueble	Identificación del IEN	Procedimiento de enajenación	Ingresos obtenidos
44	LOCAL	León, Av. Álvaro López Núñez 6, BS-1	DIRECTA	583.181,96
45	LOCAL	Madrid, Pso. Reina Cristina 15, BJ-1	DIRECTA	416.247,27
46	LOCAL	Córdoba, Av. Rep. Argentina 10, BJ-L1	DIRECTA	194.740,74
47	LOCAL	Arrecife, Av. José Antonio 118,-Tº 16	DIRECTA	1.450,00
48	LOCAL	Las Palmas, G.C. Pso. T. Morales 105 G, BJ-IZ	DIRECTA	49.978,97
49	LOCAL	Madrid, Linneo 31D, Bj-L1	SUBASTA	305.100,13
50	LOCAL	Madrid, Eladio López Vilches 3,SS	SUBASTA	280.082,00
51	LOCAL	Valencia, Dr Fleming 1, Bj-2	SUBASTA	547.072,00
52	LOCAL	Salamanca, Gran Vía 99, BJ	SUBASTA	483.760,00
53	LOCAL	Córdoba, Av. Rep. Argentina 10,BJ-L2	SUBASTA	488.000,00
54	LOCAL	Madrid, Nicaragua 15,BJ-2	SUBASTA	362.428,00
55	LOCAL	Tarragona, Gerona 4, EN-1	SUBASTA	50.111,00
56	SOLAR	Valladolid, Álvarez Taladriz 1A	SUBASTA	5.705.380,00
57	SOLAR	P.Mallorca, ciudad de Queretaro 8	CONVENIO	1.974.857,12
58	SOLAR	Soller, zona resid. Son Angelats	CONVENIO	1.250.000,00
59	SOLAR	Albacete, col. García Morato	CONVENIO	1.049.804,23
60	SOLAR	Albacete, Angel s/n	CONVENIO	180.052,35
61	SOLAR	Albacete, Lepanto 42	CONVENIO	118.678,82
62	SOLAR	Albacete, Burgos 4	CONVENIO	78.486,15
63	SOLAR	Albacete, Burgos 8	CONVENIO	78.486,15
64	SOLAR	Sevilla, viales Av.Jerez	EXPROPIACIÓN	75.684,88
65	SOLAR	Zaragoza, vía Hispanidad (C2)	EXPROPIACIÓN	710.285,92
66	SOLAR	Ronda, Olivar de las Monjas P 2	RESOLUC. CONTRATO	840.651,72

APÉNDICE 2

N.º expte	Denominación del expediente	Identificación de la vivienda	Localidad	Procedimiento de enajenación	Ingresos obtenidos
1A	2002OI072	GUZMAN EL BUENO 115, 7-A	MADRID	DIRECTA	293.143,21
1B	2002OI072	AVIACION ESPAÑOLA 12, SS-B	MADRID	DIRECTA	52.965,99
2A	2002OI067	PSO. CASTELLANA 223, 10-DC	MADRID	DIRECTA	208.907,25
2B	2002OI067	PSO. CASTELLANA 223, SS-IZ	MADRID	DIRECTA	53.566,64
3A	2003OI043	DONOSO CORTES 81, 8.ª-B	MADRID	DIRECTA	303.315,83
3B	2003OI043	HILARION ESLAVA 39, BJ-DC	MADRID	DIRECTA	68.179,49
4A	2002OI023	FRANCISCO LOZANO 7, 6-B	MADRID	DIRECTA	200.968,15
4B	2002OI023	FERRAZ 120, SS-IZ	MADRID	DIRECTA	73.557,46
5A	2002OI064	AV. DE MANZANARES 8, 7-C	MADRID	DIRECTA	90.121,76
5B	2002OI064	PSO. DE LA ERMITA DEL SANTO 15, 1-A	MADRID	DIRECTA	44.028,40
6A	2003OI017	ALFEREZ PROVISIONAL 12, 8-DC	ZARAGOZA	DIRECTA	175.161,72
6B	2003OI017	MARIANO BARBASAN 13, 1-DC	ZARAGOZA	DIRECTA	87.452,16
7A	2002OI073	AV. REINA MERCEDES 55, 1-A	SEVILLA	DIRECTA	123.963,41
7B	2002OI073	AV. REINA MERCEDES 57-BIS, BJ	SEVILLA	DIRECTA	84.898,72
8A	2002OI069	ALCALDE SAINZ DE BARANDA 58, -IZ 9-DC	MADRID	DIRECTA	131.044,01

cve: BOCG-10-CG-A-134

N.º expte	Denominación del expediente	Identificación de la vivienda	Localidad	Procedimiento de enajenación	Ingresos obtenidos
8B	2002OI069	ALCALDE SAINZ DE BARANDA 56, -IZ SS-B	MADRID	DIRECTA	91.975,20
9A	2003OI018	BALEARES 46, 3-2	MADRID	DIRECTA	78.111,70
9B	2003OI018	SORBE 7, 1-2	MADRID	DIRECTA	45.933,42
10A	2002OI071	JOAQUIN COSTA 39, 6-11	VALENCIA	DIRECTA	82.840,77
10B	2002OI071	JOAQUIN COSTA 39, 1-1	VALENCIA	DIRECTA	75.111,22
11A	2002OI007	CELSO EMILIO FERREIRO 25, 1-3I	EL FERROL	DIRECTA	24.347,74
11B	2002OI007	CELSO EMILIO FERREIRO 21, BJ-2D	EL FERROL	DIRECTA	18.510,06
12A	2004OI024	PSO. HUSARES 14, 1-A	MADRID	DIRECTA	218.917,07
12B	2004OI024	AV. ARQUEROS 29, 1-A	MADRID	DIRECTA	157.989,80
13A	2003OI050	ANDRES TORREJON 24, -1 6-A	MADRID	DIRECTA	275.788,99
13B	2003OI050	ANDRES TORREJON 26, -1 BJ-A	MADRID	DIRECTA	127.467,12
14A	2004OI017	SAN PABLO 9, 7-A	MADRID	DIRECTA	129.030,31
14B	2004OI017	SAN PABLO 9, 1-B	MADRID	DIRECTA	86.910,98
15A	2004OI016	PRINCESA 94, 6-4	MADRID	DIRECTA	394.188,14
15B	2004OI016	PRINCESA 90, AT	MADRID	DIRECTA	144.689,01
16A	2003OI045	AV. REPUBLICA ARGENTINA 2, -DC 4-A	CORDOBA	DIRECTA	197.866,77
16B	2003OI045	AV. AGRUPACION CORDOBA 7D-1, SS-DC	CORDOBA	DIRECTA	22.686,85
17A	2004OI007	CARVAJAL 1, -B 11-B	LAS PALMAS DE GRAN CANARIA	DIRECTA	140.718,43
17B	2004OI007	PALMA DE MALLORCA 8, BJ-IZ	LAS PALMAS DE GRAN CANARIA	DIRECTA	40.177,53
18A	2004OI019	COMERCIO 3, -2 7-B	MADRID	DIRECTA	207.614,04
18B	2004OI019	COMERCIO 3, -5 1-A	MADRID	DIRECTA	96.615,48
19A	2003OI047	GOMEZ HEMANS 11, 2-4	MADRID	DIRECTA	244.668,95
19B	2003OI047	ELADIO LOPEZ VILCHES 15-6, ST-A	MADRID	DIRECTA	68.835,30
20A	2004OI011	ALFONSO ORLEANS Y BORBON 1, 4-C	SEVILLA	DIRECTA	112.115,53
20B	2004OI011	ALFONSO ORLEANS Y BORBON 6, BJ-B	SEVILLA	DIRECTA	95.192,68
21A	2004OI012	SECTOR FORESTA 40, 5-B	TRES CANTOS (MADRID)	DIRECTA	152.006,21
21B	2004OI012	SECTOR FORESTA 38, 1-B	TRES CANTOS (MADRID)	DIRECTA	143.691,15
22A	2003OI021	PUERTO DE TARNA 9, 10-A	GIJON	DIRECTA	60.245,70
22B	2003OI021	PUERTO DE TARNA 9, 1-B	GIJON	DIRECTA	55.428,27
23A	2001OI028	CASTELLON 14, 4-10	VALENCIA	DIRECTA	86.761,30
24A	2005OI034	FENELON 4-B, 4.ª-B	MADRID	DIRECTA	227.324,33
24B	2005OI034	FENELON 3-B, BJ-BJ	MADRID	DIRECTA	141.177,78
25A	2004OI024	GRANADEROS 17, 1.ª-A	MADRID	DIRECTA	218.917,07
25B	2004OI024	AV. ARQUEROS 29, 2.ª-D	MADRID	DIRECTA	158.014,66
26A	2005OI011	ROMERO ROBLEDO 1, -2 8.ª-A	MADRID	DIRECTA	523.132,21
26B	2005OI011	ROMERO ROBLEDO 3, -4 2.ª-D	MADRID	DIRECTA	191.513,27
27A	2005OI035	LUIS DE SALAZAR 3, 9-A	MADRID	DIRECTA	308.808,32
27B	2005OI035	LUIS DE SALAZAR 3, BJ-BJ	MADRID	DIRECTA	145.744,14

cve: BOCG-10-CG-A-134

N.º expte	Denominación del expediente	Identificación de la vivienda	Localidad	Procedimiento de enajenación	Ingresos obtenidos
28A	2005OI017	AV. DEL EJERCITO 30, -A 9.ª-DC	PAMPLONA	DIRECTA	142.619,76
28B	2005OI017	GRAL. LOS ARCOS 2, -DC BJ-D	PAMPLONA	DIRECTA	76.889,94
29A	2005OI010	HOYO DE PINARES 7, 5.ª-B	MADRID	DIRECTA	171.598,01
29B	2005OI010	HOYO DE PINARES 5, BJ-A	MADRID	DIRECTA	116.078,18
30A	2004OI018	VILLA DE MARIN 14, 13-DC	MADRID	DIRECTA	253.585,33
30B	2004OI018	VILLA DE MARIN 16, BJ-A	MADRID	DIRECTA	164.864,53
31A	2005OI014	GENARO PARLADE 1, 7.ª-D	SEVILLA	DIRECTA	213.120,94
31B	2005OI014	GENARO PARLADE 3, BJ-D	SEVILLA	DIRECTA	101.262,50
32A	2005OI013	AV. GARCIA MORATO 2	SEVILLA	DIRECTA	110.312,18
32B	2005OI013	CARLOS HAYA 73	SEVILLA	DIRECTA	70.187,23
33A	2005OI025	PZ. PARQUE DEL GENERALIFE 9, -2 5-A	ALMERIA	DIRECTA	152.590,26
33B	2005OI025	PZ. PARQUE DEL GENERALIFE 9, -2 7-H	ALMERIA	DIRECTA	117.461,22
34A	2001OI007	YELMO 25, 2-A	TRES CANTOS (MADRID)	DIRECTA	125.381,23

APÉNDICE 3

N.º expt.	Identificación de la vivienda	Localidad	Procedimiento de enajenación	Ingresos obtenidos
67A	INMACULADA CONCEPCIÓN 10, BJ-IZ	PUERTO SANTA MARÍA	CONCURSO	(*)
68A	AV. DOÑA URRACA 15-1, 4-A	SALAMANCA	CONCURSO	145.000
69A	LA RUA 3, -1 1-IZ	LA LAGUNA	CONCURSO	(*)
70A	JACINTO BENAVENTE 1, 1-B	SAN FERNANDO	CONCURSO	30.150
71A	AV. DE BELGICA 1, -6 4-DC	SANTA CRUZ DE TENERIFE	CONCURSO	123.207
72A	AV. GARCÍA MORATO 84, 2-C	SEVILLA	CONCURSO	72.934
73A	DÍAZ BRAVO 16, 2.ª-b	TUDELA	CONCURSO	71.200
74A	AV. PÉREZ GALDÓS 102, 4-20	VALENCIA	CONCURSO	87.525
75A	PSO. ZORRILLA 63, 4-IZ	VALLADOLID	CONCURSO	145.200
76A	ALFEREZ PROVISIONAL 12, 6-DC	ZARAGOZA	CONCURSO	240.596
77A	PZ. ESPAÑA 1, BJ -C	A CORUÑA	CONCURSO	115.000
78A	PORTUGAL 6, 9.ª -A	ALBACETE	CONCURSO	84.000
79A	AV. DE LAS FUERZAS ARMADAS 10, -IZ SS-4	ALGECIRAS	CONCURSO	32.230
80A	JACINTO BENAVENTE 4, -3 3-D	ALICANTE	CONCURSO	82.639
81A	SAN ANTÓN 9, 5.ª -A	ALMERIA	CONCURSO	76.950
82A	DR. BARRAQUER D, -6 A	ARRECIFE	CONCURSO	82.700
83A	AV. DE COLÓN 13, 3-8	BADAJOZ	CONCURSO	84.140
84A	TRAVESÍA DE GRACIA 367, 4-2	BARCELONA	CONCURSO	(*)
85A	GRAL. GARCÍA ESCÁMEZ 2DPO, -2 2-A	CÁDIZ	CONCURSO	204.298
86A	PZ. ALMIRANTE BASTARRECHE 3, 2.ª -IZ	CARTAGENA	CONCURSO	(*)

* Expedientes que no constan en las relaciones certificadas.

cve: BOCG-10-CG-A-134

APÉNDICE 4

N.º expt.	Identificación de la vivienda	Localidad
87	GRAL MILLAN ASTRAY 55 6.º-B	MADRID
88	SAN PABLO 7, 1.º-A	MADRID
89	COL. NTRA SRA DE LORETO 9, 2-A	GETAFE
90	AV. AMONTILLADO 11, BJ-DC	JEREZ DE LA FRONTERA
91	AV. ARQUEROS 33, 4.ºC	MADRID
92	HILARION ESLAVA 39 5.º-A	MADRID
93	ALICANTE 16, 7-D	LAS PALMAS DE GRAN CANARIA
94	GASPAR FERNANDEZ DE LEON 7, 1.º A	SAN FERNANDO
95	CORBETA DIANA 1, 2.º DC	EL PTO. DE SANTA MARIA
96	CECILIO PUJAZON 24 2.º 3	SAN FERNANDO
97	VILLA DE MARIN 20 6-B	MADRID
98	GANDO 16, 3-DC	MADRID
99	AGUSTINA DE ARAGON 14-B, 3.º DCHA	GRANADA

cve: BOCG-10-CG-A-134

251/000033 (CD)
771/000030 (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 Convenios de Colaboración y la Contratación celebrados por el Instituto de la Mujer, así como del Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de enero de 2013.—P.D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro.**

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN Y LA CONTRATACIÓN CELEBRADOS POR EL INSTITUTO DE LA MUJER, EN SU SESIÓN DEL DÍA 18 DE DICIEMBRE DE 2012

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 18 de diciembre de 2012, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización sobre los Convenios de Colaboración y la Contratación celebrados por el Instituto de la Mujer:

ACUERDA

Instar al INMUJER a:

1. Adoptar las medidas oportunas para promover, en la medida de lo posible, la aplicación de los principios de concurrencia en el ámbito de su actividad convencional, dando con ello cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, que prevé la aplicación de los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse en la celebración de aquellos negocios que están excluidos de su ámbito de aplicación. En cualquier caso, el INMUJER debería justificar la elección directa de un organismo o de una entidad concreta como copartícipe del convenio, en detrimento de otras posibles entidades que pudieran estar también interesadas y objetivamente capacitadas para prestar su colaboración en la realización del objeto del convenio.
2. En el ámbito de la contratación, redactar los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares de manera que reflejen con la mayor precisión, claridad y coherencia posibles, los requisitos de solvencia mínima y los medios para acreditarla que deban alcanzar los licitadores y, separadamente, los criterios que hayan de servir de base para la adjudicación y, en los supuestos de adjudicación por procedimiento negociado, los aspectos económicos y técnicos que hayan de ser objeto de negociación, evitando en todo caso la confusión o el solapamiento entre los citados elementos de los contratos.
3. Precisar en los PACP la duración exacta del plazo de ejecución de los contratos, evitando que por defectos de planificación o por demoras en la tramitación, la mayor o menor extensión de dicho plazo resulte condicionada por la fecha en que se produzca la formalización del contrato.

Instar al Gobierno a:

4. Que se promueva la inclusión de condiciones especiales de ejecución de los contratos, compatibles con el marco regulador de la vigente Ley de Contratos del Sector Público, con la finalidad de favorecer una mayor igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo.
5. Que se establezca un marco legislativo apropiado que delimite el ámbito de los convenios de colaboración suscritos por las diferentes Administraciones Públicas.
6. Que los distintos Departamentos Ministeriales velen por la adecuada aplicación de la normativa reguladora, garantizando que en los convenios de colaboración que se celebren se describan con precisión el objeto de la colaboración, los criterios de valoración de las aportaciones, los resultados perseguidos y la justificación de la idoneidad del convenio para la consecución de resultados.
7. Que la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) garantice el control de la aplicación de los fondos mediante la incorporación de un número adecuado de convenios de colaboración a la muestra sobre inversiones sujeta a comprobación material.

cve: BOCG-10-CG-A-134

8. Que los distintos Departamentos Ministeriales desarrollen una aplicación informática que facilite la creación de una base de datos completa y compartida que permita recoger y centralizar toda la información sobre los convenios suscritos por el correspondiente Departamento, proporcionando a los órganos gestores un instrumento registral de apoyo que facilite la tramitación de los convenios y la gestión documental.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de diciembre de 2012.—El Presidente de la Comisión, **Ricardo Tarno Blanco.**—La Secretaria Primera de la Comisión, **Celia Alberto Pérez.**

cve: BOCG-10-CG-A-134

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN Y LA CONTRATACIÓN CELEBRADOS POR EL INSTITUTO DE LA MUJER

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 30 de junio de 2011, el «Informe de Fiscalización sobre los Convenios de colaboración y la contratación celebrados por el Instituto de la Mujer», 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-134

ÍNDICE

Página

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES 272

I.1 Iniciativa del procedimiento fiscalizador 272
I.2 Naturaleza jurídica, organización y funciones del Instituto de la Mujer 272
I.3 Marco jurídico aplicable a la celebración de Convenios de colaboración y contratos por el Instituto de la Mujer 274
I.4 Resumen de las principales magnitudes de la fiscalización 275

SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN. TRÁMITE DE ALEGACIONES. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 275

II.1 Objetivos y alcance 275
II.2 Trámite de alegaciones 277
II.3 Conclusiones 277

II.3.1 Conclusiones relativas a los Convenios de colaboración formalizados por el Instituto de la Mujer 277

A) Conclusión relativa al régimen jurídico aplicable a los Convenios de colaboración . 277
B) Conclusiones relativas a la tramitación de los Convenios de colaboración 278
C) Conclusiones relativas a la ejecución y a la justificación de los convenios 279

II.3.2 Conclusiones relativas a los contratos celebrados por el Instituto de la Mujer 282

A) Conclusiones relativas a los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares de los contratos 282
B) Conclusiones relativas a la preparación de los contratos analizados 283
C) Conclusiones relativas a los procedimientos de selección de contratistas, de la adjudicación y de la formalización de los contratos analizados 285
D) conclusiones relativas a la ejecución, cumplimiento y extinción de los contratos 287
E) Conclusiones derivadas del análisis de los expedientes de gasto 288
F) Conclusiones relativas a la contratación menor celebrada por el Instituto de la Mujer .. 288

II.3.3 Conclusiones relativas a la aplicación por el Instituto de la Mujer de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres en la contratación 289

II.4 Recomendaciones 290

SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 292

III.1 Resultados de la fiscalización de los Convenios de colaboración formalizados por el Instituto de la Mujer durante los ejercicios 2008 y 2009 293

III.1.1 Consideraciones previas 293
III.1.2 Descripción general de la actividad convencional del Instituto de la Mujer 296
III.1.3 Selección de la muestra de Convenios de colaboración analizada 298
III.1.4 Análisis de los Convenios integrantes de la muestra seleccionada y fiscalizada 299

III.1.4.1 Incidencias de carácter general observadas en los Convenios celebrados por el INMUJER 299
III.1.4.2 Resultados obtenidos del análisis específico de los convenios celebrados por el INMUJER con Comunidades y Ciudades Autónomas 300

a) Descripción general 300
b) Incidencias específicas en la tramitación de los Convenios celebrados con CCAA ... 303
c) Incidencias en la ejecución y justificación de los Convenios celebrados con CCAA .. 304

cve: BOCG-10-CG-A-134

III.1.4.3 Resultados obtenidos del análisis de Convenios celebrados por el INMUJER con otras entidades públicas 306

a) Descripción general 306
b) Incidencias en la ejecución y justificación de los convenios con Entidades públicas (excepto CCAA) 309

III.1.4.4 Resultados obtenidos del análisis de Convenios celebrados por el INMUJER con personas y entidades sujetas al derecho privado 310

a) Descripción general 310
b) Incidencias en la calificación jurídica, en la ejecución y en la justificación de los convenios con personas y entidades de Derecho privado 311

III.2 Resultados de la fiscalización de los contratos adjudicados por el Instituto de la Mujer durante los ejercicios 2008 y 2009 315

III.2.1 Consideraciones previas 315
III.2.2 Descripción general de la contratación celebrada por el Instituto de la Mujer 317
III.2.3 Información sobre la remisión de la documentación contractual al Tribunal de Cuentas ... 322
III.2.4 Selección de la muestra de contratos analizada 323
III.2.5 Análisis de los contratos integrantes de la muestra seleccionada y fiscalizada 325

III.2.5.1 Resultados obtenidos del análisis de los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares 326

a) Utilización de los modelos de PCAP 326
b) Contenido de los PCAP en relación con la documentación que deben presentar los licitadores 326
c) Contenido de los pliegos de prescripciones técnicas 327

III.2.5.2 Resultados obtenidos del análisis de la preparación de los contratos 327

a) Calificación jurídica de los contratos 327
b) Requisitos de solvencia y clasificación de los contratistas 327
c) Tramitación urgente del expediente 328
d) Plazo de la duración de los contratos 328
e) Sistema de determinación del precio de los contratos 329
f) Regulación de la revisión de precios 331
g) Designación del responsable del contrato 331
h) Autorización ministerial para celebrar el contrato 331

III.2.5.3 Resultados obtenidos del análisis de los procedimientos de selección de contratistas, de la adjudicación y de la formalización de los contratos 331

a) Implantación y publicidad efectuada en el Perfil de Contratante del INMUJER 331
b) Otras incidencias relativas a la publicidad de la contratación del INMUJER 332
c) Apertura de las proposiciones en acto público 333
d) Actuaciones de la Mesa de Contratación 333
e) Establecimiento y aplicación de criterios objetivos para determinar la oferta económicamente más ventajosa 335
f) Adjudicación del contrato para la realización de un «proyecto sobre políticas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral en el ámbito local», por procedimiento abierto 336
g) Adjudicación por procedimiento negociado 336
h) Constitución de las garantías 339
i) Documentos de formalización de los contratos 339

III.2.5.4 Resultados obtenidos del análisis de la ejecución, cumplimiento y extinción de los contratos 339

a) Abonos a cuenta por operaciones preparatorias 339

cve: BOCG-10-CG-A-134

b) Ejecución y cumplimiento de los contratos 339
c) Resolución de contratos 340
d) Pago de los contratos 341

III.2.5.5 Resultados obtenidos del análisis de los expedientes de gasto 341

III.2.6 Resultados obtenidos del análisis de la contratación menor celebrada por el Instituto de la Mujer 342

a) Resumen de la contratación menor adjudicada por el INMUJER 343
b) Observaciones generales relativas a la contratación menor adjudicada por el INMUJER 343
c) Análisis del posible fraccionamiento del objeto de los contratos a través de la contratación menor 344
d) Análisis de la contratación menor desde el punto de vista de la eficiencia y la economía 345

III.3 Cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres 346

cve: BOCG-10-CG-A-134

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CCAA	Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
EELL	Entidades Locales.
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
IMMUJER	Instituto de la Mujer.
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa.
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
LFTCU	Ley 7/1988, 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOI	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
LRJAP-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
OO.AA.	Organismos Autónomos.
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.
PPTP	Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares.
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.
RLGS	Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.
UTE	Unión Temporal de Empresas.

cve: BOCG-10-CG-A-134

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1 Iniciativa del procedimiento fiscalizador

La fiscalización de los contratos celebrados por la Administración del Estado y demás entidades del Sector público es una competencia del Tribunal de Cuentas que está prevista, de forma expresa, tanto en su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, en el artículo 11, como en la Ley 7/1988, 5 de abril, reguladora de su funcionamiento, en sus artículos 39 y 40. A este respecto, la Instrucción General relativa a la remisión al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos y convenios celebrados por las entidades del Sector público estatal y autonómico, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión celebrada el día 26 de marzo de 2009, señala que la «contratación es una de las áreas de la actividad del Sector público que mayor volumen de recursos económicos gestiona, motivo que explica que haya sido una materia dotada tradicionalmente de una específica regulación y que constituya uno de los objetivos prioritarios en la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas».

Asimismo, la propia Instrucción General citada señala que conviene tomar en consideración la creciente frecuencia con la que los órganos, organismos y entes públicos utilizan, como instrumento para el cumplimiento de sus fines, la figura jurídica del convenio de colaboración, cuyo deslinde conceptual respecto de los contratos sujetos a la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), atendiendo a su objeto, no resulta siempre pacífico, lo que favorece su eventual utilización como medio de eludir la aplicación de la más rígida legislación de contratos (lo que doctrinalmente se conoce como la «huida del Derecho Administrativo»), como han advertido reiteradamente la doctrina y el propio Tribunal de Cuentas.

En este contexto, la realización del presente procedimiento fiscalizador se lleva a cabo a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, de conformidad con lo previsto en el articulo 45 de la citada Ley Orgánica 2/1982, al haber sido incluido en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2010, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión celebrada del día 28 de enero de 2010.

I.2 Naturaleza jurídica, organización y funciones del Instituto de la Mujer

El Instituto de la Mujer (INMUJER) es un Organismo Autónomo de los previstos en el Capítulo II del Título III de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que fue creado por la Ley 16/1983, de 24 de octubre y que, en la actualidad, está adscrito al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, si bien durante el período fiscalizado (ejercicios 2008 y 2009), y posteriormente hasta la reestructuración de los Departamentos ministeriales llevada a cabo en octubre de 2010, estuvo adscrito al Ministerio de Igualdad, a través de la Secretaría General de Políticas de Igualdad, y previamente, hasta abril de 2008, al entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actualmente Trabajo e Inmigración).

El Instituto tiene personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, y se rige por las normas de general aplicación a los Organismos Autónomos de la Administración General del Estado, así como por lo previsto en la siguiente normativa específica:

1. Ley 16/83, de 24 de octubre, por la que se crea el INMUJER, modificada por la Disposición adicional vigésimo séptima de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
2. Real Decreto 774/1997, de 30 de mayo, por el que se desarrolla la estructura organizativa del INMUJER, modificado parcialmente por el Real Decreto 292/2003, de 7 de marzo y por el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Asimismo, fue por el Real Decreto 1174/2007, de 10 de septiembre, que modifica la composición de su Consejo Rector.
3. Real Decreto 1686/2000, de 6 de octubre, por el que se crea el Observatorio de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
4. Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprobó la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales, que creó la Secretaría General de Políticas de Igualdad como órgano directivo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con rango de Subsecretaría, y Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, de desarrollo de la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos

cve: BOCG-10-CG-A-134

Sociales, que determinó la adscripción del INMUJER al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la citada Secretaría General de Políticas de Igualdad.

5. Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuraron los Departamentos Ministeriales, con la creación del Ministerio de Igualdad, y Real Decreto 438/2008[1], de 14 de abril, por el que se aprobó la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales, estableciéndose la adscripción del INMUJER al recién creado Ministerio de Igualdad, a través de su Secretaría General de Políticas de igualdad.

6. Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad.

7. Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, se suprime el Ministerio de Igualdad, y se atribuyen sus competencias al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Las normas reseñadas en los anteriores puntos 4, 5 y 6, actualmente sin vigencia, determinaron la adscripción, sucesiva, del INMUJER al entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y al Ministerio de Igualdad durante el período fiscalizado.

De acuerdo con esta normativa, son fines del INMUJER:

1. La promoción y el fomento de las condiciones que hagan posible la igualdad social de ambos sexos.
2. El fomento de la plena participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social.

En el nuevo contexto generado con la creación en el año 2008 del Ministerio de Igualdad, el INMUJER se constituye, básicamente, como un organismo generador de conocimiento en materias de igualdad, al servicio de otras instancias dedicadas a la implantación de las políticas de igualdad[2]. Así, las actividades del Instituto se dividen en los siguientes apartados:

1. Conocimiento de la situación de las mujeres y desarrollo de programas para avanzar hacia la efectiva igualdad entre mujeres y hombres.
2. Integrar el principio de igualdad de oportunidades y de trato en la actividad de las instituciones públicas y privadas.
3. Acceso de las mujeres a la información y apoyo al movimiento asociativo.

El desarrollo y la aplicación de estas actividades están encuadrados dentro del Plan Estratégico de igualdad de oportunidades (2008-2011), aprobado por el Consejo de Ministros el 14 de diciembre de 2007.

La estructura orgánica del INMUJER, según establecen las expresadas disposiciones, puede esquematizarse de la siguiente forma:

Son órganos rectores del Instituto:

a. El Consejo Rector.
b. El Director General.

El Consejo Rector, que funcionará en Pleno o en Comisión Permanente, tiene las siguientes funciones:

a. Ejecutar la política de coordinación de los distintos Departamentos Ministeriales en relación con la mujer y estudiar los objetivos a alcanzar por el Instituto.
b. Aprobar el plan anual de actuación del Organismo, que será presentado por el Director General del mismo.
c. Aprobar la memoria anual sobre gestión y funcionamiento del Organismo.
d. Aprobar los anteproyectos de presupuestos del Organismo, tanto para actividades como para inversiones.

Corresponde al Director general:

a. Ejercer y desarrollar las funciones directivas que no estén expresamente encomendadas al Consejo Rector y asumir la dirección administrativa del Instituto.

[1] Modificado por el Real Decreto 640/2009, de 17 de abril, y sustituido, por razones de seguridad jurídica y técnica legislativa, por el Real Decreto 495/2010, de 30 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

[2] Así se definen las funciones del Instituto de la Mujer en el documento descriptivo del programa 232.b, Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres —programa en el que se enmarca la totalidad de la actuación del Instituto de la Mujer—, del Presupuesto por Programas y Memoria de Objetivos, integrante de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2009.

cve: BOCG-10-CG-A-134

b. Ostentar la representación del mismo.
c. Asumir la disposición de gastos y la ordenación de pagos.
d. Otorgar, en nombre el Organismo, los contratos públicos y privados necesarios para el desarrollo de sus funciones.
e. Administrar, gestionar y recaudar los derechos económicos del propio Organismo Autónomo.
f. Elaborar los anteproyectos de presupuestos y preparar la memoria anual relativa a las actividades del Instituto.
g. Ejercer, en materia de personal, las atribuciones que como Director del Organismo Autónomo le corresponden.
h. Cuantas funciones les sean delegadas por el Consejo Rector y su Comisión Permanente.

El INMUJER se estructura en las siguientes unidades con nivel orgánico de Subdirección General:

a. Secretaría General.
b. Subdirección General de Estudios y Cooperación.
c. Subdirección General de Programas.

Finalmente, debe señalarse que el INMUJER, en su calidad de Organismo Autónomo, está sujeto a la función interventora prevista en el artículo 50 de la Ley General Presupuestaria (LGP), ejercida por la Intervención General de la Administración del Estado y sus interventores delegados, que incluye, en su modalidad de intervención formal, la fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto, o acuerden movimientos de fondos y valores.

I.3 Marco jurídico aplicable a la celebración de Convenios de colaboración y contratos por el Instituto de la Mujer

Las principales normas que rigen o han regido los convenios de colaboración y los contratos celebrados por el INMUJER durante el período fiscalizado (ejercicios 2008 y 2009) son las que se reseñan a continuación:

1. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).
2. Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
3. Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), vigente desde el 30 de abril de 2008.
4. Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), vigente hasta el 29 de abril de 2008.
5. Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RLGS).
6. Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
7. Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).
8. Orden IGD/1375/2008, de 14 de mayo, por la que se delega y se aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en los órganos administrativos del Ministerio de Igualdad y sus organismos públicos dependientes, vigente desde el 20 de mayo al 10 de diciembre de 2008.
9. Orden IGD/3564/2008, de 26 de noviembre, por la que se delega y se aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en los órganos administrativos del Ministerio de Igualdad y sus organismos públicos dependientes, vigente desde el 10 de diciembre de 2008.
10. Artículo 33 de la Orden de 21 de mayo de 1996 sobre delegación del ejercicio de competencias en los órganos administrativos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
11. Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada.
12. Orden EHA/2/2007, de 9 de enero, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada.

cve: BOCG-10-CG-A-134

13. Orden Ministerial comunicada, de 18 de noviembre de 2008, por la que se aprueban las instrucciones relativas al procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración celebrados por el Ministerio de Igualdad y sus organismos públicos adscritos, que entró en vigor el día 1 de enero de 2009.

14. Orden TAS/3002/2005, de 23 de septiembre, por la que se regula la realización de estudios y encuestas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

15. Real Decreto 118/2001, de 9 de febrero, de ordenación de publicaciones oficiales.

16. Orden IGD/3372/2008, de 20 de noviembre, por la que se regula la Comisión Asesora de Publicaciones del Ministerio de Igualdad.

I.4 Resumen de las principales magnitudes de la fiscalización

Las principales magnitudes representativas de la actividad del INMUJER instrumentada mediante la celebración de convenios de colaboración y de contratos, durante el período que ha constituido el ámbito temporal de la presente Fiscalización (años 2008 y 2009), han sido las siguientes (Sección III, Apartado 1):

A) Relativas a la celebración de convenios de colaboración:

El INMUJER celebró durante el período comprendido en el ámbito temporal de esta Fiscalización (2008-2009) ciento treinta y ocho (138) convenios de colaboración, de los que ciento dieciséis (116) fueron celebrados con otros Organismos y Entidades públicos, en su mayor parte Comunidades y Ciudades Autónomas (en adelante CCAA) y Entidades Locales (en adelante EELL), y únicamente veintidós (22) convenios fueron formalizados con entidades sujetas al Derecho privado, alguna de ellas perteneciente también al Sector público.

El importe total de la participación económica del INMUJER en los 138 convenios de colaboración celebrados ascendió a 10.188 miles de euros. Cabe destacar la significativa reducción, superior al 30%, tanto el número como en el importe de los convenios celebrados durante el ejercicio 2009, respecto de los convenios celebrados en el ejercicio 2008.

El objeto de lo convenios celebrados por el INMUJER abarcó una amplia variedad de materias relacionadas con los fines propios de Instituto, y en particular la realización de programas para combatir la discriminación laboral de las mujeres, para favorecer la participación política, social, laboral y cultural de las mujeres, para el fomento de la inserción laboral de mujeres en riesgo de exclusión (CLARA); para favorecer el desarrollo del principio de transversalidad de la perspectiva de género («mainstreaming»); y para la realización de programas dirigidos a mujeres con especial necesidad de ayuda y de programas de formación.

B) Relativas a la contratación:

El INMUJER celebró durante los ejercicios 2008-2009 cuatrocientos ochenta (480) contratos por un importe total, IVA excluido, de 9.698 miles de euros.

La totalidad de los contratos fueron de consultoría y asistencia y de servicios, que representaron el 90% del importe total adjudicado, así como de suministro.

En lo que respecta a los procedimientos de adjudicación destaca el gran número de contratos menores adjudicados (81,9% del número de contratos y el 23,1% del importe total), si bien los contratos adjudicados mediante concurso o procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación absorbieron prácticamente el 60% del importe total adjudicado. El resto de los contratos fueron adjudicados, en proporción similar, por procedimiento negociado y mediante contratación centralizada.

La contratación menor, constituida por 393 contratos, cuyo importe global ascendió, IVA incluido, a 2.595 miles de euros, se ha analizado mediante el examen y tratamiento masivo de los datos incorporados en las Relaciones Certificadas remitidas a este Tribunal por el INMUJER.

SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN. TRÁMITE DE ALEGACIONES. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

II.1 Objetivos y alcance

El objetivo genérico del procedimiento fiscalizador, de acuerdo con lo recogido en las Directrices Técnicas para esta Fiscalización, ha consistido en el análisis de los convenios de colaboración y los contratos celebrados por el INMUJER, verificando si su actuación en estos ámbitos ha sido acorde con la

cve: BOCG-10-CG-A-134

legislación vigente aplicable en cada caso, y con los principios de eficacia, eficiencia y economía, exigibles para toda la gestión del gasto público, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.2 de nuestra Constitución, así como con los principios contractuales de concurrencia y publicidad, que deben presidir toda contratación que se realice con cargo a fondos públicos.

El ámbito temporal de esta Fiscalización abarca los convenios de colaboración y los contratos celebrados por el INMUJER durante los ejercicios 2008 y 2009, por lo que únicamente se han analizado las actuaciones relacionadas con los convenios y los contratos celebrados por el INMUJER anteriores a dichos ejercicios cuando ello ha resultado necesario para analizar la evolución temporal de los convenios y de los contratos o cuando se refieren a actos de ejecución de convenios o contratos ya celebrados.

Asimismo, la Fiscalización se ha extendido al análisis de aquellos contratos y convenios que guardan relación, se derivan, o son complementarios de otros que se hayan celebrado en los ejercicios 2008 y 2009.

En particular, debe destacarse la reforma legal que se ha producido en esta materia durante el periodo fiscalizado, con la entrada en vigor, el 30 de abril de 2008, de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Por ello, en el análisis de la contratación celebrada por el INMUJER se ha diferenciado entre los contratos sujetos a las disposiciones del ya derogado Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio), y aquellos otros contratos a los que ha resultado aplicable la LCSP, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición transitoria primera de esta última Ley, destacando en la exposición de los resultados de dicho análisis los aspectos diferenciales entre dichos sucesivos regímenes legales y la forma en que el INMUJER ha dado aplicación al citado régimen transitorio.

Asimismo, se ha tenido en cuenta la repercusión de la entrada en vigor de la LCSP respecto de los convenios de colaboración celebrados por el INMUJER durante el período fiscalizado, considerándose para ello los cambios introducidos en la regulación de los negocios excluidos del ámbito de aplicación de la LCSP.

Para la consecución de estos objetivos, el alcance de la presente Fiscalización se ha extendido a los siguientes extremos:

a) Verificación del cumplimiento de la normativa vigente en los contratos celebrados por el INMUJER que, en cada caso, resulte aplicable (el TRLCAP o la LCSP), así como, del respeto a los principios de publicidad, concurrencia, objetividad y no discriminación, exigibles en toda la contratación. Para ello se ha analizado el modo en el que el INMUJER ha promovido la concurrencia de ofertas y realizado la publicidad de su contratación, así como los criterios de objetividad que han sido utilizados en los procedimientos de adjudicación de los diferentes contratos.

b) Análisis del contenido y del cumplimiento de los pliegos de cláusulas administrativas establecidos, para cada uno de los contratos analizados, por parte del órgano de contratación del INMUJER competente para su elaboración y aplicación.

c) Verificación del grado de eficacia alcanzado por el INMUJER en su actividad contractual, mediante la comprobación de los plazos y del grado de ejecución y cumplimiento de los contratos celebrados en los ejercicios fiscalizados.

d) Análisis de los convenios de colaboración celebrados por el INMUJER durante el período que abarca la Fiscalización, incluyendo en este análisis tanto los convenios de colaboración suscritos por el INMUJER con otras entidades pertenecientes al Sector público, como aquellos convenios que han sido celebrados con personas físicas o jurídicas sometidas al Derecho privado.

Los convenios de colaboración se han analizado tanto desde el punto de vista del cumplimiento de la normativa aplicable, como del respeto de los principios de eficacia, eficiencia y economía, analizando si el recurso a la figura del convenio se encontraba suficientemente justificado o si el INMUJER debió haber formalizado un contrato administrativo por razón de su objeto, en lugar de firmar un convenio de colaboración.

En particular se ha analizado la regularidad del procedimiento seguido para la celebración de cada convenio y su adecuación a los Manuales o Instrucciones internas en la materia que resulten aplicables y que han sido aprobados por el INMUJER o resulten de general aplicación en el ámbito del Departamento Ministerial de adscripción.

cve: BOCG-10-CG-A-134

De igual modo se ha analizado la procedencia y correcta determinación de las cantidades económicas aportadas, en su caso, por el INMUJER para la financiación del respectivo convenio, y la efectiva correspondencia entre los resultados obtenidos con los distintos convenios de colaboración suscritos y los fines previstos con su celebración. Para ello se han analizado los trabajos de las Comisiones de Seguimiento que han sido constituidas, en su caso, en ejecución de lo dispuesto en el clausulado de los propios convenios.

e) Cualesquiera otras cuestiones cuyo análisis se ha considerado necesario para alcanzar los objetivos antes señalados, en relación con los contratos y los convenios de colaboración celebrados por el INMUJER durante el periodo fiscalizado, así como sus consecuencias hasta la finalización de los trabajos de campo.

f) Finalmente, se han abordado cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, en la medida en que han surgido en el curso de los trabajos de fiscalización.

II.2 Trámite de alegaciones

De acuerdo con lo previsto 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 puesto de manifiesto para la formulación de alegaciones a la Directora General del Instituto de la Mujer como máxima responsable de la entidad fiscalizada, así como a quien ocupó dicho cargo durante la práctica totalidad (hasta el 30 de diciembre del año 2009) del período fiscalizado (2008-2009).

Por otra parte, también se dio traslado de dicho Anteproyecto de Informe para su conocimiento a la Ministra de Sanidad, Política Social e Igualdad, como persona titular del Departamento Ministerial de adscripción del Instituto de la Mujer en el momento de realizarse el trámite de alegaciones. Asimismo se ha remitido una copia del citado Anteproyecto, para su conocimiento, a la Secretaria de Estado de Igualdad, a la que figura adscrito el Instituto de la Mujer.

En contestación a la remisión efectuada, fueron recibidas en este Tribunal las alegaciones remitidas por la Directora General del Instituto de la Mujer. Por su parte, la anterior responsable de la entidad fiscalizada no ha formulado alegaciones.

A la vista de las alegaciones formuladas por la Directora General del Instituto de la Mujer, han sido efectuadas las oportunas modificaciones en el texto del Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización y se han incorporado notas a pie de página cuando se ha estimado relevante. En todo caso, la totalidad de las alegaciones formuladas se adjuntan al presente Informe de Fiscalización.

II.3 Conclusiones

Del análisis de los convenios y de los contratos celebrados por el INMUJER durante los ejercicios 2008 y 2009 cabe extraer las siguientes Conclusiones, todas ellas referenciadas a los correspondientes apartados de la Sección III, Resultados de la Fiscalización, del presente Informe:

II.3.1 Conclusiones relativas a los Convenios de colaboración formalizados por el Instituto de la Mujer.

Este Tribunal ha analizado una muestra de treinta y un (31) convenios de colaboración, con un coste para el INMUJER de 4.920 miles de euros, lo que representa el 22% del total del número de convenios celebrados por el INMUJER durante los ejercicios 2008 y 2009, y el 42% del importe de todos los convenios celebrados durante dicho período. En este sentido cabe añadir que la representatividad de la muestra resulta incrementada por el carácter prácticamente idéntico de numerosos convenios, especialmente los celebrados con las distintas Comunidades Autónomas (CCAA) y Entidades Locales (EELL).

A la vista de los resultados del análisis de la muestra seleccionada de convenios celebrados por el INMUJER durante los ejercicios 2008 y 2009, cabe extraer las siguientes Conclusiones:

A) Conclusión relativa al régimen jurídico aplicable a los Convenios de colaboración.

El INMUJER, durante el período que constituye el ámbito temporal de esta Fiscalización, ejercicios 2008 y 2009, celebró tres convenios de colaboración cuyo objeto era más propio de los contratos administrativos de servicios.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Estos convenios fueron los siguientes:

— El Convenio de colaboración para el desarrollo del programa de microcréditos 2008 entre el INMUJER y ocho organizaciones de mujeres. Por este convenio, estas organizaciones se comprometieron a realizar diversas actuaciones para facilitar el acceso de mujeres emprendedoras y empresarias a la financiación de sus actividades empresariales mediante microcréditos, financiación ofrecida por la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), obteniendo las precitadas organizaciones de mujeres partícipes en el Convenio, en contraprestación a sus servicios de intermediación entre las mujeres emprendedoras y las citadas entidades de crédito, una aportación económica del INMUJER por importe de 640 miles de euros (96% del coste total del Convenio, y asumiendo las organizaciones el 4% restante), con el límite de los gastos efectivamente justificados por dichas organizaciones de mujeres.

— El convenio de colaboración entre la Corporación Radio Televisión Española y el INMUJER para la divulgación de la campaña publicitaria ganadora del premio «Mujer y publicidad.-Crea Igualdad». Por este convenio, la Corporación RTVE se comprometió a emitir, a través de TVE, el anuncio premiado, hasta alcanzar el volumen de emisiones equivalente a 250 miles de euros, según las tarifas publicitarias establecidas por RTVE para el año 2008, que se financiarían con las aportaciones a la Corporación RTVE de 100 miles de euros por parte del INMUJER y de otros 100 miles de euros por parte del Ministerio de la Presidencia, que también participó en el Convenio.

— El Convenio de colaboración celebrado el 2 de octubre de 2008 entre el Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes (CEPAIM) y el INMUJER, que incluyó en su objeto la realización de un estudio sobre la situación laboral de las mujeres inmigrantes, financiado totalmente con cargo a la aportación del INMUJER.

Estos convenios habrían tenido un encaje legal más adecuado en el artículo 10 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), precepto en el que se definen los contratos de servicios como prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro, cuya celebración se encuentra plenamente sujeta a dicha Ley al concurrir la nota de onerosidad prevista en el artículo 2 de la propia LCSP. Lo adecuado habría sido que el INMUJER hubiera instrumentado la realización de tales negocios jurídicos mediante la adjudicación de los oportunos contratos administrativos de servicios y, en el caso de los dos primeros, atendiendo a sus respectivas cuantías, de acuerdo además con los procedimientos específicamente establecidos para los contratos sujetos a regulación armonizada. (Epígrafe III.1.4.4.b)

Finalmente, en relación con el régimen jurídico aplicable a los convenios, conviene añadir que, como se señala más adelante, también se han observado otros supuestos de convenios celebrados por el Instituto en los que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.3.a) del Reglamento de la Ley General de Subvenciones (RLGS), hubiera resultado más adecuada la aplicación de la normativa reguladora de las subvenciones públicas. Esta circunstancia se ha apreciado, en particular, en convenios celebrados por el INMUJER con otras Administraciones Públicas, convenios en los que las competencias de ejecución de lo acordado en el convenio pertenecen a estas últimas y, consecuentemente, el gasto correspondiente a la participación del Instituto es imputado por éste a los capítulos IV y VII de su presupuesto de gastos.

B) Conclusiones relativas a la tramitación de los Convenios de colaboración.

Este Tribunal de Cuentas ha verificado el adecuado cumplimiento por parte del INMUJER de los siguientes trámites previstos en la normativa aplicable a sus convenios celebrados durante los ejercicios 2008 y 2009: a) Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad, o, en su caso, del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; b) Informe del Servicio Jurídico sobre el texto del convenio; c) Fiscalización del gasto previa a la suscripción del convenio; d) Autorización, previa a la suscripción del convenio, de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica o, en su caso, certificado del Secretario de la citada Comisión Delegada eximiendo el cumplimiento de este trámite; y, e) Fiscalización previa al reconocimiento de obligaciones derivadas del convenio.

No obstante lo anterior, en el análisis de los convenios celebrados por el INMUJER se han observado diversas deficiencias referidas a trámites, establecidos, en su mayor parte, en la Orden Ministerial Comunicada del Ministerio de Igualdad de 18 de noviembre de 2008, vigente a partir de 1 de

cve: BOCG-10-CG-A-134

enero de 2009, o en los propios convenios celebrado o suscritos por el INMUJER. Estas deficiencias son las siguientes:

1.ª Memoria que debe formular la entidad con la que se celebra el Convenio sobre las actividades realizadas en la ejecución del mismo: No consta acreditada la elaboración de esta Memoria en los expedientes que obran en el INMUJER de cinco de los convenios de colaboración analizados (Epígrafe III.1.4.1).

2.ª Acreditación de actuaciones de las Comisiones de Seguimiento de los Convenios: En los expedientes de quince de los convenios analizados, no constan las Actas de las reuniones de la respectiva Comisión de Seguimiento del Convenio, según el propio INMUJER ha informado a este Tribunal. (Epígrafe III.1.4.1).

3.ª Remisión por el INMUJER a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad de la preceptiva ficha de seguimiento del convenio e información sobre la ejecución del convenio en el ejercicio correspondiente y, en particular, sobre el cumplimiento de los compromisos financieros adquiridos en el mismo: El INMUJER no ha acreditado la realización de la citada ficha, ni su remisión a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad en ocho convenios. (Epígrafe III.1.4.1).

4.ª Abono por parte del INMUJER de su aportación económica a la firma del respectivo convenio: En la mayoría de los treinta convenios analizados, el INMUJER ha efectuado ese primer abono con retraso (una media superior a 58 días en 2008 y de 62 días en 2009), respecto de la fecha de formalización del convenio (Epígrafe III.1.4.1).

5.ª Publicación en el BOE de los convenios de colaboración celebrados con CCAA, trámite preceptivo que es competencia de la Secretaría General Técnica del Ministerio de adscripción del Organismo que celebre el Convenio: Se ha constatado también una excesiva demora (una media de 131 días en los convenios formalizados en 2008 y de 91 días en los formalizados en 2009) en la realización de este trámite. Cabe destacar positivamente la significativa reducción de estos plazos de publicación que se constata en el ejercicio 2009, aunque todavía insuficiente (Epígrafe III.1.4.2.b).

6.ª Comunicación al Senado de la celebración de convenios de colaboración con Comunidades y Ciudades Autónomas: Se ha constatado la omisión generalizada de esta comunicación, establecida con carácter preceptivo en el artículo 8.2 de la LRJAP-PAC (Epígrafe III.1.4.2.b).

C) Conclusiones relativas a la ejecución y a la justificación de los convenios.

1.ª Con carácter general, los convenios específicos celebrados por el INMUJER con distintas CCAA, en aplicación de convenios marco de colaboración existentes previamente, incluyeron una cláusula por la que se determinaba expresamente que surtirían sus efectos a partir de su firma, sin perjuicio de que se entendieran comprendidas en el mismo «las actuaciones preparatorias que se correspondan, claramente, con la ejecución de los programas establecidos para el año 2008 y su correspondiente ejercicio económico». Pese a ello, algunos de estos convenios incluyeron actuaciones, programadas para su realización por la respectiva Comunidad Autónoma, que en la realidad ya habían sido íntegra o parcialmente ejecutadas por la Comunidad Autónoma en la fecha de formalización del convenio, sin que tales actuaciones anteriores a la firma del convenio puedan calificarse de meras actuaciones preparatorias del convenio. (Epígrafe III.1.4.2.c).

Los convenios en los que se ha constatado esta deficiencia, posiblemente atribuible a la demora en la firma de los Convenios específicos, han sido los siguientes:

— Convenio con la Comunidad Autónoma de Galicia (2008), que incluyó, también, un programa de estancias de tiempo libre para mujeres solas con responsabilidades familiares no compartidas, que fue convocado, mediante publicación en el Diario Oficial de Galicia, y también ejecutado, en fechas anteriores a la fecha de formalización del Convenio con el INMUJER.

— Convenio con la Comunidad de Madrid (2009), que incluyó dos programas, para combatir la discriminación laboral y para favorecer el principio de transversalidad de genero en la Administración Local, respectivamente, que se corresponden con los objetos de sendos contratos plurianuales celebrados con empresas privadas por la Comunidad de Madrid en 2008, por lo que no cabe incluir tales actuaciones entre las actuaciones preparatorias del Convenio.

— Convenio con la Comunidad Autónoma de Cataluña (2008), en el que se incluyó un programa de estancias de tiempo libre para mujeres con hijos y/o hijas exclusivamente a su cargo, que el Instituto

cve: BOCG-10-CG-A-134

Catalán de las Mujeres convocó y ejecutó con anterioridad a la suscripción del Convenio entre el INMUJER y el Instituto Catalán.

— Convenio con el Comunidad Autónoma de Andalucía (2009), que, al igual que los anteriores, incluyó el mismo programa de estancias de tiempo libre para mujeres con cargas familiares exclusivamente a su cargo, que fue convocado públicamente y ejecutado por el Instituto Andaluz de la Mujer con anterioridad a la suscripción del Convenio con el INMUJER.

Cabe añadir que la financiación por el IMMUJER, con cargo al capítulo de transferencias corrientes de su presupuesto de gastos, de los expresados programas y actuaciones, comprendidos en el ámbito de las competencias de las CCAA, contiene las notas características propias del régimen de subvenciones establecidas en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), puesto que constituyó una disposición gratuita de fondos públicos para el fomento de una actividad, ya realizada o por desarrollar, de utilidad o interés social o de promoción de una finalidad pública.

En consecuencia, habría resultado más adecuada la aplicación, en estos casos en los que se utilizó la figura del convenio de colaboración, de la normativa reguladora de las ayudas y subvenciones públicas, constituida por la citada Ley General de Subvenciones y por su Reglamento, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 17 de noviembre, actuando en definitiva de acuerdo con los principios de publicidad y concurrencia previstos para las subvenciones en dichas normas legales y aplicando sus procedimientos y controles.

La misma deficiencia se ha constatado en un Convenio de colaboración celebrado por el Instituto con un Ayuntamiento, cuyo objeto fue la realización y organización de un certamen de teatro que ya se había celebrado con anterioridad a la formalización del Convenio, con lo que no se cumplió el marco temporal previsto en el propio Convenio. Sin embargo, a diferencia de los casos de los convenios firmados con CCAA, en este caso la Dirección General del INMUJER, actuando en solvencia de reparo interpuesto a la vista de dicha deficiencia por la Intervención Delegada del INMUJER, ha iniciado el procedimiento administrativo de reintegro de su aportación económica total (12.000 euros), lo que evidencia una falta de coherencia en su actuación, que resulta contraria al principio de igualdad (Epígrafe III.1.4.3.b).

2.ª Como regla general en todos los convenios de colaboración, las partes se obligan a que «en todo el material impreso, así como en la difusión que se haga de los programas, deberá constar la colaboración de ambos organismos y figurar expresamente sus logotipos», obligación que no fue cumplida ni por la Comunidad de Madrid, respecto de los dos programas señalados en el apartado anterior, en ninguno de los cuales la Comunidad hizo mención alguna a la participación del Instituto de la Mujer en la cofinanciación de dichos programas integrantes del Convenio, ni por la Comunidad Autónoma de Andalucía, respecto del señalado programa de estancias de tiempo libre para mujeres y respecto de la convocatoria y realización del «V Encuentro Anual de Asociaciones de Mujeres Andaluzas», también cofinanciado por el INMUJER con 50.000 euros.

El INMUJER debió requerir oportunamente a las citadas CCAA el cumplimiento de su obligación de difundir la participación del Instituto en el Convenio, obligación cuyo incumplimiento podría llegar a constituir causa de la resolución de los convenios (Epígrafe III.1.4.2.c).

3.ª Asimismo, en diversos convenios celebrados por el INMUJER, tanto con entidades de Derecho público como con personas o entidades sujetas al Derecho privado, resultan procedentes reintegros parciales al INMUJER por falta de justificación de gastos o por no resultar admisibles, de acuerdo con las previsiones de los propios convenios, algunos de los justificantes aportados.

Estos convenios son los siguientes:

— El Convenio con la Universidad de Valencia para el proyecto «Las mujeres en los contenidos de la educación secundaria obligatoria», en el marco del «VI Plan nacional de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, 2008-2011», en el que procede el reintegro de 344,28 euros por dicha Universidad al INMUJER, por exceso en la partida de gastos de material fungible respecto de la prevista en el Convenio (Epígrafe III.1.4.3.b).

— El Convenio con el Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid para desarrollar actividades en el año 2008, respecto del cual el Colegio profesional debe reintegrar 45.300 euros, correspondientes al primer pago realizado por el Instituto, por falta de justificación de los gastos relativos a la publicación, difusión y presentación publica de un protocolo de atención psicológica a mujeres víctimas de malos tratos, que constituía uno de los objetos del Convenio (Epígrafe III.1.4.3.b).

cve: BOCG-10-CG-A-134

— El Convenio celebrado por el INMUJER el 2 de octubre de 2008 con el Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes (CEPAIM), en el que procede el reintegro al INMUJER de 15.420,95 euros, al no haber sido justificada de forma suficiente por dicho Consorcio la aportación en especie por parte de CEPAIM, como ha puesto de manifiesto la Intervención Delegada (Epígrafe III.1.4.4.b).

— El Convenio con la Universidad de Castilla La Mancha para la realización y organización de las XXXI Jornadas de Teatro Clásico de Almagro «Damas en el Tablado», celebrado el 2 de junio de 2008, en el que procede el reintegro por dicha Universidad al INMUJER de 2.230,20 euros correspondientes a dos partidas, por importes de 1.348,20 euros y 882 euros, respectivamente, que no resultarían admisibles en su justificación por referirse a gastos realizados en fechas posteriores al período de vigencia del Convenio (Epígrafe III.1.4.3.b).

En todos estos casos, el INMUJER ha iniciado los trámites conducentes al reintegro de las expresadas cantidades insuficientemente justificadas, así como al reintegro de los correspondientes intereses de demora a favor del INMUJER, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la LGP.

4.ª Mención especial requiere el Convenio de colaboración para el desarrollo del programa de Microcréditos 2008 entre el INMUJER y las siguientes organizaciones de mujeres sin ánimo de lucro y de ámbito estatal: la Federación Española de Mujeres Empresarias, de Negocios y Profesionales (FEMENP), la Fundación Internacional de la Mujer Emprendedora (FIDEM), la Organización de Mujeres Empresarias y Gerencia Activa (OMEGA), la Unión de Asociaciones de Trabajadoras Autónomas (UATAE), la Fundación Laboral del Banco Mundial de la Mujer en España (WWB), la Fundación Mujeres, la Federación de Mujeres Progresistas (FMP), y la Federación de Asociaciones de Mujeres en la Economía Social (ESFERA).

En cumplimiento del Convenio estas organizaciones de mujeres se comprometieron a prestar atención, información y asesoramiento a las mujeres emprendedoras para que pudieran acceder a microcréditos (por importe máximo de 15.000 euros cada uno) ofrecidos por diversas Cajas de Ahorros, en los términos previstos en otro Convenio suscrito por el INMUJER y la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

La aportación económica del INMUJER, destinada a financiar la actividad de atención, información y asesoramiento prestado a las mujeres emprendedoras por las organizaciones de mujeres, pero no los propios microcréditos, se cifró en 640 miles de euros (hasta un máximo de 80 miles de euros para cada organización), lo que representaba el 96% del coste total del Convenio, corriendo a cargo de las organizaciones una aportación económica del 4% del coste del programa. Finalmente, el INMUJER abonó a las organizaciones participantes en el Convenio un total de 581.280,33 euros, de los que 7.863,17 euros están pendientes de reintegro por parte de la Federación Española de Mujeres Empresarias, de Negocios y Profesionales (FEMENP), al no haber aceptado pertinentemente el INMUJER justificantes de gasto por dicho importe y haber requerido su reintegro junto con el correspondiente a los intereses de demora, cifrados por el INMUJER en 721,04 euros.

Según consta en la Memoria de Actuaciones del INMUJER correspondiente al ejercicio 2008, las Cajas de Ahorros únicamente concedieron microcréditos a 24 de las 209 emprendedoras cuyos Planes de Empresa habían sido evaluados positivamente por las organizaciones de mujeres firmantes del Convenio.

En definitiva, el importe total abonado por el INMUJER a las Fundaciones y Asociaciones participantes en el Convenio, para la gestión del Programa de Microcréditos (581 miles de euros, que no incluyen el importe de los propios microcréditos), fue muy superior al importe total máximo de los 24 microcréditos que concedieron finalmente las entidades financieras de la CECA a mujeres emprendedoras (360 miles de euros, correspondientes a 24 microcréditos, de 15 miles de euros de importe máximo). (Epígrafe III.1.4.4.b)

5.ª También requiere una mención especial la ejecución y justificación del Convenio celebrado el 2 de octubre de 2008 por el INMUJER con el Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes (CEPAIM), para el desarrollo del programa dirigido a la «motivación y acompañamiento de mujeres inmigrantes para su participación social y laboral».

Este Convenio incluyó, entre otros compromisos asumidos por CEPAIM, la «realización de un estudio sobre la situación laboral de las mujeres inmigrantes, sectores de actividad en los que se concentran, formación y experiencia en origen, obstáculos y oportunidades para la diversificación profesional», estudio financiado con cargo a la aportación del INMUJER.

El coste de dicho estudio, que, a diferencia de otros estudios encargados por el Instituto, fue instrumentado mediante convenio y no mediante contrato, se elevó a 61.924,81 euros (40,4% de la aportación económica total del INMUJER), y fue justificado por el CEPAIM con servicios propios por importe de 32.924,81 euros, y con otra partida de 29.000 euros correspondiente a la colaboración de una empresa externa.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Tras el análisis de este convenio, se han observado las siguientes deficiencias:

— En primer lugar, debe señalarse que en este convenio no se aprecia la nota definitoria de los convenios de colaboración: la existencia de intereses convergentes, esto es, la unión de esfuerzos entre las partes para la satisfacción de un interés común. Antes al contrario, se observa la existencia de prestaciones contrapuestas, característica que lo sitúa, más propiamente, en el ámbito de los contratos administrativos.

Por ello, para la celebración de este negocio jurídico, el INMUJER debió acudir a la figura del contrato administrativo.

— En segundo lugar, debe ponerse también de manifiesto que el contenido del estudio realizado por CEPAIM sólo en parte se refiere al análisis de la situación laboral de las mujeres inmigrantes en España, que era el objeto del estudio técnico previsto en el Convenio. Por el contrario, este estudio consiste, en su mayor parte, en la elaboración de una metodología específica de acompañamiento a las mujeres inmigrantes para su diversificación profesional, contenido distinto que, además, resulta parcialmente coincidente con el de otro estudio anterior, realizado en 2007, en cuya financiación participaron, en unión de otras Entidades, el INMUJER y el propio CEPAIM.

Todo ello hace necesario que se justifique plenamente la necesidad de este convenio, así como el cumplimiento de su objeto y el importe satisfecho (Epígrafe III.1.4.4.b).

II.3.2 Conclusiones relativas a los contratos celebrados por el Instituto de la Mujer.

La muestra de contratos seleccionada para su análisis específico ha estado constituida por un total de cincuenta y siete (57) expedientes, con un importe de adjudicación total (IVA excluido) de 7.195 miles de euros (8.217 miles de euros con IVA incluido). La muestra representa, si se exceptúa la contratación menor, el 66% de los contratos celebrados por el INMUJER durante los ejercicios 2008 y 2009, así como el 96% del importe total adjudicado por el INMUJER durante estos dos años.

A la vista de los resultados del análisis de la muestra seleccionada de los contratos celebrados por el Instituto, así como del resultado del análisis particular de las relaciones de contratos menores, cabe extraer las siguientes Conclusiones:

A) Conclusiones relativas a los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares de los contratos

1.ª Régimen transitorio previsto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público: El Instituto no cumplió adecuadamente el precitado régimen transitorio respecto de los trece contratos adjudicados cuando la citada Ley ya había entrado en vigor, pero cuyos expedientes se habían iniciado durante el período de «vacatio legis» de la propia Ley, con anterioridad al día 30 de abril de 2008.

El Instituto utilizó en trece contratos, adjudicados cuando la Ley 30/2007 ya había entrado en vigor, unos Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) en los que únicamente se previó la aplicación del bloque normativo del TRLCAP, y no sólo respecto de los actos de preparación y de adjudicación, lo que habría sido ajustado a derecho, sino también respecto de los efectos, cumplimiento y extinción de tales contratos, pese a que, de conformidad con la expresada Disposición Transitoria Primera de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, debieron someterse al régimen jurídico previsto en esta nueva Ley (Epígrafe III.2.1.1.ª).

2.ª Utilización de los modelos de PCAP previamente informados por la Asesoría Jurídica y aprobados por el órgano de contratación: Los modelos de PCAP utilizados por el INMUJER, antes de la entrada en vigor de la LCSP, no estaban específicamente redactados para su aplicación a contratos de naturaleza análoga, como exigía el artículo 49.3 del TRLCAP, pues eran, por regla general, de carácter excesivamente genérico.

Además, los PCAP específicos de cada contrato han regulado aspectos sustantivos del propio contrato, cubriendo en unos casos lagunas del pliego modelo y estableciendo, en otros, cláusulas distintas a la previstas en él, como es el caso de los criterios objetivos de adjudicación, cuya adecuación a los requisitos de objetividad establecidos en el artículo 86 del TRLCAP resulta significativa para la selección de la oferta más ventajosa y para la transparencia de la adjudicación, por lo que dicha adecuación debiera quedar en todo caso garantizada mediante informe de la Asesoría Jurídica.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Por otra parte, los datos y condiciones específicos de cada contrato se plasmaron tanto en el denominado «cuadro de características» como en el propio modelo de pliego, con remisiones mutuas y a veces no coincidentes.

Por todo ello, los PCAP de estos contratos no pueden ni deben considerarse totalmente amparados por el informe del Servicio Jurídico emitido respecto de los modelos de pliego, con la consiguiente merma de las garantías de que el conjunto del clausulado de cada contrato se ajuste plenamente a la legalidad.

Debe resaltarse, no obstante, que estas deficiencias de los PCAP ya han sido en gran medida solventadas por el INMUJER en los nuevos modelos de PCAP redactados a partir de la entrada en vigor de la LCSP (30 de abril de 2008) (Epígrafe III.2.5.1.a).

3.ª Contenido de los PCAP relativo a la documentación que deben presentar los licitadores: Se ha observado falta de precisión en los PCAP respecto de la documentación exigida a los licitadores para acreditar su solvencia o para documentar sus proposiciones en aspectos determinantes de la adjudicación; así como respecto de la forma de distribuir en los distintos sobres la citada documentación, lo que ha sido una de las causas determinantes del elevado porcentaje de empresas que fueron excluidas de las licitaciones, particularmente en los contratos sujetos al TRLCAP adjudicados por el Instituto (Epígrafe III.2.5.1.b).

4.ª Contenido de los pliegos de prescripciones técnicas particulares: Estos pliegos (en adelante PPTP) incluyeron cláusulas propias de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 67 y 68 del RGLCAP. Esta deficiencia se ha observado en diecinueve contratos, cuyos PPTP regularon aspectos tales como el importe, plazo de ejecución, forma de pago o forma de presentación de las ofertas, que son propios de los PCAP. Además, la regulación de un mismo aspecto del contrato tanto en el PCAP como en el PPTP introduce el riesgo de incurrir en contradicciones entre ambos documentos, o con el posterior documento de formalización del contrato.

Por el contrario, los PPTP de algunos contratos, particularmente los que tuvieron por objeto la realización de estudios técnicos, adolecieron de falta de auténticas prescripciones técnicas que rigieran la realización de la prestación y que definieran sus calidades, así como, en definitiva, que permitieran controlar la adecuada ejecución del contrato y comprobar la inversión mediante su contraste con la prestación efectivamente realizada (Epígrafe III.2.5.1.c).

B) Conclusiones relativas a la preparación de los contratos analizados.

1.ª Determinación de los requisitos de solvencia y clasificación de los licitadores en cuatro de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios analizados.

En un contrato el Instituto no exigió la clasificación de los licitadores, que era preceptiva, por tener el contrato un presupuesto superior a 120.202,42 euros, de acuerdo con el artículo 25 del TRLCAP aplicable al contrato. Por el contrario, en otro contrato el Instituto sí exigió a los licitadores estar clasificados, a pesar de que la clasificación no era preceptiva de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, por lo que en este caso se limitó improcedentemente la concurrencia a la licitación. En un tercer contrato, el INMUJER previó que los licitadores podrían acreditar su solvencia con la clasificación en uno cualquiera de los dos grupos señalados en el PCAP, a pesar de que, lógicamente, una misma actividad no debe poder ser clasificada en dos grupos diferentes.

A este respecto, merece mención especial el contrato de servicios celebrado en 2008, cuyo objeto fue la contratación de auxiliares de servicios, en el que las condiciones mínimas de solvencia profesional o técnica que debían acreditar los licitadores, previstas en el PCAP, no fueron congruentes con los medios de acreditación de esa misma solvencia técnica o profesional, establecidos en el propio PCAP, alguno de los cuales (disponer de un centro de formación) no estaba comprendido, además, entre los contemplados en el artículo 19 del TRLCAP, por lo que resultaba improcedente.

Además, también en relación con este mismo contrato, debe destacarse que el criterio de selección consistente en disponer de una plantilla mínima de 150 personas, radicada en una determinada población (Madrid), pudo tener un efecto discriminatorio respecto de las empresas radicadas en otras poblaciones y, en todo caso, la dimensión de la plantilla exigible no mantenía la necesaria proporcionalidad con el objeto del contrato, concretado, básicamente, en la prestación de servicios por parte de únicamente dos auxiliares.

Finalmente, también en relación con los requisitos de solvencia o de clasificación, debe señalarse, además, que en numerosos casos el INMUJER no concretó en los PCAP, ni en los anuncios de sus

cve: BOCG-10-CG-A-134

licitaciones, como exige el artículo 51 LCSP (Art. 15 TRLCAP), las condiciones mínimas de solvencia profesional o técnica concretamente exigibles en cada caso, condiciones que deben ser proporcionales a la importancia o dificultad del contrato, limitándose a señalar los medios para acreditar esa solvencia (Epígrafe III.2.5.2.b).

2.ª Tramitación urgente: El Instituto no justificó adecuadamente la urgencia en el único contrato de tramitación urgente analizado. La necesidad de que el contrato fuese ejecutado, justificado y pagado a la empresa adjudicataria antes del 31 de diciembre de 2008, para que así pudiera cofinanciarse con cargo al Fondo Social Europeo, sin explicarse ni justificarse las circunstancias que impidieron al INMUJER planificar y tramitar el citado contrato a lo largo del ejercicio 2008 con una razonable anticipación, no resulta justificación suficiente para el empleo de la tramitación urgente, procedimiento excepcional que no puede ampararse en la mera imprevisión (Epígrafe III.2.5.2.c).

3.ª Determinación del plazo de ejecución de los contratos: El INMUJER ha seguido frecuentemente (en dieciséis de los contratos analizados) la práctica de delimitar el plazo de ejecución de sus contratos de servicios entre la fecha de la formalización del contrato, que es una fecha incierta en el momento de convocarse el contrato y de formularse las ofertas , y una fecha final concreta y determinada, lo que resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, según el cual la duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones.

Esta forma de actuar resulta contraria al principio de seguridad jurídica, puesto que impide a los licitadores conocer, en el momento de presentar las ofertas, la duración exacta del plazo de que dispondrán para la ejecución del contrato, pues, en definitiva, dicho plazo dependerá de la mayor o menor celeridad del órgano de contratación en la realización de los trámites conducentes a la adjudicación definitiva y a la posterior formalización del contrato, máxime si se tiene en cuenta que la determinación precisa del plazo de ejecución es un requisito esencial de los contratos administrativos, hasta el punto de que su incumplimiento por la empresa adjudicataria constituye causa de resolución del contrato, según los artículos 196.4 y 206.e) de la LCSP (Art. 111.e TRLCAP) (Epígrafe III.2.5.2.d).

4.ª También en cuanto a la determinación de la duración de los contratos, se ha observado la falta de consignación del plazo de ejecución en los documentos de formalización de los contratos, determinación que resulta particularmente necesaria cuando la reducción del citado plazo haya constituido uno de los criterios de valoración de las ofertas a efectos de la adjudicación, como se ha observado en uno de los contratos analizados (Epígrafe III.2.5.2.d).

5.ª Consignación en los PCAP del sistema de determinación del precio de los contratos: El INMUJER omitió frecuentemente en los PCAP, y también en los documentos de formalización de numerosos contratos, la mención del sistema de determinación del precio de los contratos de servicios, mención que en algunos casos fue sustituida por una imprecisa referencia a la forma en la que se había calculado el presupuesto de licitación, incumpliendo así lo dispuesto en el artículo 75 de la LCSP (artículo 202 del derogado TRLCAP), en relación con el artículo 67 del RGLCAP, lo que implica, en definitiva, el incumplimiento del artículo 26 de la LCSP, en el que se establece que el precio cierto, o la forma de determinarlo, forma parte del contenido mínimo de los contratos (Epígrafe III.2.5.2.e).

6.ª En un contrato de servicios, celebrado por el INMUJER para promover el tratamiento y la difusión diaria de información periodística especializada en perspectiva de género, el sistema de determinación del precio establecido fue el de «tanto alzado», pese a que el objeto del contrato estaba constituido principalmente por servicios de tracto continuado, cuya duración dependía de la fecha de formalización del contrato. Este contrato, adjudicado por procedimiento negociado, se desarrolló entre el día 5 de septiembre de 2008 y el día 15 de diciembre de 2008 y, efectivamente, se pagó por su importe íntegro, sin ningún tipo de prorrateo en función del período efectivo de prestación del servicio, si bien la ejecución del contrato se ajustó al programa de actividades y al calendario incluidos en la oferta de la Asociación adjudicataria.

En definitiva, en el citado contrato, el Instituto no estableció aspectos esenciales del contrato, como la necesidad a satisfacer, su duración y su precio, con la precisión exigible de conformidad por los artículos 22, 23 y 75 de la LCSP.

Asimismo debe señalarse, en relación con este contrato, que la Asociación adjudicataria no acreditó su solvencia en los términos previstos en el PCAP del contrato y que, pese a ello, la Mesa de Contratación del INMUJER admitió su oferta y le adjudicó el contrato (Epígrafe III.2.5.2.e y Epígrafe III.2.5.3.d).

cve: BOCG-10-CG-A-134

C) Conclusiones relativas a los procedimientos de selección de contratistas, de la adjudicación y de la formalización de los contratos analizados.

1.ª Publicidad de los contratos: El INMUJER no efectuó la publicidad que resultaba preceptiva en ocho de los contratos analizados, pues omitió la publicidad de la convocatoria en el DOUE, la publicidad de la adjudicación en el BOE, y/o la publicidad de la adjudicación en el DOUE (o la comunicación de la adjudicación a la Comisión Europea, en su caso), como exigen, según los casos, los artículos 203 y 93 del TRLCAP o los artículos 126 y 138 de la LCSP.

No obstante lo anterior, debe igualmente destacarse el adecuado cumplimiento por parte del Instituto de su obligación de publicar diversa información de carácter contractual a través del denominado Perfil de Contratante, importante novedad introducida por la LCSP en su artículo 42 (Epígrafe III.2.5.3.a y b).

2.ª Apertura de las proposiciones en acto público: En cinco contratos adjudicados por procedimiento abierto, el Instituto estableció en el PCAP que los licitadores, debían incluir en uno de los sobres de apertura previa al acto público de licitación documentos en los que se concretaban aspectos de sus proposiciones que eran valorables como criterios de adjudicación, lo que resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 129.2 de la LCSP (Art. 79.1 TRLCAP), que exige a los órganos de contratación garantizar el carácter secreto de las proposiciones hasta su apertura en acto público (Epígrafe III.2.5.3.c).

3.ª Mesa de Contratación: En relación con las actuaciones de la Mesa de Contratación del Instituto en la fase de licitación y adjudicación de los contratos, las principales incidencias observadas han sido las siguientes:

a) En un contrato la Mesa de Contratación del INMUJER requirió a la empresa adjudicataria que acreditase su solvencia después de haberse efectuado la adjudicación y, de hecho, parte de la documentación acreditativa de la solvencia aportada por la empresa estuvo integrada por documentación de fecha posterior a dicha adjudicación, en contra de lo dispuesto por el artículo 15 del TRLCAP, así como en los artículos 81 y 82 del RGLCAP y en el propio PCAP.

b) En cinco contratos de servicios analizados, adjudicados mediante procedimiento abierto, este Tribunal ha constatado que, a pesar de haber concurrido a ellos un elevado número de licitadores, la Mesa de Contratación rechazó una importante proporción de las proposiciones presentadas, de forma que en cuatro de estos contratos sólo un pequeño porcentaje de licitadores (en algún caso sólo uno) alcanzó la fase final de valoración de las ofertas económicas, lo que el Instituto atribuye a deficiencias en la acreditación de la solvencia o por deficiencias en la presentación de las ofertas.

Este Tribunal considera que aún admitiendo que la inadmisión o rechazo de las ofertas hayan podido estar justificadas en todos los casos por defectos de las propias ofertas, su excesivo número aconsejaría, en aras a obtener la máxima concurrencia posible, la redacción por el INMUJER de los PCAP y PPTP con la máxima claridad, y asimismo adaptar a las circunstancias de cada contrato la solvencia exigida a los licitadores, que deberá estar vinculada al objeto del contrato y ser proporcional al mismo, teniendo en cuenta además, dentro de los márgenes permitidos por la LCSP, la naturaleza y las características de las empresas o asociaciones que habitualmente prestan el tipo de servicios semejantes a los que se pretenda contratar.

c) En un contrato celebrado para la prestación de servicios de personal auxiliar, en el que cuatro de los cinco licitadores concurrentes fueron rechazados por la Mesa de Contratación por diversos defectos relativos a la solvencia o la presentación de la documentación, se admitió a un único licitador, al que se adjudicó el contrato, que acreditó su solvencia económica y financiera mediante documentación relativa a otra empresa del mismo grupo empresarial (lo que no es admisible), sin tener en cuenta (lo que es inadmisible) que previamente esa empresa estaba sujeta a una prohibición para contratar con la Administración, por haber incurrido en falsedad grave al facilitar a la Administración las declaraciones exigibles en cumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de sus normas de desarrollo.

Por ello, en este contrato, la empresa adjudicataria tampoco debió ser admitida por la Mesa de Contratación y la licitación debió ser declarada desierta. Sin embargo, el contrato fue prorrogado a la finalización del período inicial de ejecución, y ello a pesar de que el INMUJER ya había tenido conocimiento que durante su vigencia se habían producido incidencias en el pago, por parte de la empresa adjudicataria, de los salarios a las personas empleadas en la prestación del servicio. Posteriormente, el contrato tuvo que ser resuelto por incumplimiento de la citada empresa (Epígrafe III.2.5.3.d).

cve: BOCG-10-CG-A-134

4.ª Criterios objetivos de adjudicación: Por lo que respecta al establecimiento por el Instituto de los criterios objetivos de adjudicación de los contratos adjudicados por procedimiento abierto, mediante concurso (TRLCAP) o mediante la aplicación de más de un criterio de adjudicación (LCSP), se ha observado, con distinto grado de incidencia, lo siguiente:

a) En los contratos sujetos a la LCSP, falta la justificación en el expediente de contratación de la elección de los criterios de adjudicación del contrato, como exige el artículo 93.4 de la LCSP.

b) Utilización de características de las empresas como criterios de adjudicación, ajenos al objeto del contrato, tales como los certificados de aseguramiento de la calidad, medidas de impulso de la conciliación familiar en la empresa, idoneidad y cualificación del personal, etc., en contra de lo dispuesto en el artículo 134 de la LCSP (Art. 86 del TRLCAP), que exige que para seleccionar la oferta más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, lo que implica que los criterios objetivos se refieran a las cualidades intrínsecas de la prestación y no a cualidades o características de las empresas, sin perjuicio de que algunas de esas circunstancias pudieran haberse establecido como requisito de solvencia de los licitadores.

c) Utilización como criterio de adjudicación de las mejoras indeterminadas que pudieran ofertar los licitadores, o de criterios insuficientemente determinados en cuanto a su ponderación o método de valoración, en contra de lo previsto en el artículo 134 de la LCSP (Art. 86 TRLCAP), que exige, en su punto 2, que los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se determinen por el órgano de contratación y se detallen en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y, en su punto 5, que los criterios elegidos y su ponderación se indiquen en el anuncio de licitación.

d) Uso de métodos o fórmulas de valoración o de ponderación de los criterios, o establecimiento de límites para su valoración (los denominados umbrales de saciedad), particularmente del criterio económico, contrarios a los principios de eficiencia y economía, que derivan del artículo 1 de la LCSP, por cuanto, en determinadas circunstancias, su uso pudiera alterar la importancia relativa de los distintos criterios predeterminada en el PCAP o, en otros casos, no atribuyan mayor valoración en el criterio precio a ofertas que resultan más baratas sin incurrir en presunción de temeridad (Epígrafe III.2.5.3.e).

5.ª En el contrato cuyo objeto fue la realización de un «proyecto sobre políticas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral en el ámbito local», que es el contrato de mayor presupuesto adjudicado por el INMUJER (1.461.600 euros, IVA incluido) durante el período fiscalizado, la Resolución por la que el órgano de contratación aprobó los pliegos, el gasto y ordenó la apertura de la fase de adjudicación del contrato, fijó el gasto total máximo previsto en un importe manifiestamente erróneo (1.199.794,76 euros, IVA incluido), pues esta cifra era inferior a la suma de los importes de las anualidades también reseñadas en el propio documento. Este importe erróneo de la Resolución resultó luego idéntico al precio exacto ofertado para la UTE adjudicataria.

Resulta relevante señalar que la oferta de la UTE adjudicataria, sin ser la de precio más bajo, obtuvo la máxima puntuación por la aplicación de criterios de adjudicación dependientes de juicios de valor, no cuantificables automáticamente, que tuvieron una ponderación teórica del 50% de la puntuación total, por lo que el INMUJER dispuso en la adjudicación de este contrato de un alto grado de discrecionalidad para elegir la oferta que le pareció más adecuada, lo que unido al error en la cifra del importe del gasto total del contrato consignada en la Resolución de aprobación del gasto, se tradujo en una merma de la transparencia de esta adjudicación (Epígrafe III.2.5.3.f).

6.ª Procedimiento negociado por razón de la cuantía del contrato: En la práctica totalidad de los contratos adjudicados por procedimiento negociado, la elección de este procedimiento negociado estuvo motivada en que sus cuantías eran inferiores a las establecidas, en cada caso, por el TRLCAP (30.050,61 euros) o por la LCSP (60.000 euros). En estos supuestos resulta necesario que el órgano de contratación solicite, al menos, ofertas a tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, siempre que ello sea posible, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 162.1 de la LCSP y, anteriormente, en el artículo 92.1 del TRLCAP.

La invitación a tres empresas para que presenten ofertas es, por tanto, un mínimo legalmente exigible, y obliga al órgano de contratación a llevar a cabo una mínima promoción activa de ofertas entre empresas potencialmente interesadas, como garantía de la transparencia de la contratación, frente al riesgo de que dicho requisito se convierta en un mero formulismo.

cve: BOCG-10-CG-A-134

A este respecto cabe destacar que si bien el INMUJER cumplió este requisito de promoción de ofertas, pues en todos los casos invitó a participar a un mínimo de tres empresas, esta promoción de ofertas no resultó, a juicio de este Tribunal, suficientemente eficaz, pues en veinticuatro de los treinta contratos analizados la invitación se limitó estrictamente a ese mínimo de tres empresas y, de hecho, la concurrencia efectiva de licitadores se limitó a una única oferta en once contratos y a sólo dos ofertas en otros siete contratos.

Además, en seis de estos contratos este Tribunal ha podido constatar que, al estar todas o parte de la empresas invitadas a ofertar en cada uno de tales contratos relacionadas entre sí, o al no estar su actividad empresarial directamente relacionada con el objeto del contrato, por lo que, en la práctica y en definitiva, resultaron incumplidos los citados artículos 162.1 de la LCSP y, anteriormente, el artículo 92.1 del TRLCAP (Epígrafe III.2.5.3.g).

7.ª Aspectos susceptibles de negociación: El INMUJER estableció en los pliegos correspondientes a los contratos adjudicados por procedimiento negociado los aspectos susceptibles de negociación con los licitadores, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 153.1 de la LCSP (art. 73.4 TRLCAP), previa selección de los contratistas mediante criterios también establecidos en los PCAP. Sin embargo, en la totalidad de los supuestos estos criterios de selección de los contratistas funcionaron, en la práctica, como auténticos criterios de adjudicación, sin que en ningún caso el INMUJER haya acreditado la realización de negociación alguna con los licitadores para obtener las mejores condiciones posibles, característica fundamental de este procedimiento de adjudicación (Epígrafe III.2.5.3.g).

D) Conclusiones relativas a la ejecución, cumplimiento y extinción de los contratos.

1.ª Garantías definitivas: En dos contratos el INMUJER no ha acreditado haber exigido a los contratistas la constitución de las garantías correspondientes a los abonos a cuenta efectuados por el INMUJER en concepto de operaciones preparatorias, por lo que el INMUJER no cumplió el artículo 200.3 de la LCSP ni lo establecido por los propios pliegos reguladores de los contratos (Epígrafe III.2.5.4.a).

2.ª La ejecución del contrato cuyo objeto fue la organización de actos con motivo del XXV aniversario del INMUJER, no se ajustó en varios de sus aspectos que fueron determinantes de la adjudicación (lugar de celebración del evento, grupo artístico contratado, hoteles previstos), a la oferta técnica de la empresa adjudicataria, sin que tales modificaciones hubieran sido debidamente aprobadas por el órgano de contratación del INMUJER.

A este respecto, el hecho de que el importe total facturado por la empresa adjudicataria fuese inferior al precio de adjudicación, no justifica, por lo que supone de quiebra de la transparencia de la contratación, que se hayan incumplido aspectos de la oferta que fueron utilizados por el INMUJER para la selección de la oferta más ventajosa y que resultaron decisivos para la adjudicación (Epígrafe III.2.5.4.b).

3.ª En el contrato cuyo objeto fue el servicio de seguridad y vigilancia de la sede del INMUJER, se previó un plazo de ejecución de un año, a partir del día 1 de mayo de 2008. Sin embargo, por demoras en la tramitación, el contrato fue formalizado el día 14 de mayo de 2008, fecha determinante, según se estableció en el propio contrato, del inicio de la ejecución. A pesar de ello, la ejecución del contrato se inició realmente el día 1 de mayo de 2008, con posterioridad a la adjudicación del contrato, pero antes de la constitución de la garantía definitiva y de su formalización, en contra de lo dispuesto por los apartados 2 y 4 del artículo 55 del TRLCAP, aplicable al contrato (Epígrafe III.2.5.4.b).

4.ª En el contrato cuyo objeto fue la edición de diversas publicaciones, la tirada de dos de los títulos editados fue inferior a la prevista en el PPTP y en la oferta de la empresa adjudicataria, sin que ello diera lugar a una correlativa disminución del precio facturado por la empresa adjudicataria. El INMUJER ha justificado esta modificación, realizada al amparo de las prescripciones técnicas del contrato, en la necesidad de introducir actualizaciones de texto y maquetación en gran parte de las páginas de las publicaciones afectadas, trabajo extra que se compensó con una tirada menor para no sobrepasar el importe adjudicado a dicha empresa. Sin embargo, la modificación del objeto del contrato, acreditada por el INMUJER, fue efectuada sin el previo informe del Servicio Jurídico, como contempla el artículo 195.2 de la LCSP, y sin adecuarse al procedimiento establecido en el artículo 202 de la LCSP (Epígrafe III.2.5.4.b).

5.ª Finalmente, debe hacerse una mención especial del contrato adjudicado por el INMUJER el día 26 de mayo de 2008 para el asesoramiento jurídico telefónico y on-line a las victimas de discriminación por razones de sexo. La ejecución de este contrato se inició con la realización por parte de la empresa adjudicataria de las actuaciones preparatorias de la prestación del servicio previstas en el pliego de prescripciones técnicas particulares, actuaciones que no fueron seguidas de la prestación efectiva del

cve: BOCG-10-CG-A-134

servicio de asesoramiento jurídico objeto del contrato, que en la fecha de terminación de los trabajos de la presente Fiscalización se encontraba en trámite de resolución.

La adjudicación de este contrato estuvo precedida de diversas incidencias, entre las que destaca la rigurosa aplicación por la Mesa de Contratación del INMUJER de los requisitos de capacidad y solvencia previstos en el PCAP, mediante los cuales fueron excluidos siete de los diez licitadores concurrentes (Epígrafe III.2.5.4.c).

E) Conclusiones derivadas del análisis de los expedientes de gasto.

1.ª Tramitación anticipada: El Instituto, en un contrato de servicios de tramitación anticipada efectuada en aplicación del artículo 94 de la LCSP, condicionó la adjudicación a la existencia de crédito adecuado y suficiente en el ejercicio en el que debía iniciarse su ejecución, esto es, primer ejercicio siguiente a la fecha de la adjudicación, sin que esta posibilidad estuviera amparada ni por la propia LCSP, al contrario de lo que ocurría bajo la vigencia del TRLCAP, ni por la LGP. No obstante, debe señalarse que al haber existido el crédito adecuado y suficiente en el ejercicio siguiente a la adjudicación, el contrato se inició con normalidad. (Epígrafe III.2.5.5)

2.ª Créditos presupuestarios: La imputación presupuestaria del gasto al concepto 227.99 (Trabajos realizados por otras empresas y profesionales.-Otros), realizada por el INMUJER en el contrato cuyo objeto fue el servicio de cafetería y comedor en la sede del Instituto, resulta parcialmente inadecuada, puesto que en la medida en que el precio del contrato corresponde al servicio de comedor del personal del propio Instituto, su importe debió imputarse a los créditos previstos para gastos sociales del personal del Capítulo 1, Gastos de Personal, del Presupuesto del INMUJER (Epígrafe III.2.5.5).

F) Conclusiones relativas a la contratación menor celebrada por el Instituto de la Mujer.

1.ª El número de expedientes y el volumen del gasto correspondientes a la contratación menor celebrada por el INMUJER durante el período comprendido en el ámbito temporal de esta Fiscalización, ejercicios 2008 y 2009, resulta relevante en relación con el total de los contratos celebrados y, en menor medida, con el importe total de la contratación adjudicada por el INMUJER durante el período fiscalizado, alcanzando hasta un 81% del número total de contratos y un 23,1% del importe total adjudicado. Esta contratación menor estuvo constituida, en su práctica totalidad, tanto en número de contratos como en importe, por contratos menores de servicios (Epígrafe III.2.6.b).

2.ª Aunque los importes de los contratos menores se ajustaron individualmente a los importes máximos previstos para los contratos de suministro y de servicios, antes por el TRLCAP (12.000 euros IVA incluido), y actualmente por la LCSP (18.000 euros IVA excluido), una vez analizados los datos de esta contratación menor en su conjunto, este Tribunal ha observado casos en los que pudo existir fraccionamiento del objeto de los contratos, con lo que, objetivamente, evitó cumplir los requisitos de publicidad y concurrencia o los relativos al procedimiento de adjudicación, en contra de lo dispuesto en el articulo 74.2 de la LCSP (art. 68.2 TRLCAP).

Analizando la información relativa a los contratos menores celebrados con idéntico adjudicatario, y considerando además otras circunstancias (objetos, importes y fechas de adjudicación), constituyen, a juicio de este Tribunal, supuestos con riesgo de haberse producido fraccionamiento del objeto del contrato, los siguientes:

— La adjudicación a un mismo abogado, y en la misma fecha, de dos contratos por importe total de 30.000 euros (15.000 euros cada uno), ambos con el objeto idéntico de preparar el desarrollo reglamentario de la Ley de Igualdad.

— La adjudicación a una misma Fundación privada de siete contratos durante los ejercicios 2008 (tres contratos por importe de 21.490 euros) y 2009 (cuatro contratos por importe de 57.000 euros), entre los que destacan dos contratos, adjudicados el 21 y el 25 de septiembre de 2009, cuyos importes sumaron 32.000 euros, que tuvieron por objeto, respectivamente, realizar una guía metodológica para elaborar el informe de impacto de género en los Presupuestos Generales del Estado, y efectuar el análisis y clasificación de los programas presupuestarios incluidos en los Presupuestos Generales del Estado atendiendo a su pertinencia desde el punto de vista de género.

— La adjudicación de siete contratos menores de suministro a una misma empresa, por un importe total de 49.248 euros y todos ellos celebrados en el mes de diciembre de 2008 (seis incluso en la misma fecha), para la realización de diversas acciones de mantenimiento en los inmuebles de la sede del Instituto.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Debe señalarse que la empresa adjudicataria de estos contratos era, en esas mismas fechas, la encargada del mantenimiento integral de los citados inmuebles, en virtud de un contrato plurianual adjudicado en el año 2007, contrato que obligaba a la empresa a efectuar tales actuaciones sin cargo de mano de obra, correspondiendo el suministro de los materiales al INMUJER.

— La adjudicación, en el plazo de tres días, de dos contratos a la misma empresa, por importe conjunto de 24.181 euros, para la adquisición de libros y publicaciones para el Centro de Documentación del INMUJER.

— Por último, la adjudicación, durante el año 2008, de cinco contratos a la misma empresa, con un importe total de 50.756 euros, cuyos objetos fueron la prestación al INMUJER de servicios administrativos auxiliares y de apoyo en la concesión de subvenciones. Cabe añadir que la administradora única de esta empresa, actuando en este caso como empresaria individual, resultó a su vez adjudicataria, por procedimiento negociado, de otro contrato más en el mismo año 2008, por importe de 24.784 euros, también relacionado con la tramitación y control de las subvenciones concedidas por el INMUJER, lo que elevaría a seis el número total de los contratos afectados[3] (Epígrafe III.2.6.c).

3.ª Por otra parte, se ha analizado, desde el punto de vista de la eficiencia y de la economía, la contratación menor celebrada por el INMUJER, agrupando los contratos menores, de igual o similar objeto, adjudicados a diferentes adjudicatarios, que pudieron, a juicio de este Tribunal, contratarse conjuntamente. Destacan en este aspecto los contratos celebrados por el INMUJER con empresas de artes gráficas para la edición o impresión de publicaciones (36 contratos menores en el año 2008 por importe de 203 miles de euros, y 28 contratos en el 2009, por importe de 165 miles de euros), así como los contratos celebrados para la prestación de diversos servicios administrativos, especialmente los relacionados con la tramitación y control de las subvenciones concedidas por el INMUJER (17 contratos menores en 2008 por importe de 164 miles de euros, y 7 contratos en 2009, por importe de 43 miles de euros).

En estos casos, el INMUJER, en atención al volumen total del gasto destinado a tales actividades, debería considerar su contratación conjunta mediante procedimientos de adjudicación abiertos, con lo que podrían obtenerse economías de escala y, asimismo, resultaría más acorde con los principios de concurrencia, eficiencia y economía que presiden la contratación pública (Epígrafe III.2.6.d).

II.3.3 Conclusiónes relativas a la aplicación por el Instituto de la Mujer de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres en la contratación

1.ª El INMUJER no hizo uso de la posibilidad, permitida por el artículo 33 de la LOI, de imponer, a las empresas contratistas, condiciones especiales de ejecución, es decir, medidas que el contratista se obliga a aplicar al realizar la prestación, de los respectivos contratos con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo.

2.ª El INMUJER introdujo en numerosos contratos diferentes cláusulas dirigidas a la igualdad entre mujeres y hombres. En la totalidad de los casos, las cláusulas introducidas tuvieron la funcionalidad propia de los criterios de adjudicación, es decir, se insertaron en el procedimiento de adjudicación como uno más entre los criterios establecidos para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa. El criterio más utilizado por el INMUJER fue el consistente en que el licitador tuviera elaborados planes o adoptadas medidas de igualdad entre mujeres y hombres dentro de la organización de la empresa.

Sin embargo, el criterio antes reseñado, al referirse a características subjetivas de las empresas, preexistentes a la ejecución del contrato y a la propia adjudicación, no cumple el requisito, establecido en el artículo 134 de la LCSP, de tener relación directa con el objeto del contrato, por lo que no resulta apto

[3] En este tipo de contratos existe el riesgo de que encubran contrataciones irregulares de personal, como ha puesto de manifiesto reiteradamente este Tribunal de Cuentas, llegando incluso a dar lugar a la aprobación de la «Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración, por las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada, se conviertan en personal laboral de la Administración en virtud de sentencias judiciales», aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión del día 26 de febrero de 2009.

A este respecto debe señalarse que, en relación con uno de estos contratos menores celebrados por el INMUJER para la prestación de servicios administrativos, concretamente el contrato de «servicios administrativos para la realización de tareas de apoyo al Servicio de Cooperación Nacional», el Instituto, la empresa adjudicataria, y otras tres empresas con las que el Instituto también habían suscrito anteriormente contratos similares, fueron condenados solidariamente por el Juzgado de lo Social n.º 17 de Madrid, en Sentencia de 20 de noviembre de 2009, a readmitir a la trabajadora que, materialmente, venía prestando los servicios contratados en cada caso, trabajadora cuyo despido fue declarado improcedente, al apreciar el Juzgado la existencia de una cesión ilegal de trabajadores. (Epígrafe III.2.6.c)

cve: BOCG-10-CG-A-134

para la evaluación de las cualidades intrínsecas de un producto o una prestación, ni cabe determinar con su aplicación cual sea la oferta más ventajosa económicamente.

A juicio de este Tribunal, los citados criterios podrían tener mejor encaje como medios para dirimir los empates entre proposiciones igualmente ventajosas, tal y como también prevé el artículo 34.2 de la LOI.

Por el contrario, debe considerarse plenamente ajustada a Derecho la exigencia del INMUJER (plasmada en el PCAP) de que los licitadores en un contrato de servicios celebrados para la realización de cursos de formación en materia de igualdad de oportunidades, se comprometiesen a adscribir a la ejecución del contrato un equipo docente con formación especializada en materia de género.

3.ª Finalmente, cabe poner de manifiesto que el INMUJER ha impulsado de forma efectiva la inclusión, por los Poderes Públicos, de la variable de sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que lleven a cabo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 20 de la LOI, a cuyo efecto celebró diversos contratos durante los años 2008 y 2009 (Epígrafe III.3).

II.4 Recomendaciones

A) Dirigidas al Gobierno de España.

En primer lugar, este Tribunal de Cuentas considera necesario que, como se señala en la «Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas», aprobada por el Pleno del Tribunal en su sesión de 30 de noviembre de 2010, el Gobierno de España promueva la elaboración y aprobación de un marco jurídico sustantivo y de procedimiento que complete y sistematice el vigente marco legal de los convenios de colaboración, tanto los que se suscriben entre Administraciones o entidades públicas como los que se suscriben con administrados, que formule su concepto diferenciándolo de figuras afines, y que precise sus ámbitos subjetivo y objetivo, así como los extremos que se han de comprender en su contenido[4].

B) Dirigidas al INMUJER.

a) Recomendación general:

A la vista del análisis efectuado, este Tribunal de Cuentas considera necesario que el INMUJER adopte las medidas necesarias tendentes a conseguir que su actividad, tanto convencional como contractual, se desarrolle con el más estricto respeto a la legalidad y a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, que rigen la contratación, no sólo en sus aspectos formales sino también en los materiales, mejorando especialmente en aquellos aspectos que afectan directamente a la transparencia de las actuaciones y a la propia eficacia del Instituto en la consecución de los fines que tiene encomendados.

b) Relativas a los convenios de colaboración:

1.ª A juicio de este Tribunal, el INMUJER debería velar por el cumplimiento más riguroso de algunos aspectos formales y procedimentales de los convenios de colaboración que celebre, tanto con otras Entidades de Derecho público, como con organismos o entidades sujetos al Derecho privado.

Asimismo, resultaría conveniente que por parte del INMUJER se promoviese la publicidad en el BOE de la totalidad de los convenios formalizados, y no sólo de los celebrados con Comunidades Autónomas, así como que esta publicidad se produzca con la necesaria inmediatez respecto de la fecha de su formalización.

En este mismo sentido, resultaría también conveniente, a juicio de este Tribunal, que el INMUJER adoptara las medidas oportunas para promover, en la medida de lo posible, la aplicación de los principios de concurrencia en el ámbito de su actividad convencional, dando con ello cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4.2 de la LCSP, que prevé la aplicación de los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse en la celebración de aquellos negocios que están excluidos de su

[4] A este respecto cabe destacar que la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en Resolución aprobada en su sesión del día 28 de septiembre de 2010, en relación con el Informe de Fiscalización del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, ha acordado instar al Gobierno a que «apruebe los estudios y se realicen las reformas legales para dar solución a las actuales insuficiencias normativas que presenta la regulación de los convenios celebrados por las Administraciones Públicas, especialmente de los celebrados por éstas con personas sometidas al Derecho Privado. Estos estudios y reformas deben plasmarse en una ley que aborde: los convenios administrativos como instrumento de gestión, los aspectos de procedimiento relativos a la competencia, tramitación, gestión, ejecución y control».

cve: BOCG-10-CG-A-134

ámbito de aplicación. En cualquier caso, el INMUJER debería justificar la elección directa de un organismo o de una entidad concreta como copartícipe del convenio, en detrimento de otras posibles entidades que pudieran estar también interesadas y objetivamente capacitadas para prestar su colaboración en la realización del objeto del convenio.

2.ª A juicio de este Tribunal, el INMUJER debería adoptar las medidas necesarias en orden a corregir y mejorar sus actuaciones respecto de la planificación de los convenios como respecto del seguimiento de su ejecución. En particular, el INMUJER debería planificar la celebración de cada convenio de manera que las actividades que constituyan su objeto sean susceptibles de ser efectiva e íntegramente realizadas dentro de su período de vigencia y, en todo caso, a partir del momento de su formalización.

3.ª Asimismo, el INMUJER debería determinar de forma precisa en todos los convenios de colaboración que celebre, el plazo máximo, a partir del vencimiento de la fecha límite que se haya previsto en cada caso para el cumplimiento de su objeto, dentro del cual los copartícipes deberán justificar que ha tenido lugar dicho cumplimiento del objeto del convenio y de sus respectivas obligaciones, incluida la acreditación de la plena efectividad de las aportaciones económicas y de su adecuado empleo.

4.ª En cuanto al seguimiento de la ejecución de los convenios y del control de su cumplimiento, el INMUJER debería adoptar las medidas necesarias para asegurar que las Comisiones de Seguimiento y Control de los convenios desempeñen de forma efectiva, y fehacientemente documentada, las funciones que los propios convenios asignan a tales Comisiones.

En todo caso, el INMUJER debería exigir y comprobar el estricto cumplimiento por los copartícipes de la específica obligación de reflejar la colaboración del INMUJER, así como de hacer constar su logotipo, en cuantos medios se utilicen para la difusión del convenio y en los materiales impresos empleados en su ejecución.

c) Relativas a la contratación:

1.ª En el ámbito de la contratación, el INMUJER debería redactar los PCAP de manera que reflejen con la mayor precisión, claridad y coherencia posibles los requisitos de solvencia mínima, y los medios para acreditarla, que deban alcanzar los licitadores y, separadamente, los criterios que hayan de servir de base para la adjudicación y, en los supuestos de adjudicación por procedimiento negociado, los aspectos económicos y técnicos que hayan ser objeto de negociación, evitando en todo caso la confusión o el solapamiento entre los citados elementos de los contratos.

Al mismo tiempo, el INMUJER debe velar porque la nítida distinción entre los criterios de solvencia de los licitadores y los criterios de adjudicación del contrato, así como el correcto establecimiento de la forma de presentar los correspondientes documentos, permita, en los procedimientos abiertos y restringidos, que el órgano de contratación garantice el secreto de las proposiciones, establecido en el artículo 129.2 de la LCSP, comprensivas tanto de los aspectos técnicos como económicos de las ofertas, hasta el acto público de licitación, evitando la práctica habitual consistente en proceder a la apertura previa, al acto público de licitación, de aspectos técnicos valorables como criterios de adjudicación.

2.ª El INMUJER debería precisar, en los PCAP, la duración exacta del plazo de ejecución de los contratos, evitando que por defectos de planificación o por demoras en la tramitación, la mayor o menor extensión de dicho plazo resulte condicionada por la fecha en que se produzca la formalización del contrato.

Asimismo, el INMUJER deberá expresar en los PCAP el sistema de determinación del precio del contrato, como prevé el artículo 75.2 de la LCSP, determinación que no debe confundirse con los criterios que se hayan utilizado para la correcta estimación de su importe en el momento de fijar el presupuesto del contrato.

3.ª El INMUJER deberá adoptar las medidas necesarias para que en los contratos que adjudique por procedimiento negociado, por razón de la cuantía, la concurrencia resulte realmente efectiva, cuando menos, entre tres empresas capacitadas para realizar el objeto del contrato, a cuyo efecto el órgano de contratación debería considerar un incremento del número de empresas invitadas a participar, así como la promoción de concurrencia mediante la utilización de medios de difusión abiertos, complementarios a la invitación directa a participar a empresas determinadas, como puedan ser la comunicación a asociaciones empresariales del sector de que se trate o, particularmente, mediante el anuncio de las convocatorias en el Perfil del Contratante del Instituto previsto en el artículo 42 de la LCSP.

4.ª El INMUJER debería reducir el excesivo recurso a la contratación menor procurando, en la medida de lo posible, realizar la contratación conjunta, incluso en casos en los que la contratación separada no constituya fraccionamiento prohibido, de aquellos servicios que se repiten a lo largo del ejercicio y que,

cve: BOCG-10-CG-A-134

asimismo, resultan previsibles y pueden ser realizados por el mismo contratista, como pueden ser los de impresión y edición de publicaciones incluidos en el programa editorial del Instituto.

También en relación con la contratación menor, en particular respecto de los contratos cuyo presupuesto resulte cercano a los límites máximos dentro de los cuales esta modalidad de contratación resulta posible, sería conveniente que el INMUJER recabase más de una oferta, con lo que resultaría posible obtener mejores condiciones económicas en las adquisiciones de bienes y servicios realizadas mediante esta modalidad de contratación.

5.ª El INMUJER debería evitar el recurso a la contratación de servicios externos para suplir la carencia de medios personales del propio Instituto para desempeñar actividades administrativas ordinarias, algunas de tanta trascendencia en el ejercicio de las competencias atribuidas al Instituto, como la gestión y control de las subvenciones que concede, con lo que, además, se evitaría en gran medida el riesgo de que se incurra en la cesión ilegal de mano de obra, a cuyo efecto el Instituto debería solicitar, a través de la Secretaría de Estado de Igualdad, con adecuada justificación, a los órganos directivos de la función pública, las oportunas modificaciones de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

6.ª Por último, resultaría aconsejable, a juicio de este Tribunal, que, si en el futuro el INMUJER considera oportuno incluir algún tipo de condiciones especiales de ejecución en sus contratos, con la finalidad de favorecer una mayor igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, lo haga de acuerdo con lo que, en cada caso, establezca al respecto el correspondiente y anual Acuerdo del Consejo de Ministros, de conformidad con lo previsto en el artículo 34.1 de la LOI.

SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En esta sección se exponen los resultados de la Fiscalización, diferenciando en apartados separados y sucesivos los resultados del análisis de los convenios de colaboración y de la contratación.

A título introductorio, en el cuadro n.º 1 siguiente se reflejan las cifras de los presupuestos de gastos del INMUJER correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009 que han sido fiscalizados, así como los correspondientes a los ejercicios 2007 y 2010, anterior y posterior respectivamente a los fiscalizados, que permiten comprobar el volumen global del gasto gestionado por el citado Instituto, su evolución en los últimos ejercicios y ponderar también, por comparación con estas cifras globales, el gasto instrumentado a través de convenios y contratos que se pormenoriza en los apartados siguientes.

En el cuadro se reflejan las cuantías de los créditos presupuestarios asignados al INMUJER durante los ejercicios 2007, 2008, 2009 y 2010, así como su liquidación en los tres primeros, excepto los pagos realizados en el ejercicio 2009. Como es lógico por la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, respecto del ejercicio 2010 únicamente se conocen los créditos iniciales.

Cabe añadir que toda la actividad del INMUJER se encuadra, desde la perspectiva presupuestaria, en el programa 232b: Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

CUADRO N.º 1

CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS DEL INSTITUTO DE LA MUJER 2007-2010.
PROGRAMA PRESUPUESTARIO 232b: IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES

(Importes en miles de euros)

Programa	Ejercicio	Iniciales	Modificaciones	Finales	Obligaciones reconocidas	Pagos realizados
232b	2007	27.451	4.322	31.773	28.257	22.031
232b	2008	28.211	5.131	33.342	27.456	23.368
232b	2009	25.083	1.787	26.870	24.579	-
232b	2010	22.769	-	-	-	-

Fuente: IGAE.- LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO. DESARROLLO POR PROGRAMAS

Los datos correspondientes al ejercicio de 2009 han sido obtenidos del avance de la liquidación del presupuesto formulado por la IGAE

cve: BOCG-10-CG-A-134

Del cuadro anterior destaca la disminución del presupuesto del INMUJER del ejercicio 2009 respecto del correspondiente al ejercicio 2008, que contrasta con el hecho de que el Presupuesto de gastos global de los Organismos Autónomos para 2009 supuso un crecimiento del 8,7% respecto al año anterior. Esta reducción del presupuesto se vuelve a producir en el ejercicio 2010, de manera que los créditos iniciales del ejercicio 2010 suponen un reducción de casi un 20% respecto de las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2007.

III.1 Resultados de la fiscalización de los Convenios de colaboración formalizados por el Instituto de la Mujer durante los ejercicios 2008 y 2009

III.1.1 Consideraciones previas.

Como el Pleno del Tribunal de Cuentas ya ha indicado en anteriores Informes de Fiscalización[5], así como en la «Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas», aprobada por el Pleno del Tribunal en su sesión de 30 de noviembre de 2010, el marco jurídico regulador de los convenios de colaboración que la Administración General del Estado celebra con otros Organismos o entidades públicas o con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho privado es insuficiente. La carencia de una regulación sistemática y pormenorizada de este instrumento jurídico da lugar a la existencia de importantes lagunas legales, que crean inseguridad jurídica y pueden suponer una vía de escape a los controles y procedimientos de la legislación administrativa a la que deben someterse en la mayor parte de su actividad las entidades del Sector público.

Considerando ahora la concreta posición del Instituto de la Mujer y su actuación en relación con la celebración de convenios de colaboración, cabe señalar lo siguiente:

a) Habilitación legal del INMUJER para celebrar convenios de colaboración:

— Los convenios de colaboración celebrados entre Administraciones Públicas, y entre ellas el INMUJER como Organismo Autónomo, encuentran la habilitación legal para su celebración en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP-PAC), que define y regula este instrumento jurídico de colaboración como propio del ámbito de la actuación interadministrativa (artículos 6 y siguientes y Disposición Adicional Decimotercera).

Asimismo, en el ámbito de la Administración Local cabe citar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en cuyo artículo 57 dispone que: «la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban».

— Los convenios de colaboración celebrados con personas físicas o jurídicas sujetas a Derecho privado encuentran, por su parte, la habilitación legal genérica para su celebración en el artículo 88 de la LRJAP-PAC, en el que literalmente se dice: «las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule [...]».

Interesa destacar que esta última norma proporciona a las Administraciones Públicas una habilitación genérica para la celebración de esta clase de convenios, pero exige, como no podía ser de otra manera, que el convenio tenga por objeto la satisfacción del interés público concreto encomendado a la

[5] En este sentido, ver a título de ejemplo, el «Informe de Fiscalización de los fondos públicos destinados por el IMSERSO a la financiación de los Programas de Accesibilidad durante el periodo 2001-2003», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de marzo de 2007, el «Informe de Fiscalización de los convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 por los Ministerios de Fomento y de Sanidad y Consumo con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 24 de abril de 2008, el «Informe de Fiscalización del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo» aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de noviembre de 2008, o el «Informe de Fiscalización sobre la gestión y la contratación de la Fundación Centro Nacional de Investigaciones Cardiovasculares (CNIC) Carlos III», aprobado, por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 23 de julio de 2009.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Administración que pretenda celebrarlo y, además, que la propia disposición que regule ese interés público, regule también el alcance, efectos y régimen jurídico específico del convenio, especialmente si se trata de la suscripción de convenios con particulares que impliquen la concesión de ayudas singulares o, en general, un trato privilegiado a determinadas entidades o ciudadanos, por cuanto por su propia naturaleza excepcionan el principio de igualdad ante la ley.

Por lo que concierne al INMUJER, tanto la Ley 16/1983, de 24 de octubre, que lo creó, como el Real Decreto 774/1997, de 30 de mayo, por el que se establece su nueva regulación (modificado Real Decreto 1174/2007, de 10 de septiembre), establecen como fines del Instituto la promoción y el fomento de las condiciones que hagan posible la igualdad social de ambos sexos y el fomento de la plena participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social, a cuyo efecto le atribuye una serie de funciones que, en su mayor parte, son de coordinación, promoción, fomento e impulso de las acciones dirigidas a la consecución de esos fines, de relación con otros organismos públicos, instituciones y organizaciones no gubernamentales, así como la de «realizar cuantas actividades sean precisas para el logro de las finalidades anteriormente expuestas».

Si bien estas funciones atribuidas legalmente al INMUJER son funciones que, sin duda alguna, resultan apropiadas para su ejercicio mediante la celebración de convenios de colaboración con las entidades públicas o privadas con las que comparten unos mismos fines, lo cierto es que ni la Ley que creó el Instituto ni el Real Decreto que establece su regulación, establecen expresamente, entre sus funciones y competencias, la de celebrar convenios de colaboración.

Sin embargo, el INMUJER ha estado sucesivamente habilitado para celebrar convenios de colaboración, durante el período fiscalizado, por normas sectoriales como la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 26 de marzo de 1997 sobre normas específicas reguladoras de los convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho Privado o, posteriormente, la Orden Ministerial comunicada del Ministerio de Igualdad, de 18 de noviembre de 2008 por la que se aprueban las instrucciones relativas al procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración celebrados por el Ministerio de Igualdad y sus organismos públicos adscritos, que entró en vigor el día 1 de enero de 2009.

b) Convenios de colaboración sujetos a la legislación de la contratación pública o a la de subvenciones públicas:

— A falta de una definición legal del concepto de convenio, tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal de Cuentas han considerado que si las notas características del contrato son la contraposición de intereses y el intercambio de prestaciones con contenido económico o patrimonial, las notas definitorias de los convenios serán la existencia de intereses convergentes y la realización de prestaciones o aportaciones no contrapuestas, dirigidas a un fin común. Es decir, si a través de los contratos, ambas partes tratan de satisfacer a su conveniencia sus propios intereses, a través de los convenios de colaboración las partes tratarán de unir esfuerzos para la satisfacción de un interés común.

Esta diferenciación entre los conceptos de contrato y de convenio es la que, en definitiva, acoge actualmente la LCSP. En efecto, los apartados c) y d) del artículo 4 de la LCSP excluyen de su ámbito:

En el apartado c): «los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley».

Y en el apartado d): «los convenios que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales».

Aunque el artículo 4 de la LCSP regula separadamente la exclusión de los convenios interadministrativos y de los convenios de la Administración con personas jurídico-privadas, en los transcritos apartados c) y d), empleando además distinta terminología (naturaleza y objeto), lo que no tiene más justificación que la mera continuidad en este aspecto de la estructura del derogado TRLCAP, lo cierto es que ambos apartados conducen a la misma conclusión: únicamente están excluidos del ámbito de la LCSP los convenios de las entidades públicas en los que no se dé la nota de onerosidad, que es la característica determinante con la que la propia LCSP, en su artículo 2, define los contratos del Sector público.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Sin embargo, antes de la entrada en vigor, el día 30 de abril de 2008, de la LCSP, la sujeción al TRLCAP se limitaba estrictamente a los contratos comprendidos en el ámbito de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, excluyendo todos los demás convenios interadministrativos del ámbito de aplicación del TRLCAP. Así, los convenios entre entidades públicas sólo quedaban sujetos al entonces vigente TRLCAP cuando su objeto fuese el de un contrato de obras, de suministro, de consultoría y asistencia o de servicios, y, además, cuando su importe fuese igual o superior, respectivamente, a las cuantías que se especificaban para cada uno de esos tipos de contratos en los artículos 135.1 (obras: 5.150 miles de euros), 177.2 (suministro: 206 o 133 miles de euros, según los organismos que lo suscriban) y 203.2 (consultoría y asistencia y servicios: 200, 133 o 206 miles de euros, según cual sea el objeto concreto del convenio y los organismos que lo suscriban)[6].

En todo caso debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 4.2 de la LCSP en el que se establece que los contratos, negocios y relaciones jurídicas excluidos de su ámbito de aplicación, y entre ellos los convenios de colaboración, se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esa Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse, es decir, por los principios de concurrencia, de publicidad y transparencia de los procedimientos y de no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos. Idéntica norma establecía en su artículo 3.2 el derogado TRLCAP.

El INMUJER celebró en el ejercicio 2008, antes del 30 de abril, veintisiete convenios de colaboración con otras entidades públicas, por un importe total que ascendió a 1.257 miles de euros, por lo que en el análisis realizado por este Tribunal sobre una muestra de los citados convenios se ha tenido en cuenta el señalado artículo 3.1.c) del TRLCAP, debiendo significarse que, al tratarse de un Organismo Autónomo, la cuantía de referencia o umbral de aplicación del TRLCAP en los contratos de suministro, en los de consultoría y asistencia, y en los de servicios era la de 133 miles de euros (200.000 euros en los contratos de la categoría 8 —investigación y desarrollo—, y en los contratos de la categoría 5, consistentes en servicios de difusión de emisiones de televisión y de radio, en servicios de conexión y en servicios integrados de telecomunicaciones).

— Finalmente, en este apartado, resulta necesario delimitar y diferenciar los convenios de colaboración de las subvenciones públicas. En este contexto, la anteriormente citada la Ley General de Subvenciones (en adelante LGS) dispone en su artículo 2.1:

«Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.

b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública».

Así pues, cuando cualquier disposición dineraria que sea efectuada por los órganos y entidades sujetos a la LGS reúna estos caracteres que conforman el concepto legal de subvención, no cabrá en modo alguno excepcionar la aplicación de dicha LGS a dicha disposición dineraria bajo el pretexto de la celebración de un convenio previo de colaboración excluyente de dicho régimen normativo y, por tanto, dichos fondos deberán gestionarse a través de los procedimientos contemplados legalmente para la concesión de subvenciones públicas y no a través de un convenio de colaboración. Tan sólo cabe contemplar dicha excepción cuando expresamente la propia LGS o su Reglamento de desarrollo así lo estipulen expresamente y, en todo caso, al margen de aquellos casos en que la propia Ley habilita para la formalización de convenios con entidades colaboradoras en la gestión de las subvenciones.

[6] Cuantías aplicables durante los ejercicios 2008 y 2009 en virtud de la Orden EHA/3875/2007, de 27 de diciembre, por la que se hacen públicos los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación administrativa a partir del 1 de enero de 2008.

cve: BOCG-10-CG-A-134

III.1.2 Descripción general de la actividad convencional del Instituto de la Mujer

El INMUJER ha celebrado un total de ciento treinta y ocho (138) convenios durante el período fiscalizado (2008-2009), en los que la aportación económica del Instituto ha ascendido a 10.188 miles de euros. Los convenios celebrados en el ejercicio 2008 fueron ochenta y dos (82), lo que representa el 59,4% del total, por un importe total de 6.163 miles de euros, 60,4% del total, en tanto que los celebrados en el ejercicio 2009 fueron cincuenta y seis (56), 41,6% del total, por un importe total de 4.025 miles de euros, 39,6% del total, lo que trasluce una importante reducción de la actividad convencional del INMUJER durante el ejercicio 2009, semejante a la reducción correlativa que también se produjo en el número e importe de los contratos celebrados durante el mismo período (ver epígrafe III.2.2).

El siguiente cuadro n.º 2 refleja los convenios de colaboración certificados por el INMUJER, agrupados por ejercicios y, además, atendiendo a su carácter de convenio interadministrativo (celebrados por tanto con otros entes públicos al amparo de lo dispuesto en el artículo 3.1.c) del TRLCAP o en el artículo 4.1.c) de la LCSP), o de convenio con personas o entidades de Derecho privado (celebrados al amparo del artículo 3.1.d) del TRLCAP o del artículo 4.1.d) de la LCSP):

CUADRO N.º 2

DISTRIBUCIÓN DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN DEL INMUJER POR EL CARÁCTER PÚBLICO O PRIVADO DE LOS ENTES PARTICIPANTES EN SU CELEBRACIÓN

(Importes en miles de euros)

Tipo Ente		EJERCICIOS				TOTALES 2008-2009 (2)	
		2008		2009			
		N.º	Importe	N.º	Importe	N.º	Importe
Entes públicos		71	4.628	45	2.934	**116**	**7.562**
	% s. (1)	*87%*	*75%*	*80%*	*73%*	***84%***	***74%***
Entes privados		11	1.535	11	1.091	**22**	**2.626**
	% s. (1)	*13%*	*25%*	*20%*	*27%*	***16%***	***26%***
TOTALES (1)		**82**	**6.163**	**56**	**4.025**	**138**	**10.188**
	% s. (2)	***59%***	***60%***	***41%***	***40%***	***100%***	***100%***

Como puede observarse en el cuadro anterior, el INMUJER celebró una amplia mayoría de convenios de colaboración con otros entes públicos (84% del total), convenios que absorbieron también la mayor parte del gasto, si bien en menor proporción (74%).

Los datos anteriores se desagregan en el siguiente cuadro n.º 3 atendiendo la diversa tipología de los entes públicos y de los entes privados participantes en los convenios de colaboración celebrados con el INMUJER.

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO N.º 3

DISTRIBUCIÓN DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN SEGÚN LA TIPOLOGÍA DE ENTES QUE PARTICIPARON EN SU CELEBRACIÓN CON EL INMUJER

(Importes en miles de euros)

Tipo Ente		EJERCICIOS				TOTALES 2008-2009 (2)	
		2008		2009			
		N.º	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Entes públicos							
Administración General del Estado		1	500	1	0	**2**	**500**
	% s. (1)	*1%*	*8%*	*2%*	*0%*	***1%***	***5%***
Organismos Autónomos		0	0	3	0	**3**	**0**
	% s. (1)	*0%*	*0%*	*5%*	*0%*	***2%***	***0%***
Comunidades Autónomas		22	2.411	18	1.696	**40**	**4.107**
	% s. (1)	*27%*	*47%*	*32%*	*42%*	***29%***	***41%***
Entidades Locales		34	696	15	402	**49**	**1.098**
	% s. (1)	*42%*	*11%*	*27%*	*10%*	***36%***	***11%***
Corporaciones Públicas		2	386	1	560	**3**	**946**
	% s. (1)	*2%*	*6%*	*2%*	*14%*	***2%***	***9%***
Universidades Públicas		12	634	7	277	**19**	**911**
	% s. (1)	*15%*	*11%*	*13%*	*7%*	***14%***	***9%***
Entes privados							
Otros entes privados del Sector Público		1	100	0	0	**1**	**100**
	% s. (1)	*1%*	*2%*	*0%*	*0%*	***1%***	***1%***
Empresas Públicas		1	100	2	450	**3**	**550**
	% s. (1)	*1%*	*3%*	*4%*	*11%*	***2%***	***5%***
Asociaciones privadas sin ánimo de lucro		9	1.335	9	641	**18**	**1.976**
	% s. (1)	*11%*	*22%*	*16%*	*16%*	***13%***	***20%***
TOTALES (1)		**82**	**6.163**	**56**	**4.025**	**138**	**10.188**
	% s. (2)	***59%***	***60%***	***41%***	***40%***	***100%***	***100%***

El INMUJER celebró convenios de colaboración con órganos administrativos de la AGE, con Organismos Autónomos dependientes de la AGE, con Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas (en adelante CCAA), con Entidades Locales (en adelante EELL), en su mayor parte Ayuntamientos, con Universidades Públicas y con otras Corporaciones Públicas, en concreto con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y con el Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos de España[7].

Los convenios de colaboración más numerosos y de mayor importe total fueron los celebrados con las CCAA (29% del total de convenios y 41% del importe total) y con las EELL (los más numerosos, con el 36% del total de convenios, aunque únicamente representaron el 11% del importe total).

Asimismo, el INMUJER celebró convenios con personas jurídicas o entidades sujetas al Derecho privado. En su mayor parte correspondieron a Asociaciones privadas sin ánimo de lucro (13% del total de convenios y el 20% del importe total) y, en porcentajes menores, a empresas públicas y a otros entes públicos sujetos al Derecho privado.

[7] Los convenios celebrados por las Administraciones públicas con las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación o con los Colegios Profesionales, por su cualidad de ser Corporaciones de Derecho Público que desempeñan una dualidad de funciones, públicas y privadas, es decir, por su carácter de asociaciones privadas a las que la Ley asigna el ejercicio de potestades públicas, presentan la dificultad de su encuadramiento entre los convenios celebrados entre entidades públicas o entre los convenios celebrados con entes o personas privadas, lo que dependería en cada caso del concreto objeto del Convenio, por lo que en el presente Informe de Fiscalización se ha optado por encuadrarlos, genéricamente, entre los convenios celebrados entre entidades públicas.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Por otra parte, como ya se ha señalado anteriormente, bajo la vigencia del TRLCAP, la regla general consistía en la exclusión de su ámbito de aplicación de los convenios interadministrativos, fuesen onerosos o no, con la excepción de aquéllos cuyo objeto fueran obras, suministro, consultoría y asistencia o servicios, siempre que, además, sus importes fueran iguales o superiores a los que determinaban la sujeción a las Directivas de la Unión Europea. El INMUJER celebró, en 2008, veintisiete (27) contratos con otras entidades públicas, por un importe total de 1.257 miles de euros, en los que esta regla resultó aplicable.

Por el contrario, bajo la LCSP la regla general es la inclusión en su ámbito de aplicación de todo convenio, interadministrativo o no, que tenga naturaleza onerosa, lo que, en la práctica, implica la equiparación en este aspecto entre los convenios suscritos entre entidades públicas y los convenios celebrados con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho privado, al tiempo que reduce en gran medida la posibilidad de uso por las Administraciones Públicas de este instrumento legal.

III.1.3 Selección de la muestra de Convenios de colaboración analizada.

El INMUJER remitió oportuna y adecuadamente al Tribunal de Cuentas las Relaciones Certificadas anuales acreditativas de los convenios celebrados por este Instituto durante los ejercicios 2008 y 2009, en cumplimiento de lo previsto en la Instrucción General relativa a la remisión al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos y convenios celebrados por las entidades del Sector público estatal y autonómico, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión celebrada el día 26 de marzo de 2009, y en cumplimiento, asimismo, de las peticiones específicas de documentación efectuadas por este Tribunal al INMUJER con motivo de la presente Fiscalización.

Asimismo, cabe añadir que el INMUJER ha cumplido adecuadamente su deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas en lo relativo a la remisión de la documentación complementaria de los convenios fiscalizados, que le fue requerida en el curso de la Fiscalización, con las excepciones puntuales que se reflejan más adelante en relación con algún convenio en particular.

La muestra de convenios seleccionada ha quedado constituida por un total de treinta (30) expedientes (22% del total), en los que la participación económica del INMUJER alcanzó un importe total de 4.127 miles de euros (41% del total).

En el siguiente cuadro n.º 4 se expone la composición de la muestra de convenios seleccionada, atendiendo al carácter público o privado de los entes con los que se celebraron y al ejercicio en el que se formalizaron, expresando para cada dato (número de convenios e importe) el porcentaje que representa sobre el dato correspondiente al total de convenios cuya celebración en los ejercicios 2008 y 2009 ha certificado a este Tribunal el INMUJER, datos que aparecen reflejados en el cuadro n.º 2 anterior:

CUADRO N.º 4

CONVENIOS REMITIDOS Y FISCALIZADOS (2008-2009)

(Importes en miles de euros)

Tipo Ente		EJERCICIOS				TOTALES 2008-2009	
		2008		2009			
		N.º	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Entes públicos		15	1.797	6	583	**21**	**2.380**
	% s. (1)	*21%*	*39%*	*13%*	*20%*	*18%*	*31%*
Entes privados		7	1.165	3	745	**10**	**1.910**
	% s. (1)	*63%*	*76%*	*27%*	*68%*	*45%*	*73%*
TOTALES		**22**	**2.962**	**9**	**1.328**	**31**	**4.290**
	% s. (1)	***27%***	***44%***	***16%***	***33%***	***22%***	***42%***

(1) Porcentajes calculados sobre los datos correspondientes a la totalidad de los convenios celebrados por el INMUJER, reflejados en el anterior cuadro n.º 2.

cve: BOCG-10-CG-A-134

III.1.4 Análisis de los Convenios integrantes de la muestra seleccionada y fiscalizada.

A continuación se ponen de manifiesto los resultados del análisis individualizado de los convenios de colaboración celebrados durante el período fiscalizado por el INMUJER, reflejando en primer lugar las incidencias de carácter general observadas por este Tribunal y, a continuación los resultados más específicos del análisis de los convenios, agrupando éstos en función del tipo de entidad que participó con el Instituto en su celebración:

III.1.4.1 Incidencias de carácter general observadas en los Convenios celebrados por el INMUJER.

Este Tribunal ha verificado el adecuado cumplimiento por parte del INMUJER de los siguientes trámites previstos en la normativa aplicable a los convenios celebrados durante los ejercicios 2008 y 2009: a) Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad, o, en su caso, del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; b) Informe del Servicio Jurídico sobre el texto del convenio; c) Fiscalización del gasto previa a la suscripción del convenio; d) Autorización, previa a la suscripción del convenio, de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica o, en su caso, certificado del Secretario de la citada Comisión Delegada eximiendo el cumplimiento de este trámite; y, e) Fiscalización previa al reconocimiento de obligaciones derivadas del convenio.

No obstante lo anterior, en el análisis de estos convenios se han observado las siguientes deficiencias:

— Certificado de la Intervención o, en su defecto, órgano competente para ello de la entidad con la que se celebra el Convenio, acreditativo de que el importe total del programa reseñado en la cláusula primera ha sido destinado al cumplimiento de su objeto, acompañado de informe en el que se recoja el desglose de los gastos realizados.

Este certificado no consta en el convenio celebrado con el Instituto Aragonés de la Mujer, que en su cláusula sexta establece: «La entidad perceptora de dicha financiación acreditará el cumplimiento de las estipulaciones del Convenio, previa certificación de la Intervención del Instituto Aragonés de la Mujer, con anterioridad al 31 de diciembre de 2009». Este plazo ha sido incumplido por el citado organismo de la Comunidad Autónoma de Aragón, por lo que en la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización, en junio de 2010, el convenio estaba todavía pendiente de justificar en su totalidad.

— Memoria, formulada por la entidad con la que se celebra el Convenio sobre las actividades realizadas en la ejecución del mismo. La realización de esta memoria por la Comunidad Autónoma encargada de ejecutar el convenio y su remisión al INMUJER, como exigen los propios convenios, no consta acreditada en los expedientes que obran en el Instituto de cinco de los convenios de colaboración analizados.

La omisión de estas memorias, en las que debieran constar datos tales como el contenido y los objetivos de dichas actividades, características y número de mujeres a las que se han dirigido, localidades donde se realizan, tiempo de duración y valoración de resultados, supone prescindir no sólo de un valioso elemento de control del cumplimiento del convenio, sino también de un instrumento necesario para evaluar la eficacia y eficiencia del gasto público.

— Acreditación de actuaciones de las Comisiones de Seguimiento de los Convenios. El seguimiento de los programas se encomienda, en los respectivos convenios, a una Comisión de Seguimiento. Dicha Comisión está formada por las personas representantes que designe cada una de las partes y, además, en los celebrados con CCAA, por una persona representante de la Delegación del Gobierno, en la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.1.b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), pudiendo figurar asimismo otra persona representante de la Comunidad Autónoma.

El INMUJER ha informado a este Tribunal que en quince de los convenios analizados no constan las Actas de la respectiva Comisión de Seguimiento del Convenio, por lo que además de no haberse acreditado por el INMUJER la celebración de las reuniones de las Comisiones de Seguimiento previstas en los citados convenios, en el caso de que tales reuniones se hubieran llevado a efecto, se habría incumplido lo dispuesto en el artículo 27 de la LRJAP-PAC, que obliga a levantar Acta de cada sesión que celebre un órgano colegiado.

Cabe añadir que en dos de los convenios citados, ambos de carácter específico para el desarrollo de convenios-marco con CCAA, los respectivos documentos de formalización reflejan que «los programas que se llevarán a cabo, en el ejercicio de 2009, y que se reflejan en el presente Convenio específico, son conformes con la propuesta elaborada por la Comisión de Seguimiento, en reunión celebrada», el día 5 de mayo de 2009,

cve: BOCG-10-CG-A-134

en el caso de un convenio celebrado con la Comunidad Valenciana, y el día 8 de abril de 2009, en el caso de un convenio celebrado con la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin que tampoco el INMUJER haya remitido a este Tribunal las Actas acreditativas de la celebración de tales reuniones y de su contenido.

— Remisión por INMUJER a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad de la Ficha de seguimiento del convenio e información sobre la ejecución del convenio en el ejercicio correspondiente y, en particular, sobre el cumplimiento de los compromisos financieros adquiridos en el mismo. El INMUJER no ha acreditado la realización de la citada ficha ni su remisión a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad en ocho convenios, todos ellos formalizados en el ejercicio 2009, en los que este trámite resultaba preceptivo de conformidad con la Orden Ministerial Comunicada del Ministerio de Igualdad de 18 de noviembre de 2008, vigente a partir de 1 de enero de 2009, por lo que el INMUJER incumplió dicha Orden y eludió con ello el adecuado control de su actividad por el Departamento Ministerial al que está adscrito el Instituto.

— Abono por parte del INMUJER de su aportación económica. Los convenios de colaboración analizados prevén el abono, total o parcial, de la participación del INMUJER a la firma del respectivo convenio. Sin embargo, en la mayoría de los casos el INMUJER ha efectuado ese primer abono con considerable retraso respecto de la fecha de formalización del convenio. Así, los documentos contables «O», de reconocimiento de la obligación, que preceden siempre a la orden de pago y al pago efectivo, se expidieron con una demora media respecto de la fecha formalización de los convenios de 58 días, en el ejercicio 2008, y de 62 días, en el ejercicio 2009. Las demoras excedieron de 90 días en cinco de los convenios analizados.

— Justificación de los convenios. Respecto de los convenios con el Ayuntamiento de Tuéjar (30.000 euros, con el Ayuntamiento de Aranjuez (17.000 euros); y con el CEPAIM (145.000 euros), este Tribunal ha observado demoras en su justificación. Aunque todos estos Convenios tenían la fecha de 31 de diciembre de 2009 como fecha límite de imputación de gastos, en ellos no se determinó con claridad la fecha límite para presentar a INMUJER los justificantes de los gastos, pues la cláusula correspondiente tiene una redacción ambigua.

La Dirección General del Instituto de la Mujer ha acreditado a este Tribunal, mediante escrito de 4 de mayo de 2001, que los tres convenios citados ya han sido justificados: de conformidad, el celebrado con el Ayuntamiento de Aranjuez; con reintegro al INMUJER de 61.269,84 euros, ya efectuado, el celebrado con CEPAIM; y pendiente de comprobación por la Intervención Delegada el convenio con el Ayuntamiento de Tuéjar.

— Finalmente cabe señalar que el INMUJER ha efectuado la publicidad oficial preceptiva de los convenios celebrados con CCAA En los restantes convenios, aunque su publicidad no es obligatoria sino potestativa, la publicidad de su celebración resulta, a juicio de este Tribunal, conveniente y más respetuosa con lo dispuesto en el artículo 4.2 de la LCSP (anteriormente, en el artículo 3.2 del derogado TRLCAP), en los que se prevé la aplicación de los principios de dicha Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse en la aplicación de su normativa específica.

En este sentido, la propia Orden Ministerial Comunicada del Ministerio de Igualdad de 18 de noviembre de 2008, que regula los convenios celebrados en el ámbito de ese Departamento Ministerial, después de recordar que la publicación de los convenios celebrados con CCAA resulta legalmente obligatoria, añade que «la publicación oficial de los demás convenios no es preceptiva. No obstante, cuando por razones de interés público, apreciadas por el órgano competente, lo aconsejen, se podrá interesar su publicación», sin que el INMUJER haya hecho uso de esta posibilidad en ninguno de los convenios celebrados en los ejercicios 2008 y 2009.

III.1.4.2 Resultados obtenidos del análisis específico de los convenios celebrados por el INMUJER con Comunidades y Ciudades Autónomas.

a) Descripción general:

El INMUJER celebró durante el período que constituye el ámbito temporal de esta Fiscalización cuarenta (40) convenios de colaboración con CCAA, u Organismos dependientes de ellas, es decir, el 29% del total de convenios celebrados, ascendiendo su aportación económica a un total de 4.107 miles de euros, lo que representó el 41 % del coste total para el INMUJER de los convenios de colaboración.

En el siguiente cuadro n.º 5 se detallan las CCAA con las que el INMUJER celebró convenios de colaboración los ejercicios 2008 y 2009, con expresión del número de convenios celebrados y la participación económica del Instituto en cada ejercicio, los totales de los dos ejercicios y el porcentaje que representó el gasto del INMUJER en cada Comunidad o Ciudad Autónoma, respecto del total gastado en este grupo de convenios.

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO N.º 5
CONVENIOS CELEBRADOS CON COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS (2008-2009)
(Importes en euros)

Participante	N.º 2008	Part. INMUJER 2008	N.º 2009	Part. INMUJER 2009	Total N.º convenios	Part. INMUJER 2008-2009	% Part. INMUJER
Xunta de Galicia	2	326.000	1	195.884	3	521.884	12,7%
Instituto Andaluz de la Mujer	1	215.000	1	215.000	2	430.000	10,5%
Institut Catalá de les Dones	1	200.000	1	186.708	2	386.708	9,4%
Comunidad de Madrid	1	184.498	1	162.972	2	347.470	8,5%
Generalitat Valenciana	1	181.639	1	121.609	2	303.248	7,4%
Instituto Canario de la Mujer	2	266.700	1	35.000	3	301.700	7,3%
Junta de Castilla y León	1	160.000	1	141.366	2	301.366	7,3%
Instituto de la Mujer de la Región de Murcia	2	168.000	1	60.683	3	228.683	5,6%
Instituto Aragonés de la Mujer	2	111.000	2	102.265	4	213.265	5,2%
Gobierno de Cantabria	1	110.000	1	97.189	2	207.189	5,0%
Instituto de la Mujer de Extremadura	1	125.000	1	66.265	2	191.265	4,7%
Principado de Asturias	2	99.658	1	77.449	3	177.107	4,3%
Instituto de la Mujer de Castilla La Mancha	1	92.794	1	81.987	2	174.781	4,3%
Comunidad Autónoma de La Rioja	1	60.000	1	53.012	2	113.012	2,8%
Comunidad Autónoma de Illes Balears	1	45.000	1	39.759	2	84.759	2,1%
Ciudad de Ceuta	1	33.095	1	29.241	2	62.336	1,5%
Ciudad de Melilla	1	33.095	1	29.241	2	62.336	1,5%
Totales:	**22**	**2.411.479**	**18**	**1.695.630**	**40**	**4.107.109**	**100,0%**

De los convenios celebrados por el INMUJER con las CCAA, interesa destacar que el INMUJER celebró un convenio cada ejercicio con cada una de ellas (con las únicas excepciones, derivadas de las especialidades de sus respectivos regímenes de financiación, de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra), para la «cooperación en programas y actuaciones dirigidos específicamente a las mujeres». Todos estos convenios de colaboración tienen el carácter de convenios específicos que desarrollan con carácter anual los convenios-marco de colaboración, de duración indeterminada, suscritos previamente por el INMUJER y la respectiva Comunidad o Ciudad Autónoma.

Además, el INMUJER celebró convenios para el desarrollo del programa CLARA, dirigido a fomentar la inserción laboral de mujeres en riesgo de exclusión social, con las Comunidades Autónomas de Galicia (2008), de Aragón (2008 y 2009), de la Región de Murcia (2008), y de Canarias (2008), así como un convenio con la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias con el objeto de impulsar la formación y sensibilización del personal sanitario en el desarrollo de actividades dirigidas a una mejor prevención, detección precoz y atención a la salud de las mujeres, con perspectiva de género.

En el siguiente cuadro n.º 6 se detallan los programas que fueron objeto de los convenios celebrados por el INMUJER con las distintas CCAA, con especificación, para cada programa, del concepto presupuestario al que se imputó el gasto, el número de convenios en los que se incluyó el programa, la participación económica del INMUJER y de la Comunidad o Ciudad Autónoma correspondiente y el porcentaje que supuso la participación del INMUJER en cada programa respecto del coste total del propio programa:

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO N.º 6

PROGRAMAS DE ACTUACIÓN OBJETO DE LOS CONVENIOS CELEBRADOS CON COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS (2008-2009)

(Importes en euros)

Programa	Concepto económico	N.º convenios	Participación INMUJER	% INMUJER	Participación CCAA
Programas para favorecer la participación política, social, laboral y cultural de las mujeres	451	19	1.207.385	58,4%	859.738
Programas dirigidos a mujeres con especial necesidad de ayuda	451	25	1.079.344	54,9%	885.459
Programa para favorecer el desarrollo del principio de «mainstreaming»	451	12	576.518	41,6%	808.360
Programas para combatir la discriminación laboral	451	34	400.164	19,0%	1.700.518
Clara (fomento de la inserción laboral de mujeres en riesgo de exclusión)	226.10	5	369.000	63,4%	213.307
Programas contra la violencia de género	451	5	206.100	50,9%	199.037
Programa de mejora del funcionamiento de centros para el desarrollo de actividades para mujeres	751	4	173.000	62,9%	102.006
Programa para mujeres emprendedoras y empresarias	451	3	83.597	47,8%	91.341
Formación y sensibilización del personal sanitario	226.10	1	12.000	66,7%	6.000
Relaciona: El amor y la sexualidad en la educación (1)	227.06	16	Global		1.200
Formación para mujeres (1)	226.10	5	Global		0
		Total:	**4.107.108**	45,8	4.866.966

(1) El Instituto de la Mujer previó la aportación de 60.000 euros en 2008 y de 80.000 euros en 2009, para atender globalmente los gastos derivados de las acciones formativas del programa “Relaciona”, así como las cantidades de 276.680 euros y de 150.000 euros, para atender globalmente los gastos del programa de “Formación para mujeres” en todas las Comunidades o Ciudades Autónomas participantes en los citados programas, ascendiendo a 4.673.788 miles de euros la aportación total del INMUJER, y su participación en los programas al 49% de su coste total.

Destaca el hecho de que, en la mayor parte de los programas, la participación del INMUJER sea mayoritaria, dato que contrasta con la escasa participación del INMUJER en el programa de mayor dotación económica (el programa para combatir la discriminación laboral de la mujer), en el que la participación del INMUJER sólo alcanzó el 19% de su coste total, por lo que, en conjunto, la participación del INMUJER en el coste total de los convenios ascendió únicamente al 45,8%.

Atendiendo al reparto de los costes de los convenios entre el INMUJER y las CCAA, también se comprueba que la participación del INMUJER ha sido mayoritaria respecto de doce de las diecisiete CCAA. La participación de éstas ha sido mayor que la del INMUJER en los casos de Madrid, Cantabria, Principado de Asturias, Castilla La Mancha y La Rioja, destacando el caso de la Comunidad de Madrid, cuya participación alcanzó el 84,3%, como consecuencia precisamente de su elevado aporte al programa para combatir la discriminación laboral, frente al 54,2% de la media de todas las CCAA participantes. En el cuadro n.º 7 siguiente se expresa esta distribución:

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO N.º 7

DETALLE DEL REPARTO DEL COSTE DE LOS CONVENIOS ENTRE EL INMUJER Y LA COMUNIDAD O CIUDAD AUTÓNOMA (2008-2009)

(Importes en euros)

Participante	Total N.º convenios	Part. INMUJER 2008-2009	% INMUJER	Participación CCAA 2008-2009	% CCAA
Xunta de Galicia	3	521.884	78,7%	141.471	21,3%
Instituto Andaluz de la Mujer	2	430.000	66,7%	215.000	33,3%
Institut Catalá de les Dones	2	386.708	60,2%	255.292	39,8%
Comunidad de Madrid	2	347.470	15,7%	1.860.170	84,3%
Generalitat Valenciana	2	303.248	50,1%	302.448	49,9%
Instituto Canario de la Mujer	3	301.700	56,6%	231.087	43,4%
Junta de Castilla y León	2	301.366	52,9%	268.655	47,1%
Instituto de la Mujer de la Región de Murcia	3	228.683	61,8%	141.475	38,2%
Instituto Aragonés de la Mujer	4	213.265	65,9%	110.300	34,1%
Gobierno de Cantabria	2	207.189	31,7%	446.178	68,3%
Instituto de la Mujer de Extremadura	2	191.265	68,5%	87.751	31,5%
Principado de Asturias	3	177.107	44,0%	225.849	56,0%
Instituto de la Mujer de Castilla La Mancha	2	174.781	43,5%	226.719	56,5%
Comunidad Autónoma de La Rioja	2	113.012	41,3%	160.463	58,7%
Comunidad Autónoma Illes Balears	2	84.759	51,2%	80.913	48,8%
Ciudad de Ceuta	2	62.336	52,4%	56.686	47,6%
Ciudad de Melilla	2	62.336	52,5%	56.508	47,5%
Totales:	**40**	**4.107.109**	45,8%	**4.866.965**	54,2%

Este Tribunal ha analizado una muestra de doce (12) convenios de colaboración celebrados con CCAA, por importe de 1.629 miles de euros, con los resultados que se exponen a continuación:

b) Incidencias específicas en la tramitación de los Convenios celebrados con CCAA:

— Comunicación al Senado de la celebración del convenio de colaboración con Comunidades y Ciudades Autónomas: Se ha constatado la omisión generalizada de este trámite, que establece con carácter preceptivo el artículo 8.2 de la LRJAP-PAC.

— Publicación en el BOE de los Convenios de Colaboración: El artículo 8.2 de la LRJAP-PAC establece la obligatoriedad de la publicación en el BOE de los Convenios de colaboración celebrados con Comunidades Autónomas. Esta publicación, que es competencia de la Secretaría General Técnica del Ministerio de adscripción del Organismo que celebre el Convenio, se ha efectuado en la totalidad de los convenios celebrados por el INMUJER con CCAA durante los ejercicios 2008 y 2009.

No obstante lo anterior, debe señalarse que la publicación en el BOE de los convenios del INMUJER se ha producido en la mayor parte de los casos con un considerable retraso, como se observa en el siguiente cuadro n.º 8, en el que se refleja el resultado del control efectuado, en este aspecto, mediante la comprobación en el BOE de las fechas de formalización y de publicación, sobre la totalidad de los convenios con CCAA celebrados por el INMUJER:

CUADRO N.º 8

PLAZOS DE PUBLICACIÓN EN EL BOE DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN DEL INMUJER CON COMUNIDADES O CIUDADES AUTÓNOMAS (2008-2009)

(Plazos en días)

Ejercicio	Plazo medio	Plazo mínimo	Plazo máximo
2008	131	46	393
2009	91	36	167
Total 2008-2009:	**114**	**36**	**393**

cve: BOCG-10-CG-A-134

Como puede observarse en el cuadro anterior, los plazos de publicación resultan excesivos (en tres casos la publicación se produjo transcurrido más de un año desde la fecha de la formalización del convenio), con lo que la publicación en el BOE pierde prácticamente toda su virtualidad de procurar su oportuno conocimiento, tanto por parte de las personas que pudieran estar interesadas en las actuaciones objeto del convenio o resultar beneficiarias de ellas, como por parte de la ciudadanía en general y de las restantes Comunidades y Ciudades Autónomas.

En todo caso debe señalarse la mejoría que puede apreciarse, en este aspecto, en los convenios celebrados en el ejercicio 2009 respecto de los celebrados en el ejercicio 2008, con una significativa reducción de los plazos de publicación en el BOE.

c) Incidencias en la ejecución y justificación de los Convenios celebrados con CCAA:

— El Convenio celebrado en el ejercicio 2008 por el INMUJER con el Principado de Asturias, cuyo objeto fue la realización de cursos de formación para profesionales de atención primaria y hospitalaria, dirigidos a proporcionar información y formación sobre las necesidades específicas de salud de las mujeres con el objetivo de mejorar la prevención, detección precoz y la atención prestada a las mismas, no llegó a ejecutarse.

En la Memoria explicativa se indica que, de conformidad con la cláusula décima, y ante la imposibilidad de impartir la formación contenida en el Convenio, el Principado de Asturias ha reintegrado la cantidad de 12.000 euros al INMUJER, lo que el Instituto ha acreditado adecuadamente. La imposibilidad de realización de los cursos objeto del Convenio se motiva en la citada Memoria en el hecho de que la inscripción para los mismos resultó insuficiente, debido, según la motivación mayoritariamente alegada por los potenciales solicitantes, a que ya habían recibido formación en esa materia en los años anteriores, lo que resulta indicativo de una deficiente programación.

— En el Convenio de colaboración entre el Instituto de la Mujer y la Comunidad Autónoma de Cataluña, suscrito el día 10 de julio de 2008, se incluyó un programa de estancias de tiempo libre para mujeres con hijos y/o hijas exclusivamente a su cargo, que fue convocado por Resolución ASC/834/2008, de 7 de marzo, del Instituto Catalán de las Mujeres, en la que se previó la ejecución del programa durante la primera quincena de julio, por lo que, en definitiva, el citado programa se ejecutó en todo o en parte, y no sólo las actuaciones preparatorias, con anterioridad a la suscripción del Convenio y fuera del período de vigencia previsto en el propio Convenio. Cabe añadir que, no obstante, la convocatoria del programa reflejó adecuadamente la cofinanciación del INMUJER.

— En el Convenio celebrado el día 8 de septiembre de 2008 por el INMUJER con la Comunidad Autónoma de Galicia, el programa de estancias de tiempo libre para mujeres solas con responsabilidades familiares no compartidas, fue objeto de convocatoria pública mediante Resolución de 30 de abril de 2008 del Servicio Gallego de Promoción de Igualdad entre el Hombre y la Mujer, publicada en el Diario Oficial de Galicia de fecha 8 de mayo de 2008, previéndose la realización del programa en el mes de julio, es decir, en fechas muy anteriores a la fecha de formalización del Convenio con el INMUJER, el día 8 de septiembre, fuera por tanto del período de vigencia del Convenio, sin que tales actuaciones previas pueda considerarse actuaciones preparatorias amparadas por la cláusula séptima del Convenio. Debe señalarse que, en este caso, la convocatoria de las ayudas también hizo adecuada mención a la cofinanciación del INMUJER.

— En el Convenio específico celebrado en 2009 por el INMUJER con el Instituto Andaluz de la Mujer sobre cooperación en programas y actuaciones dirigidos específicamente a las mujeres, el INMUJER aportó 100.000 euros para financiar un programa de estancias de tiempo libre para mujeres con cargas familiares exclusivamente a su cargo. Este Tribunal ha podido comprobar, en relación con este programa, que el Instituto Andaluz de la Mujer publicó el día 20 de mayo de 2009, mediante Resolución de 27 de abril del mismo año, la convocatoria de la concesión de ayudas de estancia de tiempo libre para mujeres con cargas familiares objeto del programa, previéndose que la ejecución de las estancias tendrían un último turno del 22 al 28 de julio. En consecuencia, resulta claro que la totalidad de este programa de ayudas, y no sólo las actuaciones preparatorias, se ejecutó con anterioridad a la firma del Convenio, día 6 de agosto de 2009, fuera por tanto de su período de vigencia.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Al mismo tiempo debe ponerse de manifiesto que en la citada Resolución de 27 de abril de 2009 del Instituto Andaluz de la Mujer no se hace ninguna mención a la participación del Instituto de la Mujer en la cofinanciación del Convenio, que también en este aspecto resultó incumplido.

También en el marco de este mismo Convenio se previó la realización del «V Encuentro Anual de Asociaciones de Mujeres Andaluzas», financiado parcialmente por el INMUJER con un importe de 50.000 euros. La convocatoria del citado Encuentro se produjo mediante Resolución de 1 de junio de 2009 del Instituto Andaluz de la Mujer, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el día 22 de junio de 2009, es decir, también con anterioridad a la suscripción del Convenio de 6 de agosto con el INMUJER, y también sin hacer mención alguna a la cofinanciación del Encuentro por parte de este Instituto, incumpliendo la obligación expresamente establecida en el propio Convenio, que en su cláusula quinta obliga a que «en todo el material impreso, así como en la difusión que se haga de los programas, deberá constar la colaboración de ambos organismos y figurar expresamente sus logotipos». Tampoco se deja constancia de la colaboración del INMUJER en los materiales impresos remitidos a este Tribunal para la justificación del Convenio.

— En el Convenio específico celebrado en 2009 por el INMUJER con la Comunidad de Madrid sobre cooperación en programas y actuaciones dirigidos específicamente a las mujeres, su cláusula séptima prevé su vigencia a partir de su firma, el día 6 de agosto de 2009, y hasta el 31 de diciembre de 2009, entendiéndose, no obstante, comprendidas en el mismo las actuaciones preparatorias que se correspondan, claramente, con la ejecución de los programas establecidos para el año 2009 y su correspondiente ejercicio económico. Se prevé igualmente que, de realizarse alguna de estas actuaciones preparatorias, antes de la firma del convenio, deben encontrarse relacionadas de manera determinante e inmediata, con las actividades que constituyen los programas objeto del mismo.

De acuerdo con la memoria formulada por la Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid sobre las actividades realizadas en la ejecución del Convenio, las actuaciones comprendidas dentro de los programas 1 y 2, para combatir la discriminación laboral y para favorecer el principio de transversalidad de genero en la Administración Local, respectivamente, se corresponden con los objetos de sendos contratos plurianuales celebrados por la Comunidad de Madrid en 2008, por lo que no cabe incluir tales actuaciones, realizadas fuera del período de vigencia del Convenio, entre sus actuaciones preparatorias.

Además, este Tribunal ha podido comprobar que el citado programa para combatir la discriminación laboral de las mujeres utiliza, como instrumento principal, una plataforma WEB (http://www.madridpymesenigualdad.es), en la que no se hace ninguna mención a la participación del Instituto de la Mujer en la financiación de las actuaciones. De igual modo, tampoco se hace ninguna referencia a la participación del INMUJER en las páginas WEB de la Consejería de Empleo y Mujer de la Comunidad de Madrid en las que se reseñan y explican las actuaciones realizadas por la citada Consejería en el marco de los citados programas para combatir la discriminación laboral y para favorecer el principio de transversalidad de genero en la Administración Local.

Cabe añadir que la financiación, con cargo al capítulo de transferencias corrientes, por el IMMUJER de las expresadas actuaciones y programas, comprendidas en el ámbito de las competencias de las CCAA, contiene las notas características propias del régimen de subvenciones establecidas en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), puesto que constituyó una disposición gratuita de fondos públicos para el fomento de una actividad, ya realizada o por desarrollar, de utilidad o interés social o de promoción de una finalidad pública.

En consecuencia, en estos casos en los que se utilizó la figura del convenio, y sin perjuicio de la posibilidad de su empleo como mecanismo para canalizar estas relaciones de colaboración voluntaria con CCAA al amparo de los artículos 4.4 y 6 de la LRJAP-PAC y del artículo 2.3 del RLGS, habría resultado más adecuada la aplicación de la estricta legalidad reguladora de las ayudas y subvenciones públicas, constituida por la citada Ley General de Subvenciones y por su Reglamento, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 17 de noviembre. Ello habría hecho, además, innecesaria la expresada cláusula limitativa del marco temporal de los programas financiables por el Instituto, propia de los convenios de colaboración pero que no resulta necesaria en las subvenciones, que sí pueden aplicarse por la entidad subvencionada a actividades o programas ya ejecutados, total o parcialmente.

cve: BOCG-10-CG-A-134

No obstante, cabe también atribuir esta anticipación en la ejecución de los convenios por parte de las CCAA, a la demora en la firma de los citados convenios específicos anuales, celebrados en aplicación de convenios marco de colaboración suscritos entre el INMUJER y las respectivas CCAA, previamente existentes.

III.1.4.3 Resultados obtenidos del análisis de Convenios celebrados por el INMUJER con otras entidades públicas.

a) Descripción general:

El INMUJER ha certificado la celebración durante el período que constituye el ámbito temporal de esta fiscalización setenta y seis (76) convenios de colaboración con Entidades públicas, distintas de CCAA, el 55% del total de convenios celebrados, ascendiendo su aportación económica a un total de 3.455 miles de euros, lo que representó el 34% del coste total para el INMUJER de los convenios de colaboración. La tipología de estas Entidades se refleja en el cuadro n.º 9 siguiente:

CUADRO N.º 9

CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON ENTIDADES PÚBLICAS (EXCEPTO CCAA)

(Importes en miles de euros)

Tipo Ente	EJERCICIOS				TOTALES 2008-2009		
	2008		2009				
	N.º	Importe	N.º	Importe	N.º	Importe	Importe medio
Administración General del Estado	1	500	1	0	**2**	**500**	**250**
Organismos Autónomos	0	0	3	0	**3**	**0**	**0**
Entidades Locales	34	696	15	402	**49**	**1.098**	**22**
Corporaciones Públicas	2	386	1	560	**3**	**946**	**315**
Universidades públicas	12	634	7	277	**19**	**911**	**48**
TOTALES	**49**	**2.216**	**27**	**1.239**	**76**	**3.455**	**181**

En su mayor parte, estos convenios, cuarenta y nueve (49) por un importe de 1.098 miles de euros, fueron celebrados con Entidades Locales, especialmente Ayuntamientos, si bien debe señalarse que fueron los de menor coste para el INMUJER, resultando un importe medio de 22 miles de euros, frente a 181 miles de euros de promedio de la totalidad de los convenios de este grupo, excepción hecha de tres convenios sin coste celebrados, uno con el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía y dos con el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música.

En el siguiente cuadro n.º 10 se reflejan las Entidades Locales con las que el INMUJER celebró convenios de colaboración en cada uno de los ejercicios 2008 y 2009, detallando la participación económica del Instituto.

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO N.º 10

CONVENIOS CELEBRADOS CON ENTIDADES LOCALES (2008-2009)

(Importes en miles de euros)

Participante	CCAA	N.º 2008	Part. INMUJER 2008	N.º 2009	Part. INMUJER 2009	Total N.º	Part. INMUJER 2008-2009
Ayt.º de Cádiz	Andalucía	1	46,0	0	0,0	1	46,0
Ayt.º de Sevilla	Andalucía	1	33,0	0	0,0	1	33,0
Ayt.º de Chiclana de la Frontera	Andalucía	1	33,0	0	0,0	1	33,0
Ayt.º de Osuna	Andalucía	1	6,0	0	0,0	1	6,0
Ayt.º de Membrilla	Castilla La Mancha	1	6,0	0	0,0	1	6,0
Ayt.º de Cobisa	Castilla La Mancha	1	2,5	0	0,0	1	2,5
Ayt.º de Herencia	Castilla La Mancha	1	1,8	0	0,0	1	1,8
Ayt.º de Palencia	Castilla y León	2	42,0	1	36,0	3	78,0
Ayt.º de Miranda de Ebro	Castilla y León	1	36,0	1	36,0	2	72,0
Ayt.º de Ponferrada	Castilla y León	1	6,0	0	0,0	1	6,0
Ayt.º de Mingorria	Castilla y León	1	4,5	0	0,0	1	4,5
Ayt.º de Roda de Ter	Cataluña	1	36,0	1	33,0	2	69,0
Ayt.º de S. Adrián de Besos	Cataluña	1	33,0	1	33,0	2	66,0
Ayt.º de Mollet del Valles	Cataluña	1	33,0	1	33,0	2	66,0
Ayt.º de Stª Coloma de Gramenet	Cataluña	1	36,0	0	0,0	1	36,0
Ayt.º de Vic	Cataluña	1	36,0	0	0,0	1	36,0
Ayt.º de Don Benito	Extremadura	1	4,2	0	0,0	1	4,2
Entidad Local Menor de Ruecas	Extremadura	1	3,0	0	0,0	1	3,0
Ayt.º de Redondela	Galicia	1	33,0	1	33,0	2	66,0
Ayt.º de Verín	Galicia	1	8,0	0	0,0	1	8,0
Ayt.º de Bayona	Galicia	1	6,0	0	0,0	1	6,0
Ayt.º de Gondomar	Galicia	1	6,0	0	0,0	1	6,0
Ayt.º de Nigrán	Galicia	1	6,0	0	0,0	1	6,0
Ayt.º de Coslada	Madrid	0	0,0	1	17,0	1	17,0
Ayt.º de Fuenlabrada	Madrid	0	0,0	1	17,0	1	17,0
Ayt.º de Collado Villalba	Madrid	0	0,0	1	17,0	1	17,0
Ayt.º de Aranjuez	Madrid	0	0,0	1	17,0	1	17,0
Ayt.º de Getafe	Madrid	0	0,0	1	17,0	1	17,0
Ayt.º de Parla	Madrid	0	0,0	1	17,0	1	17,0
Ayt.º de Torrejón de Ardoz	Madrid	1	12,0	0	0,0	1	12,0
Ayt.º de El Escorial	Madrid	1	3,5	0	0,0	1	3,5
Ayt.º de Santomera	Murcia	1	6,5	0	0,0	1	6,5
Ayt.º de Oviedo	Principado Asturias	1	36,0	0	0,0	1	36,0
Ayt.º de Torre Pacheco	Región de Murcia	1	33,0	1	33,0	2	66,0
Consorcio Pactem-Nord	Valenciana	1	60,0	0	0,0	1	60,0
Ayt.º de Benaguasil	Valenciana	2	35,0	1	33,0	3	68,0
Ayt.º de Tuéjar	Valenciana	1	20,0	1	30,0	2	50,0
Mancomunidad Camp de Turia	Valenciana	1	33,0	0	0,0	1	33,0
	Totales:	**34**	**696,0**	**15**	**402,0**	**49**	**1.098,0**

Los convenios celebrados por el INMUJER con Ayuntamientos tuvieron por objeto, principalmente, el desarrollo y ejecución del Programa CLARA (veinticinco [25] convenios), dirigido a fomentar la empleabilidad de mujeres en riesgo de exclusión, el desarrollo de acciones complementarias para la ejecución del Programa C-TEST (dieciséis [16] convenios, todos ellos en el ejercicio 2008), dirigido a extender el conocimiento y el acceso a las Nuevas Tecnologías de la Información al mayor número de mujeres en todo el territorio nacional, eliminando las barreras tanto geográficas como de disponibilidad horaria.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Aunque menos numerosos que los convenios con EELL, los diecinueve (19) convenios celebrados por el INMUJER con Universidades públicas representaron un coste para el INMUJER proporcionalmente muy superior (910 miles de euros). Estos convenios tuvieron objetos poco homogéneos, incluyendo la cofinanciación de cursos Master, la edición de libros de temática feminista, o la realización de trabajos de investigación. En el cuadro n.º 11 siguiente se detallan las Universidades públicas con las que el INMUJER celebró estos convenios:

CUADRO N.º 11

CONVENIOS CELEBRADOS CON UNIVERSIDADES PÚBLICAS (2008-2009)

(Importes en miles de euros)

Participante	Nº 2008	Part. INMUJER 2008	Nº 2009	Part. INMUJER 2009	Total Nº	Part. INMUJER 2008-2009
Universidad Complutense de Madrid	2	205,8	1	224,2	3	430,0
Universidad Complutense de Madrid y CSIC	1	98,0	0	0	1	98,0
Universidad Autónoma de Madrid	1	135,1	0	0	1	135,1
Universidad de Alcalá	1	19,5	0	0	1	19,5
Universidad Internacional Menéndez Pelayo	0	0	1	38,2	1	38,2
Universidad de Valencia	5	18,7	5	14,0	10	32,8
Universidad de Castilla-La Mancha	1	6,5	0	0	1	6,5
Fundación EOI	1	150,5	0	0	1	150,5
Totales:	**12**	**634,1**	**7**	**276,4**	**19**	**910,6**

De los restantes Convenios celebrado con Entidades públicas, destacan los celebrados por el INMUJER con el Consejo Superior de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España para la realización de programas de apoyo empresarial a mujeres (PAEM) y el celebrado con el Ministerio de Educación y Ciencia (Secretaría de Estado de Universidades e Investigación) para la financiación de ayudas a la investigación. Estos convenios se detallan en el cuadro n.º 12 siguiente:

CUADRO N.º 12

RESTANTES CONVENIOS CELEBRADOS CON ENTIDADES PÚBLICAS (2008-2009)
(AGE, OO.AA. y Corporaciones Públicas)

(Importes en miles de euros)

Participante	Nº 2008	Part. INMUJER 2008	Nº 2009	Part. INMUJER 2009	Total Nº	Part. INMUJER 2008-2009
Consejo Superior de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España	1	311,3	1	560	2	871,3
Ministerio de Educación y Ciencia	1	500,0	0	0	1	500,0
Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid	1	74,8	0	0	1	74,8
MTIN, MIGD, INSHT, FOGASA, INJUVE	0	0	1	0	1	0
Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía	0	0	1	0	1	0
Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música	0	0	2	0	2	0
Totales:	**3**	**576,8**	**5**	**2**	**8**	**576,8**

cve: BOCG-10-CG-A-134

Este Tribunal ha analizado una muestra de nueve (9) convenios de colaboración celebrados con otras Entidades públicas distintas de CCAA, por importe de 751 miles de euros, con los resultados que se exponen a continuación:

b) Incidencias en la ejecución y justificación de los convenios con Entidades públicas (excepto CCAA):

En el análisis de la ejecución y justificación de los convenios con Entidades públicas, distintas de las CCAA, se han observado las siguientes deficiencias:

— En el Convenio de colaboración suscrito el día 3 de marzo de 2008, entre el Instituto de la Mujer, el Instituto de Economía, Geografía y Demografía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y la Universidad Complutense de Madrid (UCM), su objeto fue la realización de un trabajo de investigación sobre «Fecundidad y empleo de las mujeres en España», realizado en común por la UCM y el CSIC, con apropiación por el INMUJER del resultado, por lo que constituyó un auténtico contrato de servicios, si bien su exclusión del TRLCAP, al amparo de lo dispuesto en el artículo 3.1.c), debe considerarse correcta puesto que su cuantía fue inferior a 133.000 euros.

De la aportación total del INMUJER, 98.000 euros, la UCM recibió 33.859 euros y el CSIC recibió los restantes 64.141 euros. Por su parte, la aportación de la UCM se cifró en 31.150 euros, y la del CSIC en 47.230 euros, en ambos casos en concepto de costes laborales de los investigadores principales. La cantidad aportada por el INMUJER estaba destinada a los siguientes gastos: 1) La abonada al CSIC, al pago de una persona especialista por su colaboración específica en determinadas fases del trabajo; y, 2) La abonada a la UCM, al pago de material informático, material fungible, bienes inventariables y gastos de viajes.

A la vista de los justificantes de los gastos, la Dirección General del INMUJER requirió a la UCM el reintegro de 22.714 euros, reintegro que oportunamente realizó la Universidad. Por el contrario, no consta que el CSIC haya efectuado el reintegro de 64.141 euros requerido también por el INMUJER, ya que los justificantes de gastos aportados no correspondían a los conceptos de gasto previstos en el Convenio. Cabe añadir que los requerimientos de reintegro no incluyeron liquidación de intereses de demora desde la fecha de los abonos, por lo que procedería su reclamación por parte del INMUJER.

Debe señalarse que el estudio ha sido realizado y presentado en noviembre de 2009, y resulta accesible en la página WEB del INMUJER[8], con el título de «Fecundidad y trayectoria laboral de las mujeres en España».

— En el convenio de colaboración celebrado por el INMUJER con un Ayuntamiento para la realización y organización de XI Certamen de Teatro para Directoras de Escena 2008, la Dirección General del INMUJER ha iniciado el procedimiento administrativo de reintegro de su aportación económica total (12.000 euros), debido a que el citado certamen de teatro se había celebrado con anterioridad a la formalización del Convenio, según reparo interpuesto por la Intervención Delegada en el INMUJER, en contra de lo previsto en el propio Convenio que fijaba el inicio de su vigencia a partir de la fecha de su formalización.

A juicio de este Tribunal, el objeto del Convenio constituía una mera subvención —y así se denomina en la propia Resolución de la Dirección General del INMUJER por la que se requiere el reintegro—, de una actividad propia del Ayuntamiento, concedida por el INMUJER al margen de las previsiones de la LGS. Sin embargo, a diferencia de los casos, ya reseñados anteriormente, de los convenios firmados con CCAA en los que se produjo la misma circunstancia, en este caso la Dirección General del INMUJER, actuando en solvencia de reparo interpuesto a la vista de dicha deficiencia por la Intervención Delegada del INMUJER, ha iniciado el procedimiento administrativo de reintegro de su aportación económica total (12.000 euros), lo que evidencia una falta de coherencia en su actuación, que resulta contraria al principio de igualdad.

— Convenio de colaboración entre el Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid y el INMUJER para desarrollar actividades en el año 2008, consistentes en la organización y realización de un curso de experta/o en intervención social y de género y en la elaboración de un manual dirigido a profesionales de la psicología y de un folleto explicativo del papel de los profesionales de la psicología en la atención a las víctimas de malos tratos.

En el documento de formalización del Convenio se afirma que se ampara en el artículo 3.1.c) del TRLCAP, sin embargo es aplicable el artículo 4.1.c) de la LCSP, puesto que el convenio fue formalizado el día 21 de mayo de 2008. No obstante, la cuestión no resulta relevante, a juicio de este Tribunal, puesto que el objeto del convenio carece de la nota de onerosidad que determinaría su sujeción a la LCSP.

[8] http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/publicaciones/docs/Fecundidad_trayectoria_laboral.pdf

cve: BOCG-10-CG-A-134

En el Convenio se previó que el abono por el INMUJER del importe de su participación económica se efectuase en dos plazos, el primero del 75 % en el momento de su formalización, y el 25 % restante una vez que el Colegio de Psicólogos justificase al INMUJER, antes del día 15 de noviembre de 2009, la totalidad del importe del primer pago.

El INMUJER no llegó a abonar el segundo plazo de este Convenio debido a incorrecciones en los documentos justificativos correspondientes al primer pago presentados por el Colegio de Psicólogos, por lo que se anuló el compromiso de gasto por importe de 18.700 euros previamente efectuado por el INMUJER. Finalmente, la Intervención Delegada no admite la justificación presentada por el Colegio de Psicólogos, según consta en su informe de 5 de noviembre de 2009, en el que pone de manifiesto que «según la cláusula cuarta del Convenio, la justificación de la totalidad de los gastos debió realizarse con anterioridad al 15 de noviembre de 2008, por lo que no procede considerar la justificación aportada el día 14 de septiembre de 2009 [...]», añadiendo que «en relación con el primer pago de 56.100 euros, deberá justificarse ante esta unidad la totalidad de los gastos efectuados».

En definitiva, el INMUJER ha requerido el reintegro de 45.300 euros, más los intereses de demora, correspondientes al primer pago realizado por el Instituto, por falta de justificación de los gastos relativos a la publicación, difusión y presentación publica de un protocolo de atención psicológica a mujeres víctimas de malos tratos, que constituía uno de los objetos del Convenio.

— En el Convenio de colaboración celebrado el 2 de junio de 2008 entre la Universidad de Castilla La Mancha y el Instituto de la Mujer para la realización y organización de las XXXI Jornadas de Teatro Clásico de Almagro «Damas en el Tablado», en el año 2008, los gastos justificados fueron inferiores a la aportación del INMUJER, por lo que el Instituto exigió a la citada Universidad, y esta efectuó, el reintegro de la diferencia, 135,02 euros. Posteriormente, a la vista del informe de la Intervención Delegada del INMUJER, se solicitó un reintegro adicional de 667,5 euros que habían sido justificados en el concepto de gastos generales que no estaba previsto en el Convenio entre los gastos asumibles por el INMUJER.

Adicionalmente, a juicio de este Tribunal, tampoco resultan admisibles dos facturas por importes de 1.348,20 euros y 882 euros, fechadas respectivamente el 18 y el 27 de noviembre de 2008, fechas que no corresponden al período de vigencia del Convenio ni a sus actividades preparatorias, puesto que las jornadas de teatro objeto del Convenio se celebraron los días 1, 2 y 3 de julio de 2008, fechas muy anteriores a las de la facturas, por lo que procede su reintegro, así como los intereses correspondientes, que ya ha sido requerido por el INMUJER.

— Convenio de colaboración suscrito entre la Universidad de Valencia y el Instituto de la Mujer para el proyecto «Las mujeres en los contenidos de la educación secundaria obligatoria» dentro del VI Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica, 2008-2011.

A la vista de los justificantes de gasto, el INMUJER exigió el reintegro de 833,14 euros, reintegro que efectivamente efectuó la Universidad de Valencia. No obstante, en la liquidación final de los gastos admisibles se incluyeron, por error en el cuadro de cálculo contenido en el informe de la Intervención Delegada, gastos por importe 1.344,28 euros en concepto de material fungible cuando en el Convenio se había previsto el abono de gastos por este concepto en un importe máximo de 1.000 euros, por lo que procede un reintegro adicional de 344,28 euros, así como de los correspondientes intereses, que ya ha sido requerido por el INMUJER.

III.1.4.4 Resultados obtenidos del análisis de Convenios celebrados por el INMUJER con personas y entidades sujetas al derecho privado.

a) Descripción general:

El INMUJER ha certificado la celebración, durante el período que constituye el ámbito temporal de esta Fiscalización, de veintidós (22) convenios de colaboración con Personas y Entidades sujetas al Derecho privado, el 16% del total de convenios celebrados, ascendiendo su aportación económica a un total 2.626 miles de euros, lo que representó el 26% del coste total para el INMUJER de los convenios de colaboración.

En su mayoría, estos convenios fueron suscritos por el INMUJER con organizaciones de mujeres sin ánimo de lucro, aunque también alguno de los convenios fue celebrado con entes del Sector público, como es el caso de la Corporación Radio Televisión Española.

Este Tribunal ha analizado una muestra de diez (10) convenios de colaboración celebrados Personas y Entidades sujetas al Derecho privado, el 45% de los convenios de este tipo celebrados, por importe

cve: BOCG-10-CG-A-134

de 1.910 miles de miles de euros, lo que representa el 73% de su importe total, con los resultados que se exponen a continuación:

b) Incidencias en la calificación jurídica, en la ejecución y en la justificación de los convenios con personas y entidades de Derecho privado:

— En el Convenio específico de colaboración entre la Federación Española de Universidades Populares y el INMUJER para la realización de actividades correspondientes a 2008, el extracto del expediente remitido por el INMUJER a este Tribunal no ha incluido el correspondiente documento de formalización, habiendo enviado en su lugar el documento de formalización del Convenio Marco suscrito con anterioridad, el día 7 de febrero de 2008, por lo que no cabe expresar una opinión sobre el contenido del citado Convenio específico ni respecto a su justificación.

No obstante lo anterior, en el extracto del expediente consta el requerimiento por parte del INMUJER a la Federación Española de Universidades Populares de un reintegro de 5.675 euros, por no ajustarse algunos de los gastos justificados a los conceptos de gasto previstos en el propio Convenio específico. Consta igualmente la conformidad de la Federación con el expresado reintegro, si bien solicitan un aplazamiento de su realización mediante escrito de 23 de marzo de 2010.

— Convenio de colaboración para el desarrollo del programa de microcréditos 2008 entre el INMUJER y las siguientes Fundaciones y Asociaciones privadas sin ánimo de lucro, de ámbito estatal: la Federación Española de Mujeres Empresarias, de Negocios y Profesionales (FEMENP), la Fundación Internacional de la Mujer Emprendedora (FIDEM), la Organización de Mujeres Empresarias y Gerencia Activa (OMEGA), la Unión de Asociaciones de Trabajadoras Autónomas (UATAE), la Fundación Laboral del Banco Mundial de la Mujer en España (WWB), la Fundación Mujeres, la Federación de Mujeres Progresistas (FMP), y la Federación de Asociaciones de Mujeres en la Economía Social (ESFERA).

El Convenio analizado es complementario de otro Convenio suscrito anteriormente por el INMUJER y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio con la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) y, en el que se establecen las líneas básicas de la financiación que las entidades integrantes de la CECA adheridas al Convenio se comprometen a otorgar a las mujeres emprendedoras para la puesta en marcha de proyectos empresariales. Esta financiación consistiría en la concesión de microcréditos, por un importe que podría alcanzar hasta el 95% del coste total del proyecto empresarial, con un importe máximo de 15.000 euros, ampliable excepcionalmente hasta los 25.000 euros, y un plazo de amortización de 5 años, más 6 meses de carencia optativos, al tipo de interés fijo máximo de 6% durante toda la vida de la operación y sin comisiones ni avales.

El objeto del Convenio ahora analizado, es decir, el suscrito por el INMUJER con las citadas organizaciones de mujeres, tuvo por objeto facilitar el acceso de mujeres emprendedoras y empresarias a la citada financiación mediante microcréditos ofrecida por la CECA, a cuyo fin esas organizaciones de mujeres se comprometieron a prestar atención, información y asesoramiento a las mujeres que necesitasen ayuda financiera para sus proyectos empresariales, a verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para acceder a la financiación y, previa la precalificación técnica efectuada por la Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a emitir el certificado de validación del Plan de Empresa y tramitarlo a la entidad financiera elegida por la emprendedora.

Añadidamente, las organizaciones participantes en el Convenio debían prestar a las beneficiarias de microcréditos una «tutorización» individualizada y asesoramiento continuado, durante un período de dos años, para ayudar a las emprendedoras a consolidar su proyecto empresarial en el mercado y a superar los obstáculos iniciales.

Por su parte, el INMUJER se comprometió a realizar una aportación económica de 640 miles de euros, lo que representaba el 96% del coste total del Convenio (corriendo el 4% restante a cargo de las organizaciones de mujeres), que se instrumentaría mediante el pago a cada una de las ocho organizaciones firmantes de un importe máximo de 80 miles de euros, que se harían efectivos mediante el pago del 50% a la firma del Convenio, y el resto una vez presentada por cada organización la justificación del gasto total efectuado hasta el 31 de diciembre de 2008, con el límite de los gastos efectivamente justificados.

Del análisis de este Convenio de colaboración debe destacarse, en primer lugar, que su objeto resulta constitutivo de un contrato de servicios, tipo de contratos que el artículo 10 de la LCSP, vigente en la fecha de su formalización (6 de mayo de 2008), define como «aquéllos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro», definición en la que encaja el contenido antes descrito del convenio, es decir, la

cve: BOCG-10-CG-A-134

realización de una actividad por parte de las Fundaciones y Asociaciones a cambio de una contraprestación económica por parte del INMUJER.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4.1.d), 13 y 16 de la LCSP, el INMUJER debió instrumentar la realización del negocio jurídico objeto del Convenio mediante la adjudicación de un contrato administrativo de servicios, que por su cuantía, de 640 miles de euros, habría estado sujeto a regulación armonizada.

Asimismo, debe destacarse la contradicción existente entre las previsiones contenidas en las cláusulas tercera y octava del Convenio en relación con su período de vigencia, pues mientras en la cláusula tercera, relativa a la financiación, permite que las Fundaciones y Asociaciones justifiquen la aportación económica del INMUJER mediante «[...] gastos devengados desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2008 [...]», en la cláusula octava, relativa a la vigencia del Convenio, se establece que surtirá efecto a partir del día de su firma y mantendrá su vigencia a lo largo del año 2008.

En cuanto a la justificación del Convenio, debe señalarse que el INMUJER abonó a las organizaciones participantes en el Convenio un total de 581.280,33 euros, de los que 7.863,17 euros se encuentran pendientes de reintegro por parte de la Federación Española de Mujeres Empresarias, de Negocios y Profesionales (FEMENP), al no haber aceptado el INMUJER justificantes de gasto por dicho importe.

Finalmente debe hacerse referencia a los resultados obtenidos mediante este Convenio de Colaboración, que como ya se ha señalado ha supuesto un coste para el INMUJER de 581 miles de euros. Según consta en la Memoria de Actuaciones del INMUJER correspondiente al ejercicio 2008, las organizaciones de mujeres participantes en el Convenio evaluaron positivamente en dicho ejercicio, 209 Planes de Empresas, de los cuales sólo 24 obtuvieron un microcrédito, concedido por alguna de las entidades de la CECA adheridas. Asimismo, durante el año 2008, la citadas organizaciones tutelaron a un total de 95 empresarias que habían sido beneficiarias de microcréditos en los dos años anteriores.

Estos resultados del Programa de microcréditos en el ejercicio de 2008 contrastan muy negativamente con los resultados, que tampoco cabe calificar de satisfactorios, del mismo Programa en el ejercicio de 2007, en el que, según consta en la Memoria de Actuaciones del INMUJER de dicho ejercicio, el Instituto realizó una aportación económica de 560 miles de euros, con el resultado de 209 planes de empresa evaluados positivamente, 115 microcréditos concedidos y un total de 84 empresarias tuteladas. Es decir, a pesar de que en 2008 el INMUJER efectuó una inversión económica en el Programa de Microcréditos ligeramente superior a la efectuada en el ejercicio 2007, el número de los microcréditos concedidos se redujo en un 80% respecto de los concedidos en ese último ejercicio.

Aunque estos datos no han podido ser contrastados por el Tribunal de Cuentas debido a que el INMUJER únicamente ha remitido las Actas de la Comisión de Seguimiento del Convenio relativas a las reuniones de 29 de mayo y de 26 de septiembre de 2008, que no cubren la totalidad del período de vigencia del Convenio, lo cierto es que, a la vista de la información reflejada en la Memoria de Actuaciones del INMUJER correspondiente al ejercicio de 2008, el importe total abonado por el INMUJER a las Fundaciones y Asociaciones participantes en el Convenio, para la gestión del Programa de Microcréditos (581 miles de euros, que no incluyen los propios créditos) fue muy superior al importe total máximo de los 24 microcréditos que concedieron finalmente las entidades financieras de la CECA a mujeres emprendedoras (importe máximo que puede cifrarse, a estos efectos, en 360 miles de euros, que corresponderían a los 24 microcréditos concedidos, suponiendo para cada uno de ellos el importe máximo de 15 miles de euros).

Cabe añadir que en el año 2009, el Programa de Microcréditos para mujeres emprendedoras no ha sido promovido por el INMUJER, sino directamente por el Ministerio de Igualdad, a través de la Dirección General para la Igualdad en el Empleo, por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a través de la Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa (DGPYME), por la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) y por MicroBank (Banco Social de «La Caixa»). Participan en el funcionamiento del Programa las mismas ocho organizaciones de mujeres que ya participaron en la gestión del Programa en el año 2008.

— El convenio de colaboración suscrito entre la Corporación Radio Televisión Española y el INMUJER para la divulgación de la campaña publicitaria ganadora del premio «Mujer y publicidad.-Crea Igualdad» (Addenda del año 2008 al Convenio Marco existente entre ambas entidades), tuvo por objeto la emisión en TVE del anuncio de la campaña publicitaria ganadora del premio citado, el cual sería entregado a TVE ya producido y en condiciones de emisión.

cve: BOCG-10-CG-A-134

En virtud del Convenio, la Corporación RTVE se comprometió a emitir por TVE, el anuncio premiado, hasta alcanzar el volumen de emisiones equivalente a 250 miles de euros, según las tarifas publicitarias establecidas para el año 2008, que se financiarían con las aportaciones a la Corporación RTVE de 200 miles de euros por parte del INMUJER y del Ministerio de la Presidencia, que también participó en el Convenio, a razón de 100 miles de euros cada una de estas dos instituciones. A su vez, la Corporación RTVE debía aportar un importe equivalente a 50 miles de euros, en tiempo de emisión, también a precios de tarifa. Además, se previó un gasto complementario, hasta un máximo de 30 miles de euros, en concepto de postproducción, que financiarán a partes iguales el Ministerio de la Presidencia y el INMUJER.

Este Convenio constituyó, atendiendo a su objeto y contenido, un auténtico contrato de servicios de publicidad, comprendido en la categoría 13 del Anexo II de la LCSP (servicios de publicidad) y sujeto, por razón de su cuantía, a regulación armonizada, adjudicado por el INMUJER y el Ministerio de la Presidencia a la Corporación RTVE prescindiendo del procedimiento y de los requisitos establecidos en la LCSP. La exclusión del Convenio del ámbito de aplicación de la LCSP se motivó por el INMUJER en el artículo 4.1.d) de esa Ley, a pesar de que la citada norma únicamente excluye los convenios cuyo objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en dicha Ley o en normas administrativas especiales, cualquiera que sea su importe o la denominación que le hayan dado quienes los celebren.

La aportación de la Corporación RTVE (50 miles de euros en tiempo de emisión en TVE de la publicidad objeto del Convenio), equivalente al 25% del importe total de financiación del Convenio, no impide su calificación como contrato de servicios, pues en definitiva esa participación tiene la misma significación jurídica de los descuentos sobre los precios de tarifa, que son práctica habitual en la venta, por parte de las cadenas de televisión, de espacios de publicidad a las empresas de publicidad (agencias y centrales de medios).

— Convenio de colaboración celebrado el día 12 de agosto de 2008, entre la Fundación Autor y el INMUJER, previó la realización conjunta de diversas actividades financiadas por el INMUJER con 90 miles de euros y por la Fundación con 75 miles de euros.

El INMUJER se comprometió a abonar a la Fundación Autor el 75% de su aportación a la firma del Convenio y el 25% restante en el momento en que la Fundación justificase la totalidad de los gastos derivados de la ejecución del Convenio, siempre antes del día 15 de diciembre de 2008.

Debido al incumplimiento por parte de la Fundación de los términos del Convenio, al haber comercializado el CD «Rimas contra la violencia de género», editado en el marco de las actividades previstas en el Convenio, pero cuya distribución efectivamente debería tener un carácter meramente promocional, según previsión expresa de la cláusula segunda, punto 2.2 del Convenio, que además no debería generar lucro ninguno para dicha Fundación, de acuerdo con lo previsto también en su cláusula cuarta, la Dirección General del INMUJER ha dictado, con fecha de 9 de marzo de 2011, resolución por la que se declara la improcedencia de incluir como justificados los gastos relativos a la fabricación y el diseño gráfico del CD, por un importe total de 4.875,67 euros, incrementado en 146.27 euros, correspondiente al 3 por 100 de penalización previsto para caso de incumplimiento, cantidades que se detraerán del segundo pago pendiente de abono.

— El Convenio de colaboración celebrado el 2 de octubre de 2008 entre el Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes (CEPAIM) y el INMUJER, para el desarrollo del programa dirigido a la «motivación y acompañamiento de mujeres inmigrantes para su participación social y laboral», incluyó entre otros compromisos de CEPAIM la «realización de un estudio sobre la situación laboral de las mujeres inmigrantes, sectores de actividad en los que se concentran, formación y experiencia en origen, obstáculos y oportunidades para la diversificación profesional», que sería financiado con cargo a la aportación del INMUJER.

Entre los gastos justificados por el CEPAIM figuran, efectivamente, los correspondientes a la realización del citado estudio, que se desglosan en dos partidas, una de 33.691,73 euros correspondientes a los recursos humanos y materiales especializados en investigación aportados por el propio CEPAIM, concretamente el equipo encargado de la realización del estudio se encuadra dentro de Gabinete Técnico Asesor de la Dirección de CEPAIM, y otra partida de 29.000 euros por la colaboración externa de la empresa Gabinete de Estudios Sociales. Tras los correspondientes informes de la Intervención Delegada del INMUJER, la partida correspondiente a los recursos propios aportados por el CEPAIM se redujo a 32.924,81 euros, por lo que la realización del estudio tuvo un coste para el INMUJER de 61.924,81 euros, lo que representó el 40,4% del coste total para el INMUJER derivado de la realización del Convenio (153.227,76 euros).

cve: BOCG-10-CG-A-134

La realización de estudios técnicos, como el que se incluyó en el objeto del Convenio, constituye un objeto típico de los contratos de servicios, por lo que en ningún caso puede constituir el objeto de un convenio de colaboración excluido del ámbito de aplicación de la LCSP, al amparo de lo dispuesto en su articulo 4.1.d).

La propia necesidad de la realización del estudio, que como se ha señalado resultó ser finalmente la partida principal del Convenio, no fue acreditada ni justificada por el INMUJER en los términos del artículo 22 de la LCSP, aplicable por remisión del artículo 4.2 de la misma Ley, según el cual «los entes, organismos y entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquéllos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación».

Cabe añadir que la realización de este estudio, sin la mínima concurrencia exigible incluso en los contratos adjudicados por procedimiento negociado, supuso para el INMUJER un coste superior al de cualquier otro de los numerosos contratos de servicios que celebró el INMUJER, durante los ejercicios 2008 y 2009, para la realización de estudios y encuestas, y sin que el Instituto se haya asegurado de ninguna manera de que dicho coste de 61.924,81 euros fuese adecuado al precio de mercado, como exige el artículo 75 de la LCSP, puesto que el INMUJER ni definió de forma precisa la necesidad a satisfacer, ni estableció las prescripciones técnicas a las que debería ajustarse ni sometió el encargo de su realización a la mínima concurrencia exigible incluso en los contratos adjudicados por procedimiento negociado por razón de su importe.

Confirma lo anterior el hecho de que el propio INMUJER adjudicó el día 23 de septiembre de 2008, es decir, sólo nueve días antes de la formalización del Convenio analizado, un contrato de servicios cuyo objeto fue «la realización de un estudio sobre análisis de la situación de las mujeres inmigrantes desde el punto de vista de la situación laboral: Modalidades de inserción, sectores de ocupación e iniciativas empresariales», similar al incluido en el Convenio. Este contrato, adjudicado por procedimiento negociado con promoción de ofertas entre empresas del sector, fue presupuestado por el INMUJER en 40.000 euros y adjudicado en 38.000 euros, con un plazo de ejecución de 8,5 meses.

En cualquier caso, el objeto del estudio realizado por CEPAIM, según se deduce de su contenido, no se ajustó al objeto previsto en el Convenio, que debió consistir en un análisis de la situación laboral de las mujeres inmigrantes en España, sino que el estudio realizado consistió, parcialmente, en la elaboración de una metodología específica de acompañamiento a las mujeres inmigrantes para su diversificación profesional, que además reproduce fielmente la contenida en un estudio anterior, publicado con el título «Diversificación profesional de personas inmigrantes: una propuesta metodológica: la experiencia Bembea»[9], realizado en 2007, en cuya financiación participaron, en unión de otras Entidades, el INMUJER y el propio CEPAIM, estudio en el que ya se había tomado en consideración el enfoque de género con el fin de dar cumplimiento al principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

En definitiva, la inclusión en el objeto del Convenio de la realización del expresado estudio, sobre la situación laboral de las mujeres inmigrantes en España, constituyó, en realidad, una contratación de servicios por parte del INMUJER, para cuya celebración el INMUJER debió acudir a la figura del contrato administrativo, y sin que su necesidad para el cumplimiento y realización de los fines institucionales del INMUJER, su adecuación a los precios de mercado y, por añadidura, su correcta ejecución, hayan sido debidamente acreditadas.

Finalmente debe señalarse, en cuanto a la justificación del Convenio, que el INMUJER abonó al CEPAIM un total de 168.648,71 euros, de los que 15.420,95 euros deben ser objeto de reintegro, al no haber sido justificada de forma suficiente la aportación en especie por parte de CEPAIM, como ha puesto de manifiesto la Intervención Delegada, reintegro que, junto con los correspondientes intereses de demora, cifrados en 1.414,03 euros, ha sido requerido por el INMUJER.

[9] Estudio realizado en el marco del denominado Proyecto BEMBEA, promovido y financiado por diversas Entidades públicas y privadas que constituyeron al efecto la Agrupación de Desarrollo Nexos (entre ellas el INMUJER y el propio CEPAIM), estudio que figura relacionado en el Boletín de Novedades n.º 110, correspondiente a los meses de noviembre y diciembre de 2008, del Centro de Documentación del INMUJER.

cve: BOCG-10-CG-A-134

III.2 Resultados de la fiscalización de los contratos adjudicados por el Instituto de la Mujer durante los ejercicios 2008 y 2009

III.2.1 Consideraciones previas.

Antes de entrar en la descripción y el análisis pormenorizado de la contratación celebrada por el INMUJER durante los ejercicios 2008 y 2009, conviene hacer las siguientes consideraciones previas:

1.ª Como ya se ha hecho referencia anteriormente en varias ocasiones, a consecuencia de la entrada en vigor de la propia LCSP, el día 30 de abril de 2008, y del Real Decreto 817/2009, por el que se desarrolla parcialmente la LCSP, el día 16 de junio de 2009, el régimen jurídico aplicable a la contratación del INMUJER, como la de todo el Sector público, ha variado sustancialmente durante el período fiscalizado.

Esta circunstancia plantea en primer lugar la cuestión del régimen transitorio aplicable a los contratos, establecido en el Disposición transitoria primera de la LCSP de la siguiente forma:

«1. Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.

2. Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior.»

Según lo anterior, no plantean ninguna duda en cuanto a la normativa aplicable ni los contratos adjudicados antes del 30 de abril de 2008, que se rigen por el TRLCAP, ni los contratos iniciados y adjudicados a partir de dicha fecha, que se rigen en todo caso por la LCSP.

Por el contrario, sí resulta problemático el régimen transitorio establecido para los contratos cuyos expedientes fueron iniciados antes del 30 de abril de 2008 pero que fueron adjudicados a partir de dicha fecha. Efectivamente, pese a la aparente claridad de la norma, que establece un régimen jurídico dual para estos contratos, de manera que sus expedientes de contratación se rigieron por el TRLCAP, en tanto que sus «efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas» debieron regirse por la nueva LCSP, lo cierto es que, habitualmente, los pliegos de cláusulas administrativas de estos contratos, redactados y aprobados cuando estaba vigente el TRLCAP, establecieron como regla general el sometimiento del contrato a esta Ley, al tiempo que la regulación concreta de los distintos aspectos del contrato, incluidos su efectos, se fundamentó de forma expresa, en muchos casos, en el cumplimiento de los correspondientes preceptos del propio TRLCAP.

Esta situación reproduce la generada anteriormente con motivo de la entrada en vigor del propio TRLCAP, que estuvo regida por similares normas transitorias, como este Tribunal puso en su día de manifiesto en Informes de Fiscalización relativos a la contratación administrativa celebrada en aquel período.

En cuanto atañe específicamente a la contratación del INMUJER, se ha comprobado que en la totalidad de los trece contratos incluidos en la muestra fiscalizada cuyos expedientes fueron iniciados antes de la entrada en vigor de la LCSP, los pliegos de cláusulas administrativas particulares contemplaron exclusivamente la aplicación del TRLCAP, tanto a su preparación y adjudicación como a sus efectos, sin que en ningún caso se haya tenido en cuenta, atendiendo a las fechas en que se tramitaron, que previsiblemente la adjudicación de estos contratos iba a producirse después de la entrada en vigor de la LCSP y que, en consecuencia, los efectos de estos contratos debieron regirse por esta nueva Ley.

Por ello, el régimen jurídico establecido para estos contratos no se ha ajustado a lo dispuesto en la expresada Disposición Transitoria, que mantiene la regla tradicional en la legislación española de que los contratos se rigen por la normativa vigente en la fecha de su celebración, que en los contratos de las Administraciones Públicas y en los sujetos a regulación armonizada (Art. 27 LCSP) es la fecha de su perfeccionamiento por la adjudicación definitiva[10]. En el régimen transitorio establecido en la LCSP, la

[10] La Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras, vigente a partir del día 10 de septiembre de 2010, ha modificado el régimen de recursos en materia de contratación, lo que ha obligado, también, a refundir en uno solo los actos de adjudicación provisional y definitiva, haciendo coincidir la perfección del contrato con la formalización del mismo.

cve: BOCG-10-CG-A-134

aplicación de esa regla tradicional únicamente se exceptúa en los actos de preparación y de adjudicación de aquellos contratos cuyos expedientes fueron iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, pero en ningún caso en cuanto a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos adjudicados durante su vigencia.

Como consecuencia, en tales contratos, no resulta aplicable la nueva LCSP en aspectos tan importantes como son las modificaciones, revisiones de precios, prórrogas, régimen de pagos o causas de extinción o resolución, etc., respecto de las cuales la LCSP presenta novedades que, en algún caso, resultan significativas, y que el carácter de «ley del contrato» de los respectivos pliegos sometidos al TRLCAP impediría su aplicación si el correspondiente supuesto de hecho llegara a producirse, criterio coincidente con el expresado por la JCCA en su Informe n.º 43/08.

2.ª El INMUJER está íntegramente sujeto, como se ha señalado anteriormente, al régimen general de contratación previsto para los Organismos Autónomos. En consecuencia, su contratación se rige por las normas generales de la contratación de las Administraciones Públicas, al tiempo que su régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero es el establecido por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

El órgano de contratación del INMUJER lo constituye la persona titular de su Dirección General, a quien también compete la disposición de gastos y la ordenación de pagos.

Durante el período fiscalizado se mantuvo en ejercicio la delegación de competencias, en la persona titular de la Secretaría General, prevista en el artículo 33 de la Orden de 21 de mayo de 1996, sobre delegación del ejercicio de competencias en los órganos administrativos del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales. En materia de contratación, las competencias delegadas fueron las siguientes:

— Contratación, cuando el importe de licitación no supere los 150.253,02 euros.

— La autorización del gasto y la ordenación de pagos del capítulo I, y hasta el límite de 150.253,02 euros en los restantes capítulos de su presupuesto.

— La formalización de todo tipo de contratos y la facultad para ordenar la devolución de las fianzas definitivas, cualquiera que sea la cuantía del contrato.

Debe señalarse que, conformidad con lo dispuesto en la Disposición transitoria única de la Orden TAS/2268/2006, de 11 de julio, por la que se delega y se aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en los órganos administrativos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y sus organismos públicos dependientes, la delegación de competencias recogida en el citado artículo 33 de la Orden de 21 de mayo de 1996, únicamente mantendría su vigencia hasta que se dictase, en un plazo máximo de un año, la correspondiente Resolución de la Dirección General del INMUJER por la que se aprobase su propia delegación de competencias, previsión no se ha cumplido hasta la fecha.

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 292 de la LCSP (artículo 12 del TRLCAP), la Dirección General del INMUJER necesita la autorización del Consejo de Ministros en los siguientes supuestos:

a. Cuando el valor estimado del contrato, sea igual o superior a doce millones de euros (presupuesto igual o superior a 12.020.242,09 euros en los contratos sujetos al TRLCAP).

b. En los contratos de carácter plurianual cuando se modifiquen los porcentajes o el número de anualidades legalmente previstos a los que se refiere el artículo 47 de la LGP

c. Cuando el pago de los contratos se concierte mediante el sistema de arrendamiento financiero o mediante el sistema de arrendamiento con opción de compra y el número de anualidades supere los cuatro años.

Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 292.5 de la LCSP (artículo 12.1 del TRLCAP), los titulares de los Departamentos Ministeriales a que se hallen adscritos los Organismos Autónomos, entidades públicas y las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, podrán fijar la cuantía a partir de la cual será necesaria su autorización para la celebración de los contratos. Por aplicación de la Disposición transitoria tercera de la LCSP, hasta el momento en que los titulares de los Departamentos Ministeriales hagan uso de esa posibilidad, la expresada cuantía, que en el TRLCAP estaba fijada en 901.518,16 euros, quedó establecida, con carácter general, en 900.000 euros.

Por lo que respecta al INMUJER durante el período fiscalizado (ejercicios 2008 y 2009), la Ministra de Igualdad, por Orden IGD/3564/2008, de 26 de noviembre, por la que se delega y se aprueban las

cve: BOCG-10-CG-A-134

delegaciones de competencias en los órganos administrativos del departamento y sus organismos públicos dependientes, fijó en 300.000 euros la cuantía de los contratos a partir de la cual su autorización, delegada en la persona titular de la Subsecretaría de Igualdad, resulta preceptiva. Con anterioridad a la entrada en vigor, el día 10 de diciembre de 2008, de la citada Orden, rigieron las cuantías establecidas con carácter general, es decir, la cuantía de 901.518,16 euros, en los expedientes de contratación sujetos al TRLCAP, y la de 900.000 euros en los expedientes de contratación sujetos a la LCSP[11].

Como excepción, en los supuestos de contratación centralizada el órgano de contratación es el Director General del Patrimonio del Estado, del Ministerio de Economía y Hacienda, si bien la iniciativa de la contratación, la determinación de la necesidad, la realización de los trámites preparatorios y la totalidad del expediente de gasto, así como el control de la ejecución del contrato, corresponden en todo caso al órgano u organismo proponente, en este caso al INMUJER.

3.ª Desde el punto de vista de la presentación de los resultados de la fiscalización debe señalarse que se ha optado por no hacer un tratamiento separado de los contratos sujetos al TRLCAP y los contratos sujetos a la nueva LCSP por considerar que, más allá de los cambios de carácter terminológico y de las variaciones introducidas en las cuantías determinantes de la aplicación o no de un concreto trámite o requisito de la contratación, resulta posible en casi todos los casos agrupar las deficiencias observadas por su contenido sustantivo (Ej. falta de publicación en el BOE). En estos casos, a lo largo del Informe se hará referencia directa, normalmente, a la norma de la LCSP y, entre paréntesis, a su correspondencia con la norma derogada del TRLCAP.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando ha sido preciso se han destacado de forma más detallada los aspectos diferenciales entre las dos sucesivas normativas y, en particular, se analizan algunos aspectos generales derivados de la entrada en vigor de la LCSP.

III.2.2 Descripción general de la contratación celebrada por el Instituto de la Mujer.

El INMUJER ha remitido al Tribunal de Cuentas las Relaciones Certificadas, en soporte papel y en soporte informático, comprensivas de la totalidad de los contratos celebrados durante los ejercicios 2008 y 2009. Además, el INMUJER, a requerimiento de este Tribunal, ha certificado la contratación menor adjudicada durante los citados ejercicios.

Todo ello ha permitido al Tribunal de Cuentas disponer de una información suficientemente aproximada de las cifras globales de la contratación celebrada por el INMUJER durante el período fiscalizado, lo que constituye un instrumento sumamente valioso tanto para ponderar los datos de los contratos remitidos al Tribunal y de la muestra efectivamente analizada, como para facilitar en futuros ejercicios la realización de análisis interanuales comparativos sobre datos homogéneos.

En el análisis descriptivo que se realiza a continuación se ha tenido en cuenta la totalidad de la contratación, incluida la contratación menor. Debe advertirse que en la muestra de contratos analizados no se han incluido contratos menores, sin perjuicio del análisis específico que de ellos se hace en el apartado III.2.6 de esta misma Sección, a partir exclusivamente de la información contenida en la Relación Certificada de estos contratos, para determinar su importancia relativa respecto del total de la contratación, así como para detectar, a través de su tratamiento masivo, posibles casos de fraccionamiento del objeto de las contrataciones.

En definitiva, la contratación celebrada por el INMUJER durante los ejercicios 2008 y 2009 puede resumirse de la siguiente forma[12]:

a) Número de contratos adjudicados: 480 contratos:

a. En 2008: 299 (62%).
b. En 2009: 181 (38%).

[11] Cabe añadir que el término «cuantía» no está definido en la LCSP, por lo que según el contexto específico debe referirse a los conceptos de «valor estimado», de «presupuesto» o de «precio», que sí están definidos en la propia LCSP o en el RGLCAP. En el presente caso, por analogía con lo dispuesto en el mismo artículo 292 de la LCSP respecto de los supuestos en los que es preceptiva la autorización del Consejo de Ministros, el término «cuantía» debe entenderse referido al concepto de «valor estimado».

[12] Los importes que se expresan a continuación en este resumen descriptivo de la contratación celebrada por el Instituto de la Mujer corresponden a los importes de adjudicación, con exclusión del IVA, por ser éste el dato consignado en las Relaciones Certificadas de los contratos distintos de los contratos menores. Por el contrario, el dato consignado en las Relaciones Certificadas de la contratación menor corresponde al importe de la adjudicación con el IVA incluido, por lo que, a efectos de homogeneizar los datos, a los importes totales de la contratación menor se les ha restado el importe del IVA, calculado estimativamente al tipo máximo del 16%. En consecuencia, estos importes totales de los contratos menores representan el importe total mínimo, IVA excluido, que el Instituto de la Mujer ha adjudicado por este procedimiento.

cve: BOCG-10-CG-A-134

b) Importe total de los contratos adjudicados, IVA excluido: 9.697.734 euros:

a. En 2008: 5.885.142 euros (59,65%).
b. En 2009: 3.912.592 euros (40,35%).

c) Distribución por tipos de contratos:

En la distribución por tipos de contratos destaca el hecho de que el INMUJER, durante el período fiscalizado, únicamente celebró contratos de consultoría y asistencia, de servicios y de suministro. No consta, en cambio, la celebración de contratos de cualquier otra naturaleza, administrativos o privados, ni tampoco de contratos sujetos a la normativa patrimonial. Es más, los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios han predominado absolutamente, representando el 81% de los contratos adjudicados y el 90% del importe total.

Pese a ello, cabe señalar que el predominio de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios resulta perfectamente coherente con los fines y actividades del INMUJER.

Por otra parte, cabe también destacar la notable disminución de la contratación durante el ejercicio 2009, tanto en número de contratos como en importe total adjudicado, respecto del ejercicio 2008.

Debe advertirse asimismo que la LCSP ha englobado bajo la denominación de contratos de servicios las anteriores categorías de los contratos de consultoría y asistencia y los contratos de servicios, entre los que existían algunas diferencias de regulación, como la exigencia de clasificación en estos últimos, que ahora han desaparecido. Para simplificar la exposición, en lo sucesivo se utilizará únicamente la nueva denominación de contratos de servicios, salvo que por el contexto resulte necesaria una mayor precisión acorde con la norma aplicable.

Todo ello se refleja en el siguiente cuadro n.º 13:

CUADRO N.º 13

DISTRIBUCIÓN POR TIPOS CONTRATOS

(Importes en miles de euros - IVA excluido)

Tipo	2008			2009			Total 2008-2009		
	N.º	Importe	%	N.º	Importe	%	N.º	Importe	%
Suministro	60	450	7,8	29	463	11,8	89	913	9,4
Servicios	239	5.335	92,2	152	3.450	88,2	391	8.785	90,6
Totales:	**299**	**5.785**	**59,7**	**181**	**3.913**	**40,3**	**480**	**9.698**	**100,0**

d) Distribución por procedimientos de adjudicación:

En este ámbito debe destacarse, en primer lugar, que la mayor parte de los contratos celebrados por el INMUJER en el período fiscalizado lo fueron mediante la contratación menor, hasta el 81,9%, mientras que sólo un pequeño porcentaje de los contratos, el 4%, fueron adjudicados por el INMUJER, durante los ejercicios 2008 y 2009, por procedimiento abierto, que es el procedimiento de adjudicación revestido de las máximas garantías de publicidad y concurrencia. Sin embargo, estos últimos contratos fueron los de mayor cuantía, de forma que las adjudicaciones por procedimiento abierto absorbieron el 59,8 % del gasto adjudicado. El procedimiento restringido, por el contrario, no fue utilizado por el INMUJER en ningún contrato.

Dentro del procedimiento abierto, el INMUJER ha utilizado exclusivamente el concurso público como forma de adjudicación, en los contratos cuyos expedientes de contratación se sustanciaron con sujeción al TRLCAP, o su equivalente en la nueva LCSP, es decir, la selección de los adjudicatarios mediante la ponderación de una pluralidad de criterios de adjudicación con el fin de determinar la oferta económicamente más ventajosa. En los cuadros y gráficos que siguen se hará referencia a este sistema de adjudicación con la simple denominación de «procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación».

cve: BOCG-10-CG-A-134

El cuadro n.º 14 y el gráfico 1 siguientes reflejan las magnitudes de cada procedimiento de adjudicación:

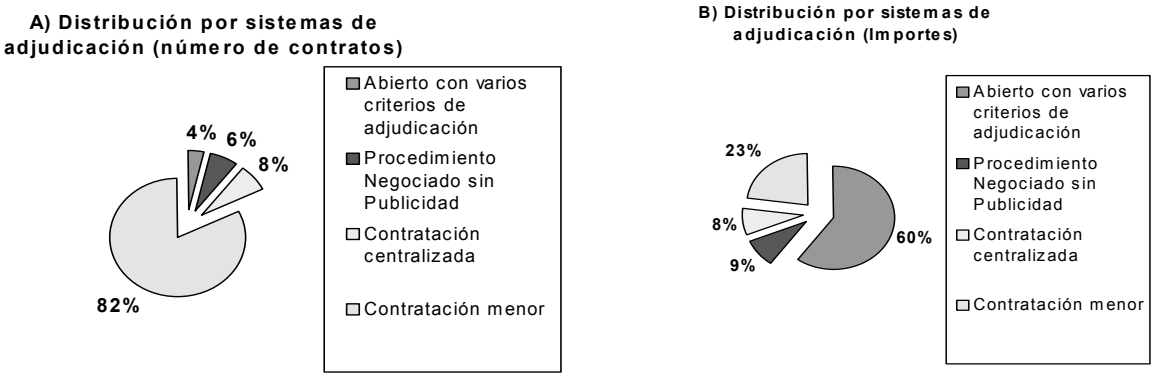
CUADRO N.º 14

DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS POR PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN

(Importes en miles de euros - IVA excluido)

Procedimiento	2008			2009			Total 2008-2009				
	N.º	Importe	%	N.º	Importe	%	N.º	%	Importe	%	Importe medio
Abierto con varios criterios de adjudicación	13	3.394	58,7	6	2.405	61,5	19	4,0	5.799	59,8	305
Procedimiento Negociado sin Publicidad comunitaria	27	740	12,8	4	123	3,2	31	6,4	863	8,9	28
Contratación centralizada	23	307	5,3	14	492	12,6	37	7,7	799	8,2	22
Contratación menor	236	1.345	23,2	157	893	22,8	393	81,9	2.237	23,1	6
Totales:	**299**	**5.785**	**59,7**	**181**	**3.913**	**40,3**	**480**	**100**	**9.698**	**100**	**20**

Gráfico n.º 1: Distribución por procedimientos de adjudicación 2008-2009



Además, debe considerarse que los contratos que se agrupan bajo la denominación de «contratación centralizada», que representan el 8,2% del importe total, corresponden a adquisiciones de bienes y servicios pertenecientes al Catálogo de bienes y servicios de adquisición centralizada, catálogo configurado por la Dirección General del Patrimonio del Estado mediante procedimientos de determinación de tipo o de acuerdos marco, que son adjudicados con publicidad y concurrencia.

Asimismo, también en la mayor parte de los contratos adjudicados por procedimiento negociado sin publicidad comunitaria, que suman el 8% del importe total, de igual manera resultó legalmente necesaria la promoción de concurrencia, siquiera fuese mediante la invitación a participar en la licitación a un mínimo de tres empresas.

En definitiva, el importe total adjudicado mediante procedimientos en los que, en mayor o menor medida, se incorporaron la publicidad y la concurrencia alcanzó el 76%, sin perjuicio de las salvedades que más adelante se expondrán.

Sin embargo, como ha quedado apuntado, no puede obviarse la importancia de la contratación menor dentro de la contratación del INMUJER, puesto que representó el 81% del número de contratos, si bien sólo el 23,1% del gasto total, con un coste medio por contrato superior a 6.000 euros.

cve: BOCG-10-CG-A-134

e) Distribución por tipos de contratos y procedimientos de adjudicación:

En el cuadro n.º 15 siguiente se plasma la distribución de la contratación del INMUJER entre los tipos de contratos y, dentro de cada tipo, por los diferentes procedimientos de adjudicación, lo que permite analizar con mayor detalle la distribución expuesta en los dos apartados anteriores.

CUADRO N.º 15

DISTRIBUCIÓN POR TIPOS DE CONTRATOS Y PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN

(Importes en miles de euros - IVA excluido)

Tipo	Procedimientos de adjudicación	Ejercicio 2008			Ejercicio 2009			Total ejercicios 2008-2009		
		N.º	Importe	% Imp.	N.º	Importe	% Imp.	N.º	Importe	% Imp.
Suministro	Abierto con varios criterios de adjudicación	1	88	19,6	0	0	0,0	1	88	9,6
	Procedimiento Negociado sin Publicidad Comunitaria	1	41	9,1	0	0	0,0	1	41	4,5
	Contratación centralizada	22	198	44,0	13	434	93,7	35	632	69,3
	Contratación menor	36	123	27,3	16	29	6,3	52	151	16,6
	Totales Suministro:	***60***	***450***	***49,3***	***29***	***463***	***50,8***	***89***	***912***	***9,4***
Servicios	Abierto con varios criterios de adjudicación	12	3.306	62,0	6	2.405	69,7	18	5.710	65,0
	Procedimiento Negociado sin Publicidad Comunitaria	26	698	13,1	4	123	3,6	30	821	9,3
	Contratación centralizada	1	109	2,0	1	58	1,7	2	167	1,9
	Contratación menor	200	1.222	22,9	141	864	25,0	341	2.086	23,7
	Totales Servicios:	***239***	***5.335***	***60,7***	***152***	***3.450***	***39,3***	***391***	***8.784***	***90,6***
Totales:		**299**	**5.785**	**59,7**	**181**	**3.913**	**40,3**	**480**	**9.698**	**100**

Entre los contratos de servicios, al margen del importantísimo número de expedientes a que asciende la contratación menor (341 de 391), predomina la adjudicación por procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación, mientras que entre los contratos de suministro destaca la contratación centralizada, lo que resulta coherente con el tipo de necesidades de funcionamiento y de gestión que el INMUJER satisface a través de la contratación.

f) Estratificación de la contratación por importes de adjudicación:

En cuanto a la estratificación de los importes de los contratos, que se detalla en el cuadro n.º 16, puede destacarse que el tramo de los contratos de importe inferior 18.000 euros resulta prácticamente coincidente con el de los contratos menores celebrados por el INMUJER, es decir, que casi todos los contratos de bajo importe celebrados, lo fueron recurriendo a la contratación menor, fórmula que permite la más absoluta discrecionalidad del órgano de contratación en las adjudicaciones y que no exige legalmente una mínima concurrencia.

A su vez, los contratos de mayor importe, tramos comprensivos de los contratos de importe superior a 100.000 euros, corresponden en su totalidad a los contratos adjudicados por procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación, con la excepción de dos contratos, situados en el límite inferior de estos tramos, que fueron adjudicados a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado (contratación centralizada).

Por último, en el tramo correspondiente a los contratos comprendidos entre 18.000 y 50.000 euros está incluida una gran parte de los contratos de servicios, adjudicados por el INMUJER, para la realización de los estudios sociales que son propios de las competencias que tiene encomendadas.

cve: BOCG-10-CG-A-134

CUADRO N.º 16

ESTRATIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN POR IMPORTES DE ADJUDICACIÓN

(Importes en miles de euros - IVA excluido)

Importe adjudicación	N.º de contratos	Importe adjudicado		Importe medio	Importe máximo
		Importe	% / total		
Hasta 18 miles de euros	422	2.341	24	6	18
Entre 18 y 50.000 miles de euros	37	1.135	12	31	49
Entre 50 y 100 miles de euros	3	240	3	80	94
Entre 100 y 300 miles de euros	11	2.180	22	198	297
Entre 300 y 600 miles de euros	5	1.926	20	385	537
Mayor de 600 miles de euros	2	1.876	19	938	1.034
Totales:	**480**	**9.698**	**100**	**1.638**	**2.029**

g) Distribución temporal de la contratación:

En lo que se refiere a la distribución temporal de la contratación celebrada por el INMUJER, es decir, su periodificación a lo largo de los dos ejercicios (2008 y 2009) fiscalizados, debe ponerse de relieve el elevado porcentaje de las adjudicaciones efectuadas por el INMUJER en el último trimestre de cada uno de citados ejercicios, especialmente en el ejercicio 2009, tal y como se refleja en el cuadro n.º 17 que se incluye a continuación:

CUADRO N.º 17

DISTRIBUCIÓN TEMPORAL DE LA CONTRATACIÓN DURANTE LOS EJERCICIOS 2008 y 2009

(Importes en miles de euros - IVA excluido)

Período de adjudicación	Nº de contratos	Importe medio	Importe adjudicado		
			Importe total	% total ejercicio	% acumulado
1er trimestre 2008	54	8	429	7,4	7,4
2do trimestre 2008	86	25	2.182	37,7	45,1
3er trimestre 2008	62	18	1.093	18,9	64,0
4to trimestre 2008	97	21	2.081	36,0	100,0
Total ejercicio 2008	**299**	**19**	**5.785**	**100,0**	
1er trimestre 2009	54	5	276	7,1	7,1
2do trimestre 2009	26	6	165	4,2	11,3
3er trimestre 2009	31	18	545	13,9	25,2
4to trimestre 2009	70	42	2.927	74,8	100,0
Total ejercicio 2009	**181**	**22**	**3.913**	**100,0**	

Efectivamente, durante el cuarto trimestre del ejercicio 2009 el INMUJER adjudicó 70 contratos, de un total de 181 adjudicados durante todo el año, los cuales además representaron el 74,8% del importe total adjudicado en el ejercicio. Incluso descontando el importe correspondiente a los contratos de tramitación anticipada adjudicados para su ejecución en el siguiente ejercicio 2010 —aproximadamente 800 miles de

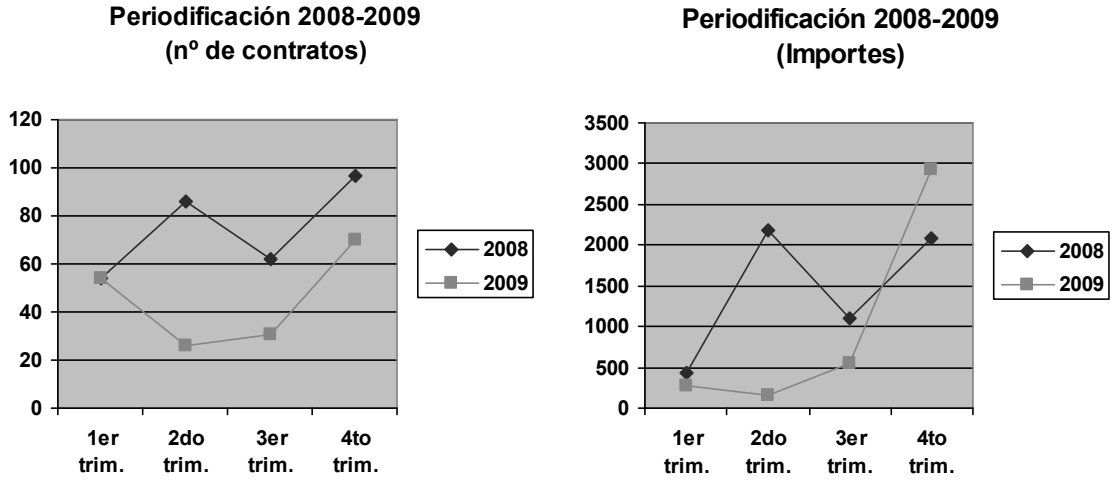
cve: BOCG-10-CG-A-134

euros—, tanto el número de contratos adjudicados en dicho trimestre como su importe total fueron los más elevados del ejercicio.

También en el ejercicio 2008, el mayor número de los contratos fue adjudicado por el INMUJER en el último trimestre del año, aunque su importe total, descontando los 1.200 miles de euros de un contrato de tramitación anticipada, fue inferior al correspondiente a los trimestres segundo y tercero.

Esta poco equilibrada distribución temporal de las adjudicaciones resulta patente en el siguiente gráfico n.º 2:

Gráfico n.º 2



Esta distribución temporal, con la acumulación de una parte tan importante de los contratos al final del ejercicio, debe valorarse negativamente por los siguientes motivos:

a) En primer lugar, porque en algunos supuestos estuvo causada por retrasos en la tramitación de los expedientes de adjudicación, que impidieron la ejecución de los contratos en los plazos inicialmente previstos, o que redujeron el plazo de ejecución del que dispusieron los contratistas para la ejecución de los contratos.

Esta última causa en particular ha sido reiteradamente observada por este Tribunal de Cuentas en la contratación del INMUJER, cuyos pliegos de cláusulas administrativas particulares frecuentemente establecieron, como más adelante se detallará, una fecha final concreta para la ejecución del contrato mismo, pero, al mismo tiempo, hicieron depender la fecha de comienzo de la ejecución del contrato de la fecha de su formalización. En consecuencia, en el momento de la convocatoria y presentación de ofertas, la duración de estos contratos, es decir, el tiempo del que dispondría el adjudicatario entre el comienzo y el fin de la ejecución del contrato, se encontraba indeterminada, pendiente de la mayor o menor celeridad del órgano de contratación en la realización de los trámites conducentes a la adjudicación definitiva y a la posterior formalización del contrato.

b) En segundo lugar, la acumulación de contratos adjudicados al final del ejercicio pudiera ser indicativa de una deficiente preparación del presupuesto o de una falta del adecuado impulso para la realización de las actividades necesarias para la puntual y correcta consecución de los objetivos programados, lo que adicionalmente conlleva el riesgo de que en último término se pretenda alcanzar un mayor volumen de ejecución presupuestaria, mediante la realización de adquisiciones de bienes o servicios de dudosa necesidad para el interés público.

III.2.3 Información sobre la remisión de la documentación contractual al Tribunal de Cuentas.

El INMUJER remitió oportuna y adecuadamente al Tribunal de Cuentas las Relaciones Certificadas anuales acreditativas de la contratación celebrada por este Instituto durante los ejercicios 2008 y 2009.

cve: BOCG-10-CG-A-134

En cuanto al cumplimiento por el INMUJER de la obligación de remisión de los extractos de los contratos al Tribunal de Cuentas, debe ponerse de manifiesto que de los cincuenta y siete (57) expedientes remitidos, cinco (5) lo fueron de oficio y cincuenta y dos (52) lo fueron a requerimiento de este Tribunal, de los cuales siete (7) eran de remisión obligatoria. Por ello, el INMUJER incumplió su obligación de efectuar la remisión de oficio al Tribunal de Cuentas, dentro del plazo de tres meses desde su formalización, de los extractos de los citados siete (7) contratos, cuyas cuantías excedían de las establecidas en el artículo 57 del TRLCAP, respecto de los contratos sujetos a esta norma, y del artículo 29 de la LCSP, respecto de los contratos sometidos a esta nueva Ley.

En el cuadro n.º 18 siguiente refleja la información relativa a los ejercicios 2008 y 2009 respecto de dicha obligación de remisión. Debe advertirse que los importes que se reflejan en el siguiente y en los sucesivos cuadros corresponden a los importes de adjudicación con el IVA incluido, toda vez que con ello se refleja con mayor exactitud el coste de los contratos para el INMUJER.

CUADRO N.º 18

CONTRATOS REMITIDOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS

(Importes en miles de euros - IVA incluido)

Ejercicio	Contratos remitidos de oficio		Contratos remitidos a requerimiento del Tribunal y que debieron remitirse de oficio		Otros contratos remitidos a requerimiento del Tribunal		Total contratos remitidos	
	N.º	Importe	N.º	Importe	N.º	Importe	N.º	Importe
2008	5	1.343	3	1.927	33	1.537	41	4.807
2009	-	-	4	1.968	12	1.442	16	3.410
TOTAL	5	1.343	7	3.895	45	2.979	57	8.217

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 308 de la LCSP, todos los órganos de contratación deben comunicar al Registro de Contratos del Sector Público, para su inscripción, los datos básicos de los contratos adjudicados, al igual que anteriormente preveían los artículos 93 y 118 del TRLCAP respecto del Registro Público de Contratos. Sin embargo, en la relación de contratos registrados en dicho Registro correspondientes al ejercicio 2008, última remitida al Tribunal de Cuentas por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa -de la que depende el Registro tanto en su nueva configuración como en la anterior-, no figura ningún contrato del INMUJER, que habría incumplido así la expresada obligación.

III.2.4 Selección de la muestra de contratos analizada.

En la determinación de la muestra de los contratos celebrados por el INMUJER que debían ser analizados se han aplicado criterios cuantitativos y cualitativos. En este sentido, desde el punto de vista cuantitativo, se ha fiscalizado la totalidad de los contratos que, por su cuantía, eran de remisión obligatoria al Tribunal de Cuentas, según los artículos 57 del TRLCAP y 29 de la LCSP. De acuerdo con este criterio se han incluido en la muestra analizada todos los contratos de suministro de cuantía superior a 450 miles de euros y todos los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios de cuantía superior a 150 miles de euros; en total, doce (12) contratos por un importe de 3.896 miles de euros. Cabe destacar que el INMUJER no ha celebrado contratos de otro tipo durante el período fiscalizado.

Además, con independencia de este criterio cuantitativo, se han incluido también en la muestra aquellos contratos que, por la singularidad de la actividad u objeto a que se refieren, por los riesgos que en su cumplimiento pudieran presentarse, o por cualquier otra circunstancia significativa, este Tribunal ha estimado que debían ser objeto de un adecuado seguimiento fiscalizador.

cve: BOCG-10-CG-A-134

La contratación menor, como ya se ha señalado anteriormente, no se ha incluido en la muestra seleccionada para su análisis, sin perjuicio de las consideraciones suscitadas mediante el examen y tratamiento masivo de los datos incorporados en las Relaciones Certificadas remitidas a este Tribunal por el INMUJER, cuyo resultado se expone en el epígrafe III.2.6 del presente Informe de Fiscalización.

En definitiva, la muestra de contratos así seleccionada ha quedado constituida por un total de cincuenta y siete (57) expedientes, con un importe de adjudicación total, IVA excluido, de 7.195 miles de euros (8.217 miles de euros IVA incluido). En relación con la contratación total certificada, excluida la contratación menor, el INMUJER ha remitido el 66% de los contratos celebrados, representando en cambio el 96% del importe de adjudicación total certificado.

En el siguiente cuadro n.º 19 se expone de forma detallada la composición de la muestra de contratos seleccionada.

CUADRO N.º 19

CONTRATOS REMITIDOS Y FISCALIZADOS (2008-2009)
CLASIFICACIÓN POR TIPO DE CONTRATO Y PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN

(Importes en miles de euros - IVA incluido)

Tipo contrato	Procedimiento	2008				2009				TOTAL			
		N.º	%	Importe	%	N.º	%	Importe	%	N.º	%	Importe	%
Servicios (1)	Abierto con más de un criterio de adjudicación (2)	12	30,8	3.728	80,0	6	54,5	2.774	93,0	18	36,0	6.502	85,1
	Contratación centralizada (3)	1	2,6	126	2,7	1	9,1	67	2,2	2	4,0	193	2,5
	Negociado sin publicidad	26	66,7	804	17,3	4	36,4	143	4,8	30	60,0	947	12,4
Total Servicios:		***39***	***95,1***	***4.658***	***96,9***	***11***	***68,8***	***2.984***	***87,5***	***50***	***87,7***	***7.642***	***93,0***
Suministro	Abierto con más de un criterio de adjudicación(2)	1	50,0	103	68,6	0	0,0	0	0,0	1	14,3	102	17,8
	Contratación centralizada (3)	0	0,0	0	0,0	4	80,0	265	62,2	4	57,1	265	46,1
	Negociado sin publicidad	1	50,0	47	31,4	1	20,0	161	37,8	2	28,6	208	36,1
Total Suministros:		***2***	***4,9***	***149***	***3,1***	***5***	***31,3***	***426***	***12,5***	***7***	***12,3***	***575***	***7,0***
T O T A L:		**41**	**71,9**	**4.807**	**58,5**	**16**	**28,1**	**3.410**	**41,5**	**57**	**100**	**8.217**	**100**

1. Incluye los contratos de Consultoría y Asistencia sujetos al TRLCAP.
2. Incluye los contratos sujetos al TRLCAP, adjudicados por procedimiento abierto, utilizando el concurso como forma de adjudicación.
3. Incluye sólo las adquisiciones de bienes y servicios comprendidos en los catálogos constituidos, previa licitación pública para la determinación del tipo o celebración de acuerdos marco, por la Dirección General del Patrimonio del Estado.

Debe señalarse que el INMUJER únicamente celebró contratos de servicios y de suministro y que en su adjudicación no utilizó el procedimiento restringido en ninguno de los expedientes integrantes de la muestra analizada, ni tampoco utilizó, dentro del procedimiento abierto, el sistema de adjudicación basado exclusivamente en el precio como criterio de selección de la oferta económicamente más ventajosa (antigua subasta).

La totalidad de los contratos integrantes de la muestra tuvieron, por otra parte, carácter administrativo, con la única excepción de un contrato de servicios de seguro, y en consecuencia de carácter privado, adjudicado por un importe de 16 miles de euros.

El objeto más frecuente de los contratos de servicios fue la realización de estudios y trabajos técnicos en materias de igualdad. En cuanto a los contratos de suministro, destacan las adquisiciones de equipos informáticos. El siguiente cuadro n.º 20, en el que se resume la contratación celebrada en función de la

cve: BOCG-10-CG-A-134

clasificación económica de los créditos presupuestarios aplicados, resulta ilustrativo de cual ha sido el destino de los fondos públicos gestionados por el INMUJER mediante la contratación:

CUADRO N.º 20

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS CONTRATOS SELECCIONADOS Y ANALIZADOS
PROGRAMA PRESUPUESTARIO 232B: IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES

(Importes en miles de euros - IVA incluido)

Código clasif.	Explicación gasto	Contratos 2008		Contratos 2009		Total contratos 2008-2009		% / Gasto Total
		N.º	Importe	N.º	Importe	N.º	Importe	Total
213	Reparaciones, mantenimiento y conservación.- Maquinaria, instalaciones y utillaje.	-	-	1	324	1	324	3,9
220.00	Material de oficina.- Ordinario no inventariable.	-	-	1	25	1	25	0,3
220.02	Material de oficina.- Material informático no inventariable.	1	103	-	-	1	103	1,3
222.01	Comunicaciones.- Postales y mensajería.	-	-	1	35	1	35	0,4
226.02	Gastos diversos.- Publicidad y propaganda.	1	47	1	976	2	1.023	12,4
226.06	Gastos diversos.- Reuniones, conferencias y cursos.	1	390	-	-	1	390	4,7
227.00	Trabajos realizados por otras empresas y profesionales.- Limpieza y aseo.	-	-	1	352	1	352	4,3
227.01	Trabajos realizados por otras empresas y profesionales.- Seguridad.	1	122	-	-	1	122	1,5
227.06	Trabajos realizados por otras empresas y profesionales.- Estudios y trabajos técnicos.	31	3.557	4	1.017	35	4.573	55,7
227.99	Trabajos realizados por otras empresas y profesionales.- Otros.	-	-	1	183	1	183	2,2
240	Gastos de publicaciones.- Gastos de edición y distribución.	3	102	1	30	4	133	1,6
Total Capítulo 2.- Gatos corrientes en bienes y servicios:		***38***	***4.321***	***11***	***2.942***	***49***	***7.263***	***88,4***
481.05	Transferencias corrientes.- A familias e instituciones sin fines de lucro. Becas de formación.	1	16	-	-	1	16	0,2
Total Capítulo 4.- Transferencias corrientes:		***1***	***16***	***-***	***-***	***1***	***16***	***0,20***
620	Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios.	1	126	2	238	3	365	4,4
630	Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios.	-	-	2	68	2	68	0,8
640	Gastos en inversiones de carácter inmaterial.	1	344	1	161	2	505	6,1
Total Capítulo 6.- Inversiones reales:		***2***	***470***	***5***	***467***	***7***	***938***	***11,4***
Gasto total adjudicado:		**41**	**4.807**	**16**	**3.410**	**57**	**8.217**	**100,0**

III.2.5 Análisis de los contratos integrantes de la muestra seleccionada y fiscalizada.

En los siguientes epígrafes se analiza la contratación integrante de la muestra seleccionada. Las principales deficiencias observadas como resultado de este análisis se exponen a continuación, ordenadas en función de las distintas fases de la contratación, precedidas de las deficiencias observadas en el análisis de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y los Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP) aplicados por el INMUJER, por la trascendencia que adquieren estos documentos en la contratación administrativa.

cve: BOCG-10-CG-A-134

III.2.5.1 Resultados obtenidos del análisis de los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares.

El análisis de los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los expedientes de contratación tramitados por el INMUJER ha puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

a) Utilización de los modelos de PCAP:

— El artículo 99.4 de la LCSP, como anteriormente el artículo 49.3 del derogado TRLCAP, permite que el órgano de contratación apruebe modelos de pliegos particulares para determinadas categorías de contratos de naturaleza análoga. A su vez, el apartado 6 del mismo artículo 99 de la LCSP (Art. 49. 4 del TRLCAP) exige el informe previo del respectivo Servicio Jurídico sobre estos modelos de pliegos, que hará innecesario el informe particularizado por parte de dicho Servicio respecto de los PCAP que se formulen ajustados a los modelos que hayan sido debidamente aprobados.

Los modelos de PCAP utilizados por el INMUJER, antes de la entrada en vigor de la LCSP, no estaban específicamente redactados para su aplicación a contratos de naturaleza análoga, como exige el artículo 49.3 del TRLCAP, sino que eran, por regla general, de carácter excesivamente genérico, atendiendo sólo al tipo de contrato y a la forma de adjudicación, de manera que el mismo pliego tipo pudiera ser utilizado en contratos de naturalezas, objetos y condiciones absolutamente diversos. Esta práctica obliga a que los modelos de pliego contemplen, respecto de numerosas cuestiones, la necesidad de elección entre diversas alternativas posibles, disminuyendo las garantías de que las opciones elegidas para un determinado contrato sean compatibles entre sí y, consecuentemente, que su conjunto final se ajuste a la legalidad.

Además, los PCAP específicos de cada contrato han regulado aspectos sustantivos del propio contrato cubriendo lagunas del pliego modelo o de forma distinta a la prevista en él, como es el importante caso de los criterios objetivos de adjudicación.

En consecuencia, los PCAP de estos contratos no pueden ni deben considerarse amparados en todos sus términos por el informe del Servicio Jurídico emitido respecto de los modelos de pliego.

— Por otra parte, la adaptación por parte del Instituto de los modelos de PCAP a las circunstancias de cada contrato no se limitó a concretar en el denominado «cuadro de características» los datos y condiciones particulares aplicables, sino que esos datos y condiciones particulares se incorporaron también al modelo de pliego, con remisiones mutuas entre ambos documentos y, en ocasiones, regulando incluso de forma contradictoria un mismo aspecto del contrato, como es el caso de la revisión de precios o el plazo de ejecución del contrato. Esta deficiencia se ha constatado en cinco contratos.

Debe resaltarse no obstante que estas deficiencias de los PCAP ya han sido en gran medida solventadas por el INMUJER en los modelos de PCAP redactados a partir de la entrada en vigor de la LCSP, mejorando con ello el Instituto su gestión contractual. Con ellos, el PCAP queda integrado por una copia del pliego utilizado como modelo, sin modificaciones, y por el citado cuadro de características, con su clausulado adecuadamente referenciado con el modelo, en el que se plasman los datos y condiciones específicos del contrato. De este modo, aunque los modelos de pliego siguen siendo en su mayor parte de carácter genérico, la legalidad del conjunto de opciones plasmadas en el cuadro de características, seleccionadas entre las alternativas previstas en el modelo de pliego, queda en principio garantizada al someterse también el cuadro de características de cada contrato a informe del Servicio Jurídico.

No obstante, a juicio de este Tribunal, los cuadros de características así preparados deberían incluir una diligencia en la que el modelo de pliego utilizado quedase perfectamente identificado, sin que resulte suficiente a tal efecto que se adjunte físicamente el documento. Por otra parte, resulta también necesario que estos cuadros de características sean debidamente firmados por la persona titular del órgano de contratación, lo que, en general, no consta en las copias incluidas en los extractos de los expedientes remitidos al Tribunal de Cuentas.

b) Contenido de los PCAP en relación con la documentación que deben presentar los licitadores:

— En general, el establecimiento por el INMUJER en los PCAP de los medios de acreditación de la solvencia por parte de las empresas, de los criterios de selección fijados en función dichos medios, de los criterios de adjudicación y, en su caso, de los aspectos sujetos a negociación, así como de la manera de distribuir en distintos sobres los documentos acreditativos de la personalidad y capacidad de las empresas, de su solvencia y de los documentos constitutivos de sus proposiciones, ha carecido de la necesaria claridad, por lo que ha podido ser una de las causas determinantes del elevado porcentaje de empresas excluidas de las licitaciones.

cve: BOCG-10-CG-A-134

En el mismo sentido, los modelos de PCAP, para los contratos sujetos a la LCSP adjudicados por procedimiento abierto, contemplan la celebración de más actos públicos de licitación de los estrictamente necesarios, lo que no aporta ninguna garantía adicional de transparencia en la licitación y, por el contrario, perjudica la conveniente celeridad en la tramitación de los expedientes de contratación, al tiempo que pudiera inducir a error a los licitadores. Así, cuando todos los criterios de adjudicación sean de cuantificación automática, de acuerdo con fórmulas previstas en el PCAP, incluido el precio, la apertura de las proposiciones, o al menos de la parte correspondiente a todos esos criterios «automáticos», debiera efectuarse en un único acto público de licitación.

c) Contenido de los pliegos de prescripciones técnicas:

— Los artículos 67 y 68 del RGLCAP establecen el contenido de los pliegos de prescripciones técnicas particulares (PPTP), los cuales, en ningún caso, deberían contener previsiones propias de los PCAP, que se determinan en el artículo 67 del propio RGLCAP.

El INMUJER no ha cumplido adecuadamente esta norma, al regular en los PPTP aspectos como el importe, plazo de ejecución, forma de pago, presentación de ofertas, etc., en diecinueve (19) contratos.

La regulación de una misma cuestión tanto en el PCAP como el PPTP introduce, además, el riesgo de incurrir en contradicciones entre ambos documentos, o con el posterior documento de formalización del contrato, en perjuicio de la seguridad jurídica necesaria en la contratación, como se ha observado en dos contratos.

— Por el contrario, algunos contratos adolecen de la casi total falta de auténticas prescripciones técnicas que hayan de regir la realización de la prestación y que definan sus calidades, así como, en definitiva, que permitan controlar la adecuada ejecución del contrato y comprobar la inversión mediante su contraste con la prestación efectivamente realizada, deficiencia que se ha observado en tres contratos.

III.2.5.2 Resultados obtenidos del análisis de la preparación de los contratos.

En el análisis efectuado por este Tribunal de las fases de preparación de los contratos, se han observado las siguientes incidencias:

a) Calificación jurídica de los contratos:

— Los contratos de seguro que celebren las Administraciones Públicas tienen en nuestro Derecho el carácter de contratos privados de servicios, según dispone el artículo 20 de la LCSP (art. 5.2.a del TRLCAP), pese a lo cual el INMUJER calificó como administrativo un contrato de seguro de asistencia sanitaria, al que aplicó un PCAP en el que la totalidad de las referencias legales fueron las propias de los contratos administrativos, si bien posteriormente, en contradicción con el propio PCAP, en el documento en el que fue formalizado se reflejó el carácter privado del contrato.

b) Requisitos de solvencia y clasificación de los contratistas:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51 de la LCSP (Art. 15 TRLCAP), para celebrar contratos con el Sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación. Este requisito será sustituido por el de la clasificación, cuando ésta sea exigible conforme a lo dispuesto en esta Ley. Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario para poder celebrar contratos y la documentación requerida para acreditar los mismos deben estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo.

En relación con los requisitos de solvencia o de clasificación, se han observado las siguientes deficiencias en la contratación del INMUJER analizada:

— El INMUJER no exigió clasificación en el contrato de servicios, sujeto al TRLCAP, cuyo objeto fue la organización, coordinación e impartición de acciones formativas en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la modalidad de tele formación, cuyo presupuesto era superior a 120.202,42 euros, por lo que la clasificación era exigible[13].

[13] En sus alegaciones, la Directora General del Instituto de la Mujer justifica la no exigencia de la clasificación en la circunstancia de tratarse de un contrato de asistencia técnica, amparado en el artículo 196 del TRLCAP. No se puede aceptar esta alegación puesto que, a juicio de este Tribunal, el objeto del contrato, consistente en la «organización, coordinación e impartición de acciones formativas en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la modalidad de teleformación», no puede asimilarse

cve: BOCG-10-CG-A-134

Cabe añadir que en el ejercicio 2009, en cumplimiento del artículo 54 de la LCSP, sí se exigió clasificación en un contrato de idéntico objeto, si bien en este caso, y a pesar de que, lógicamente una misma actividad no debe ser clasificada en dos grupos diferentes, el INMUJER estableció en el PCAP que los licitadores podrían acreditar su solvencia bien con la clasificación en el grupo U, subgrupo 7, categoría C, o bien con la correspondiente al grupo V, subgrupo 5, categoría C.

— Por el contrario, incluir en los pliegos la exigencia de clasificación a los licitadores en aquellos casos en los que no resulta preceptiva de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 de la LCSP, limita improcedentemente la concurrencia. Esta deficiencia se ha observado en un contrato sujeto a la LCSP, cuyo objeto fue el servicio telefónico de información para las mujeres y de atención a las victimas de discriminación por razón de sexo, comprendido en la categoría 27 del Anexo II de la LCSP, para la que no resulta necesaria la clasificación exigida por el INMUJER.

— Con carácter prácticamente general, el INMUJER no concretó en los PCAP ni en los anuncios de sus licitaciones las condiciones mínimas de solvencia profesional o técnica concretamente exigibles en cada caso, proporcionales a la importancia o dificultad del contrato, limitándose a señalar los medios para acreditar esa solvencia, en contra de lo dispuesto en el artículo 51 LCSP (Art. 15 TRLCAP).

— Debe hacerse mención especial de un contrato de servicios, sujeto al TRLCAP, cuyo objeto fue la contratación de auxiliares de servicios en unas dependencias del INMUJER, adjudicado mediante concurso en un importe de 40.971,2 euros.

En este contrato, las condiciones mínimas de solvencia profesional o técnica, previstas en el PCAP, que debían acreditar los licitadores consistieron en disponer de centro propio de formación y que la plantilla en Madrid del personal operativo no fuese inferior a 150 personas, condiciones que no son congruentes con los medios de acreditación de esa misma solvencia técnica o profesional que figuran previstos en el propio PCAP (Relación de principales servicios realizados en los últimos tres años, promedio anual de plantilla, grado de estabilidad y plantilla del personal directivo, y declaración de material, instalaciones y servicio técnico de que disponga el empresario). Pero, sobre todo, los señalados criterios de selección resultaban claramente desproporcionados puestos en relación con el objeto del contrato (que se concreta, básicamente, en la prestación de servicios por parte de únicamente dos auxiliares), además eran discriminatorios (al exigir que la plantilla mínima de 150 personas radique en una determinada población), e incluían un criterio que, al no estar contemplado en el artículo 19 del TRLCAP, no era un criterio válido para acreditar la solvencia (disponer de un centro de formación).

c) Tramitación urgente del expediente:

— La tramitación urgente de los expedientes de contratación, según dispone el artículo 96 LCSP (Art. 71.1 TRLCAP), debe motivarse en la concurrencia de una necesidad inaplazable o en que sea preciso que la adjudicación se acelere por razones de interés público.

En el único contrato de tramitación urgente celebrado por el INMUJER, la urgencia se justificó en la necesidad que el contrato fuese ejecutado, justificado y pagado a la empresa adjudicataria antes del 31 de diciembre de 2008, para que así pudiera cofinanciarse con cargo al Fondo Social Europeo. A juicio de este Tribunal, la expresada justificación resulta insuficiente por cuanto no se explican ni justifican las circunstancias que impidieron al INMUJER planificar y tramitar el citado contrato con una mayor anticipación, evitando la necesidad de recurrir a la tramitación urgente, que no puede justificarse en una pretendida urgencia creada precisamente por la imprevisión de la Administración contratante.

d) Plazo de la duración de los contratos:

— El artículo 23.1 de la LCSP dispone que la duración del contrato debe establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones. Además, la determinación precisa del plazo de ejecución es un requisito esencial de los contratos administrativos cuyo incumplimiento por la empresa adjudicataria constituye causa de resolución del contrato según los artículos 196.4 y 206.e) de la LCSP (Art. 111.e TRLCAP).

Por ello, la práctica incorrecta del INMUJER consistente en delimitar el plazo de ejecución de sus contratos de servicios entre la fecha, incierta, de la formalización del contrato y una fecha final concreta y

a ninguno de los supuestos que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 196.2 del TRLCAP, determinan la calificación de los contratos como de consultoría y asistencia, por lo que debió calificarse como contrato de servicios y, en consecuencia, exigirse a los licitadores la clasificación dentro del grupo «Otros servicios no determinados (U, 7, C)», de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 del TRLCAP, en relación con el artículo 37 y el Anexo II del RGLCAP.

cve: BOCG-10-CG-A-134

determinada, contraviene lo dispuesto en los citados preceptos y en el artículo 67.2.e) del RGLCAP, por el que se establece el contenido necesario de los PCAP. Esta deficiencia se ha constatado en dieciséis contratos.

Cabe añadir que, en la mayor parte de los casos, se trata de contratos de servicios, en los que el hecho de que las empresas licitadoras desconozcan, en el momento de preparar sus ofertas, la duración exacta del plazo de ejecución, por depender éste de la mayor o menor celeridad del órgano de contratación en la realización de los trámites conducentes a la adjudicación definitiva y a la posterior formalización del contrato, resulta contrario a racionalidad de la contratación pública y al principio de seguridad jurídica.

Ejemplifica lo anterior uno de los contratos de servicios citados, cuyo objeto fue la creación de un sistema estatal de indicadores de género (SEIG) y que fue adjudicado mediante procedimiento negociado sin publicidad. En el PCAP de este contrato se fijó su plazo de ejecución en el período comprendido entre el momento de la formalización y el día 30 de noviembre de 2009. Desde la presentación de las ofertas hasta la adjudicación transcurrieron más de tres meses, plazo que a juicio de este Tribunal resulta excesivo si se tiene en cuenta que a la licitación concurrió una única empresa. Como consecuencia, la formalización del contrato no se produjo hasta el día 6 de noviembre, con lo que el plazo de ejecución quedó reducido a sólo veinticuatro días, en contraste con el plazo de tres meses y medio que la empresa adjudicataria había considerado necesario, según su oferta, para poder llevar a cabo la correcta ejecución del contrato, con evidente riesgo para la calidad del servicio contratado. Debe señalarse que, a pesar de todo ello, el contrato se ejecutó dentro del reducido plazo resultante de las previsiones del PCAP, según se deduce de la factura y del certificado de conformidad con el servicio.

— La duración del contrato, o las fechas estimadas para el comienzo de su ejecución y para su finalización, forman parte del contenido mínimo necesario del contrato, salvo que ya consten en los pliegos, según establece el artículo 26.1.g) de la LCSP (Art. 71.3.d RGLCAP). En consecuencia, la mención del plazo de ejecución en el documento de formalización del contrato resulta absolutamente necesaria cuando la empresa adjudicataria haya ofertado una reducción del plazo máximo de ejecución previsto en el PCAP y, con mayor motivo, cuando dicha oferta de reducción del plazo haya constituido uno de los criterios utilizados para decidir en favor de esa empresa la adjudicación.

En contra de ello, en el documento de formalización de un contrato, la mención de su plazo de ejecución contiene sólo una mera remisión al PCAP, sin reflejar el plazo menor que había sido ofertado por el adjudicatario. No obstante, examinada la documentación acreditativa de la ejecución del contrato, este Tribunal ha comprobado que se ejecutó dentro del plazo reducido ofertado por el adjudicatario.

En general, en los documentos de formalización de los contratos celebrados por el INMUJER, la determinación de la duración del contrato se efectúa mediante la remisión al PCAP lo que, a juicio de este Tribunal, sería aconsejable corregir.

— En todo caso, si por circunstancias debidamente justificadas los plazos de ejecución previstos en el PCAP no pudieran cumplirse, procedería, según los casos y previos los oportunos trámites, el desistimiento en la licitación, la modificación del contrato o su resolución. Por el contrario, el INMUJER formalizó el contrato de asistencia técnica para la organización y realización del acto de la III Edición del Premio Institucional Mujer y Publicidad «Crea Igualdad» para campañas emitidas en 2007, en una fecha (30 de junio de 2008) en la que resultaba imposible realizar el citado acto en el plazo establecido tanto en la memoria justificativa del contrato como en el PCAP, es decir, realizarlo dentro del primer semestre de 2008. Finalmente, el acto se celebró en el mes octubre de 2008, sin que conste la tramitación y aprobación de esa modificación del contrato.

e) Sistema de determinación del precio de los contratos:

— En el PCAP debe establecerse el sistema de determinación del precio de los contratos de servicios, como dispone el artículo 75 de la LCSP (artículo 202 del derogado TRLCAP), en relación con el artículo 67 del RGLCAP, el cual podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o referidos a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato. A su vez, en el artículo 26 de la LCSP se establece que el precio cierto o la forma de determinarlo forma parte del contenido mínimo de los contratos.

Pese a ello, el INMUJER ha omitido frecuentemente dicha mención en los PCAP, donde en algunos casos se ha sustituido por una imprecisa referencia a la forma en la que se ha calculado el presupuesto

cve: BOCG-10-CG-A-134

de licitación, y también en los documentos de formalización de numerosos contratos. Esta deficiencia se ha observado en siete contratos.

Así, en un contrato, en el apartado del PCAP destinado a regular el sistema de determinación del precio, se afirma que el precio «se ha determinado en función de las unidades de trabajo a ejecutar, número de horas de trabajo, recursos humanos necesarios y categoría profesional de los trabajadores encargados de realizar la prestación objeto del contrato», con lo que se confunde la forma de precisar el presupuesto del contrato o importe máximo a efectos de la licitación, con el sistema de determinación del precio que debe reflejarse, una vez ejecutado el contrato, en su facturación.

— La determinación del precio a tanto alzado resulta normalmente incompatible con los servicios de tracto continuado en los que la duración exacta del período de ejecución no se concreta en el PCAP ni es conocido en el momento de formulación de las ofertas, sino que, como ha sido práctica habitual en el INMUJER, depende de una fecha variable para su inicio, la fecha de formalización del contrato, y de una fecha concreta y determinada para su término.

Esta deficiencia se ha observado en un contrato de servicios celebrado para promover el tratamiento y la difusión de información periodística especializada en perspectiva de género, adjudicado, por procedimiento negociado sin publicidad, en un precio de 29.709,92 euros. En el PCAP de este contrato se estableció que el sistema de determinación del precio sería a tanto alzado. La duración del contrato se extendió desde la fecha de su formalización, que se produjo el día 5 de septiembre de 2008, hasta el día 15 de diciembre de 2008 y, efectivamente, se pagó en su importe íntegro, sin ningún tipo de prorrateo en función del período efectivo de prestación del servicio.

El objeto del contrato consistió, principalmente, en recopilar información y noticias sobre temas de interés para el avance de la igualdad, elaborarlas desde la perspectiva de género y difundir diariamente la información así elaborada entre los medios de comunicación generalistas y especializados, así como en elaborar también un boletín de noticias diario, además de un resumen semanal, recogiendo la información más relevante de y para las mujeres. Se previó, además, el asesoramiento en el análisis y tratamiento de la información y el acuerdo con medios de difusión generalistas y especializados para la difusión de esas noticias, la realización de actividades de formación, así como la realización de boletines temáticos y «dossieres» de prensa sobre acontecimientos señalados, entre los que se incluyó específicamente el día 8 de marzo, Día de la Mujer Trabajadora, fecha muy alejada del período de ejecución del contrato.

La necesidad a satisfacer con el contrato, puesta de manifiesto a través de su objeto, no resulta congruente con su duración, máxime si se tiene en cuenta que el INMUJER ya había celebrado un contrato de similar objeto y precio con la misma entidad en el ejercicio 2007, sin que entre el contrato de 2007 y el de 2008 haya existido una mínima continuidad, como habría sido lógico.

Por todo ello, la actuación del INMUJER adoleció de falta de precisión y de coherencia en la determinación de algunos de los aspectos del contrato, en perjuicio de la racionalidad y de la consistencia que debe predicarse de todo contrato del sector público, según establecen los artículos 22 y 23 de la LCSP, que deben ponerse de manifiesto en la idoneidad del objeto y contenido del contrato en relación con la necesidad, debidamente justificada, que se pretenda satisfacer, así como mediante la adecuación de la duración del contrato y, consecuentemente, del precio a la naturaleza de las prestaciones[14].

— Por el contrario, en el contrato cuyo objeto fue el servicio de seguimiento de las noticias de prensa relacionadas con el INMUJER, el Ministerio de Igualdad y la situación de las mujeres en general, es decir, con un contenido que presenta grandes similitudes con el contrato analizado en el punto anterior, el precio también se fijó a tanto alzado con un presupuesto de licitación, en cómputo anual, de 40.000 euros, y la duración del contrato quedó delimitada por la fecha de formalización del contrato, como fecha de inicio, y el día 31 de diciembre de 2008, como fecha final de su ejecución. En este caso, la defectuosa forma de

[14] La Dirección General del Instituto de la Mujer ha justificado la formulación del precio en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad de las prestaciones del contrato en que «se trataba de un contrato de actividad, dirigido a la consecución de un resultado y que los trabajos previstos tenían una unidad», atribuyendo de forma contradictoria las cualidades, opuestas, de contrato de actividad y de contrato de resultado. En todo caso, resulta evidente que en un contrato en el que las prestaciones primordiales consistían en la realización diaria de determinadas actividades, el sistema de determinación del precio debería haberse establecido de forma proporcional al tiempo de duración del contrato o por precios unitarios de cada una las prestaciones.

No obstante lo anterior, cabe añadir que el Instituto de la Mujer ha motivado el abono total del importe del contrato en el hecho de que la propuesta técnica presentada por la empresa adjudicataria concretaba tanto las acciones a realizar, conforme al pliego de prescripciones técnicas, como el cronograma para su ejecución, el cual comprendía el periodo de septiembre a diciembre de 2008; y a que los trabajos especificados en el pliego de prescripciones técnicas y en la propuesta técnica presentada, se realizaron por la empresa adjudicataria durante la vigencia del contrato y en los plazos incluidos en su oferta.

cve: BOCG-10-CG-A-134

fijación del precio en relación con el período de ejecución, fue corregida mediante la adjudicación en un importe final de 8.995 euros, que resulta proporcional a la duración efectiva del contrato.

f) Regulación de la revisión de precios:

— El artículo 75.1 de la LCSP establece que los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación. Por otra parte, la garantía del mantenimiento de la equivalencia de las contraprestaciones, frente a las posibles alteraciones de los precios, se obtiene mediante la posibilidad de acudir a la revisión de precios, regulada en el artículo 77 y siguientes de la LCSP, cuando hubiese transcurrido un año desde su adjudicación, sin que los órganos de contratación tengan la necesidad de hacer difíciles previsiones sobre la evolución futura de los precios, que luego pudieran no hacerse realidad.

Por lo expuesto, la cláusula incorporada por el INMUJER a los PCAP por la que se declara la improcedencia de la revisión de precios, en dos contratos (servicios de limpieza y de mantenimiento integral, respectivamente), ambos de 24 meses de duración, estando motivada dicha cláusula en que ya «están contempladas todas las posibles variaciones de precios que puedan producirse», no puede considerarse ajustada a la normativa vigente.

g) Designación del responsable del contrato:

Una de la novedades de la LCSP, establecida en su artículo 41, es la posibilidad de que los órganos de contratación designen un denominado «responsable del contrato», «al que corresponderá supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, dentro del ámbito de facultades que aquéllos le atribuyan. El responsable del contrato podrá ser una persona física o jurídica, vinculada al ente, organismo o entidad contratante o ajena a él».

El INMUJER ha hecho uso de esta posibilidad en diversos contratos sujetos a la LCSP, pero en todos los casos la designación de responsable del contrato ha recaído, no en una persona física o jurídica concreta, como prevé la norma, sino en la unidad administrativa del propio Instituto proponente del contrato de que se tratase.

h) Autorización ministerial para celebrar el contrato:

— Como se ha señalado anteriormente en el epígrafe III.2.1.2.ª del presente Informe, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 292.5 de la LCSP, en relación con la Disposición Transitoria Tercera de la propia Ley, hasta el día 10 de diciembre de 2008, fecha de entrada en vigor de la Orden IGD/3564/2008, la persona titular de la Dirección General del INMUJER precisaba autorización ministerial para celebrar contratos de cuantía superior a 900.000 euros. Pese a ello, en un contrato, el INMUJER no ha acreditado haber solicitado y obtenido la correspondiente autorización ministerial, que resultaba preceptiva por cuanto el valor estimado del contrato ascendió a 1.260.000 euros.

III.2.5.3 Resultados obtenidos del análisis de los procedimientos de selección de contratistas, de la adjudicación y de la formalización de los contratos.

En el análisis de los procedimientos de selección de contratistas, de la adjudicación y de la formalización de los contratos, las principales incidencias observadas han sido las siguientes:

a) Implantación y publicidad efectuada en el Perfil de Contratante del INMUJER:

En primer lugar debe destacarse el adecuado cumplimiento por parte del INMUJER de su obligación de publicar diversa información de carácter contractual a través del denominado Perfil de Contratante, importante novedad introducida por la LCSP en su artículo 42, basada a su vez en el «Perfil de Comprador» previsto en la Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

Efectivamente, el Perfil de Contratante permite el acceso público a la información contractual del Instituto a través de Internet, con los distintos efectos en relación con la publicidad que la propia LCSP señala (en el Titulo I de su Libro III). La forma de acceso al Perfil de Contratante deberá especificarse en

cve: BOCG-10-CG-A-134

las páginas Web institucionales que mantengan los entes del Sector público, en la Plataforma de Contratación del Estado[15] y en los pliegos y anuncios de licitación.

En todo caso deberá publicarse en el Perfil de Contratante la adjudicación provisional de los contratos (artículos 42 .2 y 126.4 LCSP) así como su adjudicación definitiva siempre que su cuantía sea superior a las cantidades indicadas en el artículo 122.3 de la LCSP, es decir, las correspondientes a la contratación menor (artículos 42 .2 y 126.4 LCSP).

El Perfil de Contratante podrá incluir, según prevé el artículo 42 de la LCSP, cualesquiera otros datos e informaciones referentes a la actividad contractual del órgano de contratación, tales como los anuncios de información previa contemplados en el artículo 125, las licitaciones abiertas o en curso y la documentación relativa a las mismas, las contrataciones programadas, los contratos adjudicados, los procedimientos anulados, y cualquier otra información útil de tipo general, como puntos de contacto y medios de comunicación que pueden utilizarse para relacionarse con el órgano de contratación.

La Plataforma de Contratación del Estado reúne las características tecnológicas necesarias para que produzca el denominado «sellado de tiempo», que permite acreditar con las debidas garantías la fecha y hora de inicio de cualquier publicación en el sitio WEB.

En este sentido, el Tribunal de Cuentas ha verificado que el INMUJER ha establecido correctamente su Perfil de Contratante, implantado directamente tanto en la Plataforma de Contratación del Estado («www.contrataciondelestado.es»), como también en la propia página WEB del Instituto (http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/perfil_contratante.htm). De este modo el INMUJER, a través de su Perfil en la Plataforma de Contratación del Estado permite a los interesados el acceso a los anuncios de convocatoria de contratos, a los documentos asociados (PCAP, PPTP), y a las Resoluciones de Adjudicación que se dicten, tanto provisionales como definitivas.

b) Otras incidencias relativas a la publicidad de la contratación del INMUJER:

Las principales deficiencias observadas en cuanto a la publicidad de sus contratos por parte del INMUJER son las siguientes:

— Omisión de la publicidad de la convocatoria de la licitación en el DOUE, en un contrato en que dicha publicidad resultaba preceptiva en aplicación de lo dispuesto en el artículo 203 del TRLCAP, en relación con lo dispuesto en la Orden EHA/3875/2007, de 27 de diciembre, por la que se hacen públicos los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación administrativa a partir del 1 de enero de 2008.

— En dos contratos sujetos al TRLCAP, omisión de la publicación de la adjudicación en el BOE, que resultaba preceptiva en aplicación del artículo 93 del TRLCAP.

Así como también en cuatro contratos sujetos al TRLCAP, omisión de la publicación de la adjudicación en el DOUE, que resultaba preceptiva en aplicación del propio artículo 93 del TRLCAP.

— En tres contratos sujetos a la LCSP, omisión o demora del cumplimiento de la obligación de comunicar, en el plazo de cuarenta y ocho días, a la Comisión Europea, la adjudicación definitiva de los contratos de servicios, de cuantía igual o superior a 206.000 euros, comprendidos en las categorías 17 a 27 del Anexo II de la propia LCSP, que resultaba preceptiva de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 138.3 de la LCSP, en relación con la antes citada Orden EHA/3875/2007.

— Los anuncios publicados en el BOE por el INMUJER para la convocatoria de licitaciones, de acuerdo con los modelos previstos en el anexo VII del RGLCAP, al no haberse adaptado reglamentariamente su contenido a las exigencias de la LCSP, no incluyen el dato del importe estimado (representativo del importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, que resulta pagadero según las estimaciones del órgano de contratación), que sí es exigible en los anuncios preceptivos en el DOUE.

Esta situación, concretamente en relación con los contratos sujetos a regulación armonizada, resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 36.5 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del

[15] La LCSP regula la denominada Plataforma de Contratación del Estado en su artículo 309, según el cual «la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, a través de sus órganos de apoyo técnico, pondrá a disposición de todos los órganos de contratación del sector público una plataforma electrónica que permita dar publicidad a través de INTERNET a las convocatorias de licitaciones y sus resultados y a cuanta información consideren relevante relativa a los contratos que celebren, así como prestar otros servicios complementarios asociados al tratamiento informático de estos datos. En todo caso, los órganos de contratación de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades publicas estatales deberán publicar en esta plataforma su perfil de contratante».

cve: BOCG-10-CG-A-134

Consejo, antes citada, según el cual los anuncios publicados a nivel nacional no incluirán información distinta de la que figure en los anuncios enviados a la Comisión. Respecto de los demás contratos cuya convocatoria deba publicarse en el BOE o en el perfil del contratante, este Tribunal considera que la mención en los anuncios del dato relativo al valor estimado resultaría, asimismo, más respetuosa con los principios de publicidad y transparencia.

c) Apertura de las proposiciones en acto público:

— El artículo 129.2 de la LCSP (Art. 79.1 TRLCAP) establece taxativamente que las proposiciones serán secretas y que se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de la licitación pública. A este respecto debe tenerse en cuenta que el carácter secreto de las proposiciones abarca no sólo a la oferta económica, sino a todos los aspectos susceptibles de ser valorados para la selección de la oferta más ventajosa, de acuerdo con los criterios objetivos de adjudicación previamente establecidos en el PCAP de cada contrato.

El INMUJER incumplió las citadas normas al prever, en los PCAP de cinco contratos adjudicados por procedimiento abierto, que documentos en los que concretaban aspectos de las proposiciones de los licitadores que eran valorables como criterios de adjudicación, se incluyeran en un sobre de apertura previa al acto público de licitación.

d) Actuaciones de la Mesa de Contratación:

— El artículo 59.1 de la LCSP establece el carácter indefinido de la clasificación de las empresas, lo que constituye una de las novedades de la nueva Ley respecto del TRLCAP, cuya vigencia, al no existir ninguna disposición transitoria que disponga lo contrario, debe entenderse aplicable exclusivamente a las clasificaciones concedidas o renovadas a partir de la entrada en vigor de la propia LCSP (30 de abril de 2008).

Sin embargo, en un contrato sujeto a la LCSP, el INMUJER admitió improcedentemente la clasificación aportada por una de las empresas licitadoras, a pesar de haber caducado dicha clasificación en fecha anterior a la de adjudicación, sin que a tales efectos pudiera considerarse válida y suficiente la mera declaración responsable de vigencia de la clasificación formulada por la empresa.

— En el extracto del expediente de un contrato consta que el INMUJER requirió a la empresa adjudicataria que acreditase su solvencia después de haberse efectuado la adjudicación y que, de hecho, parte de la documentación acreditativa de la solvencia aportada por la empresa estuvo integrada por documentación de fecha posterior a dicha adjudicación, con incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 15 del TRLCAP, así como en los artículo 81 y 82 del RGLCAP y en el propio PCAP.

— Debe destacarse que en cinco de los diecinueve contratos celebrados por el INMUJER durante los ejercicios 2008 y 2009, todos ellos de servicios, adjudicados por procedimiento abierto, bien mediante concurso público del TRLCAP, bien aplicando más de un criterio de adjudicación según prevé la LCSP, este Tribunal ha constatado que, a pesar haber concurrido a ellos un elevado número de licitadores, luego, por diferentes motivos, resultó excesivo el número de proposiciones rechazadas, de forma que en cuatro de estos cinco contratos únicamente un pequeño porcentaje de los licitadores (en algún caso sólo uno) alcanzó la fase final de valoración de las ofertas económicas. Estos cinco contratos fueron los siguientes:

1.º En un contrato, para la prestación de servicios de personal auxiliar, del que ya se han expuesto anteriormente los defectos observados en los medios y criterios establecidos para acreditar la solvencia, concurrieron a la licitación cinco empresas pero la Mesa de Contratación solamente admitió a una de ellas, excluyendo a dos por no acreditar oportunamente la solvencia financiera, y a las otras dos por haber incluido documentación integrante de la proposición (la oferta de mejoras) en el sobre de la documentación administrativa.

En cuanto a la comprobación, por parte de la Mesa de Contratación, de la solvencia de la única empresa que resultó admitida a la licitación y a la que, finalmente, se adjudicó el contrato, deben ponerse de manifiesto los siguientes extremos:

• La empresa había sido creada en abril de 2006 y, no obstante, acreditó su solvencia económica y financiera mediante un certificado de la cifra global de negocios de la empresa en los últimos tres años (2005, 2006 y 2007), es decir, en períodos anteriores a la fecha de su constitución y comienzo de operaciones (18 de abril de 2006).

cve: BOCG-10-CG-A-134

• La solvencia profesional se acreditó mediante certificados del «volumen de suministros realizados por la empresa en el curso de los últimos tres años», si bien realmente la documentación aportada consistió en una relación de servicios prestados por el grupo empresarial al que pertenecía la citada empresa, y que en su mayor parte correspondían a servicios prestado por otra de las empresas del grupo.

Esta última empresa, que tenía el mismo domicilio, el mismo administrador único y el mismo apoderado que la empresa licitadora y finalmente adjudicataria, estaba sujeta a una prohibición para contratar con la Administración por plazo de cinco años, dictada por Resolución de 23 de abril de 2007, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por haber incurrido en la causa descrita en el artículo 20, letra g), del TRLCAP, consistente en haber incurrido en falsedad grave al facilitar a la Administración las declaraciones exigibles en cumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de sus normas de desarrollo.

Este contrato, que posiblemente pudo y debió ser declarado desierto, fue primero prorrogado, a pesar de que el INMUJER ya había tenido conocimiento de la existencia de incidencias en el pago de los salarios a las personas empleadas en la prestación del servicio por parte de la empresa adjudicataria, y resuelto posteriormente por incumplimiento de la citada empresa, tal y como se expone más adelante.

2.º En un contrato, cuyo objeto fueron servicios de teleformación, la Mesa de Contratación excluyó a siete de las ocho empresas concurrentes por no acreditar el cumplimiento de los requisitos de capacidad y solvencia exigidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares que rigió el concurso, dejando exclusivamente como licitadora a la empresa que ya venía prestando el mismo servicio en períodos anteriores.

3.º En un contrato, para el asesoramiento jurídico telefónico a víctimas de discriminación, únicamente se valoraron las ofertas de tres de las diez empresas concurrentes a la licitación. Este contrato, se encuentra en trámite de resolución, como se señala más detalladamente en el epígrafe III.2.5.4.c) del presente Informe.

4.º En el contrato, cuyo objeto fue el desarrollo del nuevo portal «Complejo virtual para empresarias», la Mesa de Contratación excluyó a siete de las ocho empresas que presentaron ofertas. En este contrato debe señalarse que la empresa adjudicataria había sido la adjudicataria, a su vez, de un contrato anterior, a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado, para desarrollar el prototipo del citado «Complejo virtual», cuya ejecución aún no había concluido cuando se convocó por el INMUJER y se presentaron las ofertas del segundo contrato, pese a lo cual tres de las empresas excluidas lo fueron por «no dar continuidad a los resultados obtenidos del prototipo», y otras cuatro por incumplimiento de otro requisito del PPTP, llegando únicamente la adjudicataria a la fase de valoración de las ofertas.

5.º En el contrato, para la realización de una campaña publicitaria, la Mesa de Contratación rechazó siete de las treinta y dos ofertas presentadas por deficiencias en la presentación de la oferta económica. Entre las ofertas rechazadas, por deficiencias que en todo caso no impedían la determinación del precio, figuró una que había obtenido la máxima puntuación en cuanto a la calidad de la propuesta, con una diferencia que las demás empresas no habrían podido salvar en ningún caso con la puntuación del criterio económico, hasta el punto de que hacía prácticamente irrelevante este último.

Cabe añadir que el rechazo por la Mesa de Contratación de las ofertas económicas que no se ajustaban al modelo establecido en el PCAP del contrato no se produjo en el mismo acto público de licitación, ni la correspondiente Resolución motivada que prevé el artículo 84 del TGLCAP fue notificada oportunamente a los licitadores excluidos. Asimismo, en el Acuerdo de adjudicación provisional, adoptado por el órgano de contratación del INMUJER, se omitió incluir en su motivación el previo rechazo que se había producido de estas ofertas económicas.

Como consecuencia de ello, la empresa que había formulado la mejor oferta técnica y que tenía fundadas expectativas de ser finalmente la adjudicataria del contrato, fundamentó el recurso especial que interpuso frente al Acuerdo de adjudicación provisional en la mera suposición de que la Mesa había incurrido en un error material al valorar su oferta, y por ello no impugnó las causas del rechazo de su oferta económica, puesto que en ese momento no sólo no conocía dichas causas, sino que ni siquiera le había sido notificado que su oferta había sido rechazada por la Mesa y no había llegado a ser siquiera valorada.

Este Tribunal considera que aún admitiendo que la inadmisión o rechazo de las ofertas hayan podido estar más o menos justificadas en todos los casos en defectos de las propias ofertas, su excesivo número aconsejaría cuando menos, en aras a obtener la máxima concurrencia posible, la redacción de los PCAP y PPTP con la máxima claridad, y asimismo, analizar en cada contrato la solvencia exigida a los licitadores, que deberá estar vinculada al objeto del contrato y ser proporcional al mismo, teniendo en cuenta además,

cve: BOCG-10-CG-A-134

dentro de los márgenes permitidos por la LCSP, la naturaleza y las características de las empresas o asociaciones que habitualmente prestan servicios semejantes a los que se pretenda contratar.

En el mismo sentido, también los criterios de adjudicación, la determinación del precio y del plazo de ejecución del contrato y las prescripciones técnicas de la prestación, deberían expresarse en el PCAP y en el PPTP con la mayor claridad posible y ser adecuados al objeto del contrato.

e) Establecimiento y aplicación de criterios objetivos para determinar la oferta económicamente más ventajosa:

En cuanto a los contratos adjudicados por procedimiento abierto mediante concurso, en los contratos sujetos al TRLCAP, o por procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación, en los sujetos a la LCSP, este Tribunal ha detectado deficiencias que afectan o hacen referencia a la determinación y posterior aplicación de los criterios objetivos de adjudicación establecidos para determinar la oferta económicamente más ventajosa[16]. Las deficiencias observadas afectan, con distinto grado de incidencia, principalmente, a los siguientes aspectos:

1.º En general, en los contratos sujetos a la LCSP, no se justifica en el expediente la elección de los criterios de adjudicación del contrato, como exige el artículo 93.4 de la LCSP.

2.º Improcedente utilización como criterios de adjudicación, es decir, para seleccionar la oferta más ventajosa, de características de las empresas, tales como los certificados de aseguramiento de la calidad, el hecho de tener implantados planes de igualdad entre mujeres y hombres, medidas de impulso de la conciliación familiar en la empresa, idoneidad y cualificación del personal, etc., no vinculadas al objeto del contrato o a sus condiciones de ejecución. Algunos de estos criterios pudieron ser utilizados para acreditar la solvencia de las empresas, pero no como criterios objetivos de adjudicación, como ha hecho el INMUJER en contra de lo dispuesto en los artículos 134 de la LCSP (Art. 86 del TRLCAP). Esta incidencia se ha apreciado en doce contratos.

3.º Utilización indebida, como criterio de adjudicación, de las mejoras que pudieran ofertar los licitadores, al hacerse sin la determinación previa de su posible contenido y de su extensión, o bien falta de precisión previa, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, del método de valoración y de ponderación de cada criterio de adjudicación, en perjuicio de la objetividad, exigida por el artículo 134 de la LCSP (Art. 86 TRLCAP) y de la transparencia de la adjudicación. Esta incidencia se ha apreciado en ocho contratos.

4.º Uso de métodos o fórmulas de valoración o de ponderación de los criterios, particularmente del criterio económico, que en determinadas circunstancias pudieran alterar la importancia relativa asignada previamente a dichos criterios en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, lo que resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 134.4 de la LCSP (Art. 86.2 del TRLCAP), al tiempo que produce efectos contrarios a los principios de eficiencia y economía. Esta incidencia se ha apreciado en tres contratos.

Ejemplifica lo anterior un contrato en el que el criterio preponderante establecido en el PCAP fue el precio, al que se atribuyó hasta 6 del máximo de 10 puntos para el conjunto de los criterios. Sin embargo, en la práctica esa preponderancia desaparece y el precio se convierte en uno de los criterios de menor relevancia y ponderación. Así, una baja o economía de 41.080 euros en el precio dio lugar a una diferencia en la puntuación a favor del licitador que la propuso de sólo 0,64 puntos, mientras que a una mejora valorada en sólo 2.094 euros, de acuerdo con los precios unitarios ofertados, le habría correspondido una puntuación de 0,75 puntos. En todo caso debe añadirse que esta deficiencia en el establecimiento de los criterios de adjudicación no fue en este caso determinante de la adjudicación.

5.º En el mismo sentido, también resulta contrario a los principios de eficiencia y economía el establecimiento de límites máximos a partir de los cuales las condiciones más ventajosas ofertadas por los licitadores no conllevan un correlativo incremento de la puntuación del precio o de cualquier otro criterio. Estos límites, también denominados «umbrales de saciedad», desincentivan la competencia y son incluso menos admisibles si se considera que el artículo 136 de la LCSP, a efectos de seleccionar la oferta más ventajosa, permite señalar criterios que permita determinar si alguna oferta presentada resulta, en principio, desproporcionada o temeraria, lo que el TRLCAP, en sus artículos 83 y 86.3, establecía con carácter preceptivo respecto del precio.

[16] Ver a estos efectos el «Informe de Fiscalización sobre los criterios de adjudicación utilizados en la contratación en el ámbito de la Seguridad Social, durante los ejercicios 2004 y 2005», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 26 de abril de 2007.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Esta deficiencia se ha constatado en un contrato, en el que el umbral de saciedad quedó establecido en el PCAP de tal manera que resultaba aplicable a ofertas que ni siquiera cabía presumir que fueran desproporcionadas o temerarias, de acuerdo con los criterios establecidos por el propio órgano de contratación.

f) Adjudicación del contrato para la realización de un «proyecto sobre políticas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral en el ámbito local», por procedimiento abierto:

— El contrato cuyo objeto fue la realización de un «proyecto sobre políticas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral en el ámbito local», ha sido el de mayor presupuesto adjudicado por el INMUJER durante el período fiscalizado (ejercicios 2008 y 2009). En este contrato, plurianual de tramitación anticipada, adjudicado por procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación, la Resolución de 19 de septiembre de 2008, de la Directora General del INMUJER, por la que se aprueban los pliegos, el gasto y se ordena la apertura de la fase de adjudicación, en su punto TERCERO dispone textualmente:

«Aprobar un gasto máximo por importe de 1.034.482,76€, más 165.312,00€, correspondientes al 16% de IVA, en su caso, según la siguiente distribución de anualidades:

Año 2009: 350.784,00 euros.
Año 2010: 555.408,00 euros.
Año 2011: 505.408,00 euros.»

En esta Resolución se observa un doble error. En primer lugar, que el importe aprobado (1.034.482,76 euros, más 165.312,00 euros de IVA, es decir, un total de 1.199.794,76 euros) es inferior en 261.805,24 euros a la suma de las tres anualidades previstas (1.461.600 euros). En segundo lugar, que el importe del IVA (165.312,00 euros) no coincide exactamente con el 16% de la pretendida base del impuesto.

La suma total de las expresadas anualidades, que ascendió a 1.461.600 euros, constituyó el presupuesto máximo del contrato, IVA incluido, y es la cifra que figura, al igual que su desglose en anualidades, en la totalidad de la documentación preparatoria (Memoria, Orden de inicio del expediente, PCAP, PPTP y documentación contable), y es también el importe de licitación que se consigna en los anuncios de convocatoria del contrato.

Posteriormente, en la oferta presentada por la UTE que resultó adjudicataria del contrato, el precio ofertado fue de 1.034.482,76 euros, excluido el IVA que se consigna por separado, y coincide exactamente con el importe, erróneo, que figura en la citada Resolución aprobada por la Directora General del INMUJER como importe máximo del gasto, IVA excluido.

Además, el importe del IVA, erróneamente calculado en la Resolución de la Directora General del INMUJER, viene a coincidir con exactitud con el importe del IVA, bien calculado, de la oferta de otra de las empresas licitadoras.

Resulta relevante señalar que la oferta de la UTE adjudicataria, sin ser la de precio más bajo, obtuvo la máxima puntuación por la aplicación de criterios de adjudicación de adjudicación dependientes de un juicio de valor, no cuantificables automáticamente, que tuvieron una ponderación teórica del 50% de la puntuación total, por lo que el Instituto dispuso en la adjudicación de este contrato de un elevado grado de discrecionalidad para elegir la oferta más ventajosa, lo que unido al error reseñado, se traduce en una importante merma de la transparencia de la adjudicación.

g) Adjudicación por procedimiento negociado:

Se han analizado treinta y dos (32) contratos adjudicados por el INMUJER mediante procedimiento negociado durante los ejercicios 2008 y 2009, por un importe total de 1.155 miles de euros, lo que representa el 14% del importe total de los contratos analizados.

Salvo un contrato que fue adjudicado por procedimiento negociado motivado en la imposibilidad de promover concurrencia por razones técnicas, al amparo del artículo 154.d) de la LCSP, la elección del procedimiento negociado estuvo justificada en todos los demás contratos en que sus cuantías eran inferiores a las establecidas, en cada caso, por el TRLCAP o por la LCSP, como límite dentro del cual la aplicación de dicho procedimiento está autorizado sin necesidad de que concurra cualquier otra circunstancia y sin necesidad de publicidad.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Efectivamente, los artículos 182.i) y 210.h) del TRLCAP permitían la adjudicación por procedimiento negociado sin publicidad comunitaria de los contratos de suministro de bienes de cuantía inferior a 30.050,61 euros así como de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios de presupuesto inferior al mismo importe.

A su vez, los artículos 157.f) y 158.e) de la LCSP permiten la adjudicación por procedimiento negociado de los contratos de suministro y de servicios de valor estimado inferior a 100.000 euros. En estos contratos no es necesario publicar anuncios cuando su valor estimado no es superior a 60.000 euros.

Además, en los supuestos de utilización del procedimiento negociado en los que no sea obligatoria la publicidad, será necesario solicitar ofertas, al menos, a tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, siempre que ello sea posible, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 162.1 de la LCSP (Art. 92.1 TRLCAP).

En definitiva, en el cuadro n.º 21 siguiente se detallan los supuestos que ampararon la utilización del procedimiento negociado en la contratación del INMUJER analizada:

CUADRO N.º 21

SUPUESTOS LEGALES QUE AMPARAN LA UTILIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO NEGOCIADO EN LOS CONTRATOS DEL INMUJER ANALIZADOS

(Importes en miles de euros - IVA incluido)

Ley	Descripción del supuesto legal	N.º contratos	Importe adjudicación	Importe medio
TRLCAP	Presupuesto inferior a 30.050,61 euros, IVA incluido (Arts. 182.i y 210.h TRLCAP)	12	320	26.7
LCSP	Valor estimado hasta 60.000 euros, IVA excluido (Arts 157.f y 158.e LCSP)	19	674	35,5
LCSP	Imposibilidad de concurrencia (Art. 154.d LCSP)	1	161	160,8
	Totales:	**32**	**1.155**	**36**

Cabe destacar que, salvo el supuesto de imposibilidad de concurrencia, en todos los demás contratos el INMUJER invitó, al menos formalmente, a participar a un mínimo de tres empresas, con lo que cumplió, al menos formalmente, lo dispuesto en el artículo 162.1 de la LCSP (Art. 92.1 TRLCAP), si bien en veinticuatro (24) de los treinta (30) contratos analizados la invitación se limitó estrictamente a ese mínimo de tres empresas.

En cuanto a la concurrencia real de las empresas inicialmente invitadas destaca el hecho de que en el 58% de los casos la oferta efectiva haya sido inferior al mínimo legalmente establecido (tres empresas), como se detalla en el siguiente resumen:

— Licitaciones con una única oferta: once (11) contratos.
— Licitaciones con dos ofertas: siete (7) contratos.
— Licitaciones con tres o más ofertas: trece (13) contratos.

Las principales incidencias observadas en los contratos adjudicados por procedimiento negociado son los siguientes:

— En el procedimiento negociado la adjudicación debe realizarse, en cumplimiento del artículo 153.1 de la LCSP (art. 73.4 TRLCAP), tras efectuar consultas con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos. El INMUJER, con carácter general en estos contratos, estableció en los correspondientes pliegos los aspectos susceptibles de negociación con los licitadores previamente seleccionados de acuerdo con los criterios también previamente establecidos en los pliegos. Sin embargo, en la totalidad de los casos estos criterios de selección de los contratistas funcionaron, en la práctica, como auténticos criterios de adjudicación, sin que en ningún caso el INMUJER haya acreditado la realización de negociación alguna con los licitadores para obtener las mejores condiciones posibles.

Ejemplifica lo anterior el contrato celebrado para la elaboración de material formativo compuesto por distintos módulos, dirigidos al personal al servicio de la Administración que atiende directamente a mujeres

cve: BOCG-10-CG-A-134

inmigrantes, adjudicado en 27.840 euros, en el que el INMUJER disponía, a juicio de este Tribunal, de una base sólida de negociación del precio del contrato, toda vez que la propuesta de la empresa adjudicataria para la realización del servicio se basó en la utilización de un trabajo previo, realizado para la Universidad de Alcalá de Henares con financiación del propio INMUJER (concretamente la realización, en 2007, de una Guía dirigida a las Administraciones Públicas para la integración de mujeres inmigrantes), con lo que sólo debía actualizarlo y confeccionar los materiales formativos, de tal modo que la citada empresa partía, en la práctica, de una posición de ventaja respecto de los restantes licitadores, tanto en cuanto al tiempo de ejecución del trabajo como en la fijación del precio, ventaja de la que el INMUJER debió beneficiarse.

— En uno de los contratos, cuyo objeto fue la realización del inventario físico de bienes del INMUJER, sujeto al TRLCAP, aunque se motivó la elección del procedimiento negociado en la cuantía del contrato, al amparo de lo dispuesto en el artículo 210.h) del TRLCAP, lo cierto es que este artículo no era aplicable puesto que la citada norma prevé su aplicación a los contratos de «presupuesto inferior a 30.050,61 euros», pero no a los contratos de presupuesto igual a esta cifra, como es el caso del contrato analizado. En todo caso, el presupuesto del contrato, a juicio de este Tribunal, no parece ser el resultado de una valoración a precios de mercado de los servicios a realizar, como exige la Ley, sino más bien del propósito de permitir la propia utilización del procedimiento negociado sin publicidad, que resulta limitativo de la publicidad y la concurrencia. Interpretación que viene abonada, además, por el hecho de que solamente concurra una empresa, a la que se adjudicó el contrato en dicho importe exacto.

En consecuencia, este contrato debió adjudicarse por el INMUJER mediante procedimiento abierto, y por concurso público, en lugar de por procedimiento negociado.

— La invitación a tres empresas para que presenten ofertas es un mínimo legalmente exigible, y obliga al órgano de contratación a llevar a cabo una promoción de ofertas activa entre empresas realmente interesadas, como garantía de la transparencia de la contratación frente al riesgo cierto de que dicho requisito se convierta en un mero formulismo.

De la documentación analizada por este Tribunal se desprende que el INMUJER utilizó frecuentemente el procedimiento negociado sin promover el mínimo grado de concurrencia legalmente exigible. Entre los casos con concurrencia real y efectiva inferior a tres empresas, en los que además se produce una quiebra del principio de transparencia, destacan los siguientes:

• En dos contratos, cuyos objetos fueron la adaptación, recopilación y catalogación de la documentación del INMUJER para su posterior adaptación al gestor de contenidos y la adaptación de la documentación incluida en la página Web del IINMUJER al nuevo portal diseñado, el Instituto invitó a participar a tres empresas, las tres con domicilio en Altea (Alicante) y las tres pertenecientes al mismo grupo empresarial, con lo que la pretendida promoción de ofertas quedó claramente desvirtuada.

• En un contrato, cuyo objeto fue el servicio de grabación de datos y archivo de la documentación derivada de las actividades programadas para la conmemoración del 25.º aniversario del IMUJER, las tres empresas invitadas por el Instituto a presentar ofertas figuran domiciliadas en el mismo edificio.

Este contrato fue uno de los que dieron lugar a la Sentencia del Juzgado de lo Social n.º 17 de Madrid por la que se condena al INMUJER y a tres empresas (incluidas dos de las tres invitadas a participar en este contrato), a readmitir a una trabajadora por haber incurrido en un supuesto de cesión ilegal de trabajadores, como se explica más detalladamente en el epígrafe en el que se analiza la contratación menor del INMUJER

• En el contrato cuyo objeto fue la asistencia técnica de apoyo para la revisión de las justificaciones de las subvenciones concedidas por el INMUJER con cargo a la convocatoria del régimen general de los años 2005 y 2006, tres de las empresas invitadas por el INMUJER a licitar (las mismas empresas invitadas a participar en el contrato al que se refiere el punto anterior), figuran domiciliadas en la misma dirección.

Además, en esta licitación concurre otra empresa, a la que se adjudica finalmente el contrato, relacionada a su vez (mismo administrador único y mismo domicilio) con una de las empresas condenadas solidariamente, junto con INMUJER, a readmitir a una trabajadora, según la repetida Sentencia. Cabe destacar que en el Informe de Valoración de Ofertas se pone de manifiesto que la oferta presentada por la adjudicataria propone como persona encargada de la realización del trabajo a la «misma persona que ha intervenido en la revisión de la justificación de las subvenciones concedidas con cargo a la misma convocatoria durante los años 2001, 2002, 2003 y 2004, contratada [entonces], por la empresa [otra de la empresas participantes]».

cve: BOCG-10-CG-A-134

Asimismo, resulta destacable que el informe de carencia de medios propios, justificativo de la necesidad del contrato, hace referencia al ejercicio de una «nueva» competencia fundamentada en el Real Decreto 774/1997, con lo que cabe presumir fundadamente que podría tratarse de un caso de contratación encubierta de personal laboral para solventar carencias estructurales de personal propio y posible cesión ilegal de trabajadores.

— En un contrato, que tuvo por objeto el servicio para la realización de actividades formativas dirigidas a mujeres profesionales de la salud, el INMUJER invitó a participar en la licitación a dos asociaciones sin ánimo de lucro, que compartían domicilio y teléfono, y a una empresa del sector, aceptando todas ellas. Además, una de las asociaciones invitadas no tiene entre sus fines la realización de actividades como las exigidas por el objeto del contrato. La otra asociación, que resultó ser la adjudicataria, presenta una oferta en la que se deduce que ya había prestado los mismos servicios al INMUJER con anterioridad.

— En el contrato cuyo objeto fue la organización y realización del acto de la III Edición del Premio «Crea igualdad» 2007, el INMUJER solicitó ofertas a tres empresas, pero sólo la actividad de una de ellas, la adjudicataria, guarda relación con el objeto del contrato, mientras que la actividad de las otras dos consiste en la producción de audiovisuales, con lo que su participación en la licitación resulta discutible.

h) Constitución de las garantías:

— El artículo 83.3 de la LCSP (Art. 36 del TRLCAP) establece que cuando la cuantía del contrato se determine en función de precios unitarios, el importe de la garantía a constituir se fijará atendiendo al presupuesto base de licitación. En un contrato de suministro sujeto al TRLCAP, en el que concurría esa circunstancia, el INMUJER no exigió a la empresa adjudicataria la constitución de la garantía por un 4% del presupuesto del contrato, sino sobre una cuantía inferior que fue calculada, indebidamente, sobre el citado presupuesto reducido en proporción a la baja ofertada en los precios unitarios.

i) Documentos de formalización de los contratos:

Los documentos de formalización de los contratos deben contener unas menciones mínimas que se concretan en el artículo 26 de la LCSP y en el artículo 71 del RGLCAP. El INMUJER ha sustituido frecuentemente estas referencias obligatorias por una mera remisión a los PCAP, particularmente en lo que respecta de la duración del contrario, remisión que resultaría admisible de acuerdo con el citado artículo 26, pero que no resulta suficiente en los supuestos en los que las proposiciones de la empresa adjudicataria modifican las previsiones iniciales de los pliegos. En todo caso, en el documento de formalización deben consignarse el precio del contrato o, en su caso, los precios unitarios (en ambos casos deberá figurar el IVA), y las mejoras ofertadas por el licitador que ha resultado ganador. En este sentido se han observado deficiencias en seis contratos.

III.2.5.4 Resultados obtenidos del análisis de la ejecución, cumplimiento y extinción de los contratos.

Las principales incidencias puestas de manifiesto en el análisis de la ejecución, cumplimiento y extinción de los contratos integrantes de la muestra analizada, han sido las siguientes:

a) Abonos a cuenta por operaciones preparatorias:

— El artículo 200.3 de la LCSP establece que el contratista tendrá derecho a percibir abonos a cuenta por el importe de las operaciones preparatorias de la ejecución del contrato que estén comprendidas en el objeto del mismo, en las condiciones señaladas en los respectivos pliegos, debiéndose asegurar los referidos pagos mediante la prestación de garantía.

En dos contratos, los respectivos PCAP contemplaron la posibilidad de efectuar pagos parciales de esa naturaleza, así como la constitución de las garantías correspondientes. En ambos casos constan los abonos a cuenta pero, pese a ello, el INMUJER no ha acreditado haber exigido la previa constitución de las garantías por los contratistas, por lo que habría incumplido el citado artículo 200.3 de la LCSP y sus propios pliegos.

b) Ejecución y cumplimiento de los contratos:

— La ejecución del contrato cuyo objeto fue la organización de actos con motivo del XXV aniversario del INMUJER, no se ajustó en varios de sus aspectos más importantes y que habían sido determinantes de la adjudicación (lugar de celebración del evento, grupo artístico contratado, hoteles previstos), a la oferta técnica de la empresa adjudicataria, sin que las variaciones de lo efectivamente realizado respecto de lo

cve: BOCG-10-CG-A-134

contratado fueran oportunamente tramitadas como modificaciones del contrato y debidamente aprobadas por el órgano de contratación del INMUJER, según lo dispuesto en el artículo 101 del TRLCAP. Aunque que el importe total facturado fue inferior al precio de adjudicación, ello no justifica, por lo que supone de quiebra de la transparencia de la contratación, que se hayan incumplido aspectos de la oferta que fueron utilizados para la selección de la oferta más ventajosa y que resultaron decisivos para la adjudicación.

— En el contrato, cuyo objeto fue el servicio de seguridad y vigilancia de la sede del INMUJER, se previó un plazo de ejecución de un año a partir del día 1 de mayo de 2008. Sin embargo, por demoras en la tramitación, el contrato fue formalizado el día 14 de mayo de 2008, fecha en la que debió iniciarse su ejecución. A pesar de ello, la ejecución del contrato se inició realmente el día 1 de mayo de 2008, con posterioridad a la adjudicación del contrato, pero antes de la constitución de la garantía definitiva y de su formalización, con incumplimiento de lo dispuesto en los apartados 2 y 4 del artículo 55 del TRLCAP, aplicable al contrato.

— En el contrato, cuyo objeto fue la edición de diversas publicaciones del INMUJER, la tirada de dos de los títulos editados fue inferior a la prevista en el PPTP y en la oferta de la empresa adjudicataria, sin que ello diera lugar a una correlativa disminución del precio facturado por la empresa adjudicataria, que fue certificado de conformidad y pagado íntegramente por el INMUJER, de acuerdo con los precios del propio contrato, fijados desglosadamente, a tanto alzado, para la tirada completa de cada título editado. El INMUJER ha justificado esta modificación, realizada al amparo de las prescripciones técnicas del contrato, en la necesidad de introducir actualizaciones de texto en gran parte de las páginas de las publicaciones afectadas, trabajo extra que se compensó con una tirada menor para no sobrepasar el importe adjudicado a dicha empresa. Sin embargo, la modificación del objeto del contrato, acreditada por el INMUJER, fue efectuada sin el previo informe del Servicio Jurídico, como exige el artículo 195.2 de la LCSP, y sin ajustarse al procedimiento establecido en el artículo 202 de la LCSP.

c) Resolución de contratos:

— El contrato, celebrado para la prestación de servicios de personal auxiliar, fue prorrogado, de acuerdo con el pliego que lo regula, a partir del día 30 de abril de 2009. El órgano de contratación del INMUJER había tenido conocimiento con anterioridad de la demora en el pago de las nóminas por parte de la empresa adjudicataria, así como de la existencia de descubiertos en sus cotizaciones a la Seguridad Social, por lo que previamente a la aprobación de la prórroga requirió a la empresa adjudicataria la justificación de haber efectuado el abono del salario de las trabajadoras y el cumplimiento de las obligaciones de la Seguridad Social. La empresa satisfizo dichas obligaciones inmediatamente antes de la formalización de la prórroga.

Con fecha 17 de julio de 2009, las dos trabajadoras que prestaban el servicio pusieron en conocimiento del INMUJER que la empresa adjudicataria no les había abonado sus nóminas de los meses de mayo y junio, así como que les resultaba imposible ponerse en contacto con la empresa ni a través del teléfono ni en su domicilio social.

Por Resolución de 7 de septiembre de 2009, la Directora General de INMUJER, de acuerdo con el preceptivo informe de la Abogacía del Estado, acordó la resolución del contrato, con incautación de la garantía definitiva, por incumplimiento del contratista de las obligaciones sociales y laborales establecidas por la legislación vigente respecto de las trabajadoras empleadas en la ejecución del servicio, todo ello al amparo de lo dispuesto en el artículo 111.g) del TRLCAP, que establece como causa de resolución de los contratos el incumplimiento de las obligaciones contractuales esenciales. Esta Resolución se publicó en el BOE de 12 de septiembre de 2009.

La resolución de este contrato, del que deben recordarse ahora las múltiples deficiencias observadas en cuanto a los medios y criterios de acreditación de la solvencia de los licitadores y en cuanto a su aplicación por la Mesa de Contratación del INMUJER expresadas en los anteriores epígrafes III.2.5.2.b) y III.2.5.3.c) del presente Informe, pone de manifiesto la necesidad de que los diversos requisitos de solvencia de los licitadores sean establecidos con criterios de racionalidad y proporcionalidad en relación con el objeto del contrato, así como que sean comprobados por el órgano de contratación desde la doble perspectiva de obtener la máxima concurrencia y de asegurar la capacidad de las empresas seleccionadas para la correcta ejecución del contrato.

— El INMUJER ha iniciado asimismo los trámites para la resolución del contrato cuyo objeto era la administración, gestión y mantenimiento del entorno informático del Proyecto C-TEST, al haber decidido el Instituto no dar continuidad a partir del año 2009 a este proyecto, que venía desarrollando desde 1999

cve: BOCG-10-CG-A-134

y cuya finalidad era la de fomentar, mediante el teletrabajo, el empleo femenino y la inserción laboral de las mujeres a través de las nuevas tecnologías. Este contrato, de apoyo informático, tenía una duración de tres años y había sido formalizado el día 1 de septiembre de 2008, fecha a partir de la cual debía iniciarse su ejecución.

Sin embargo, el INMUJER ha informado a este Tribunal, en mayo de 2010, que la resolución del contrato se encuentra pendiente del informe de la Abogacía del Estado, y que la empresa adjudicataria del contrato había emitido una única factura, correspondiente a servicios prestados de abril a diciembre de 2009, por importe de 31.320,00 euros, que por error todavía no se había tramitado. Todo ello pone de manifiesto deficiencias de planificación de la contratación que deberían evitarse.

— Finalmente, debe hacerse una mención especial del contrato celebrado por el INMUJER para el asesoramiento jurídico telefónico y on-line a las victimas de discriminación por razones de sexo, que fue adjudicado el día 26 de mayo de 2008, mediante concurso público, en un importe de 269.400 euros, IVA incluido, y que no ha llegado a ejecutarse, encontrándose en tramite de resolución y liquidación en la fecha de terminación de los trabajos de la presente Fiscalización.

En definitiva, el servicio previsto en este contrato, con el que el INMUJER debía cumplir la función de «prestación de asistencia a las víctimas de discriminación para que tramiten sus reclamaciones por discriminación», que le atribuyó expresamente la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, no ha sido prestado durante los ejercicios 2008 y 2009.

No obstante, debe añadirse que el 23 de diciembre de 2009 el INMUJER ha adjudicado un contrato de servicios mediante el cual da continuidad al servicio de atención telefónica sobre los derechos de la mujer, que el Instituto viene prestando desde julio de 1981, si bien su objeto se ha completado con la atención telefónica sobre situaciones de discriminación por razón de sexo y sobre trata de seres humanos con fines de explotación sexual, pero a los exclusivos efectos de su derivación al propio Instituto, que es el encargado de prestar el asesoramiento especializado en esta materia.

d) Pago de los contratos:

Este Tribunal ha analizado el cumplimiento por el INMUJER de lo dispuesto en el artículo 99.4 del TRLCAP y en el artículo 200.4 de la LCSP, que, en términos generales, establecen la obligación de abonar el precio dentro de los sesenta días[17] siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato. A tal efecto, la comprobación del cumplimiento de las citadas normas se ha efectuado sobre una muestra de cuarenta y siete (47) pagos, parciales o totales, efectuados por el INMUJER, correspondientes a cuarenta y cuatro (44) contratos.

En la mayoría de los casos el pago se efectuó en un tiempo muy inferior al máximo de sesenta días estipulado por la Ley. En concreto, los pagos analizados se efectuaron, en promedio, dentro de un plazo de treinta y tres (33) días desde la fecha aplicable en cada caso, es decir, prácticamente en la mitad del tiempo máximo establecido, lo que debe valorarse favorablemente.

Únicamente en siete de los cuarenta y cuatro pagos verificados, correspondientes a otros tantos contratos, el INMUJER efectuó el abono sobrepasando el citado plazo.

III.2.5.5 Resultados obtenidos del análisis de los expedientes de gasto.

Las principales deficiencias observadas en el análisis de los expedientes de gasto de los contratos integrantes de la muestra analizada, han sido las que se expresan a continuación:

— El artículo 69.4 del TRLCAP prevé que en los contratos de tramitación anticipada, se supedite la validez del contrato a la condición de existencia de crédito adecuado y suficiente en el presupuesto de gastos correspondiente a la primera anualidad, posibilidad que no resulta extensible a los contratos plurianuales que no sean de contratación anticipada, ni a las siguientes anualidades de los contratos plurianuales, porque ello supondría incumplir el principio de que el cumplimiento del contrato no puede quedar al arbitrio de una de las partes, en este caso al de la Administración contratante. En contra de ello, INMUJER estableció ese requisito en dos contratos plurianuales, sujetos al citado TRLACP, que no eran de tramitación anticipada.

[17] La Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, ha reducido este plazo a 30 días.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Por su parte, al contrario de lo que ocurría en el TRLCAP, la LCSP no prevé en el artículo 94.2 ningún tipo de condición suspensiva para los casos de contratación anticipada, como tampoco la contempla la LGP, que regula los compromisos de gasto de carácter plurianual en su artículo 47. Pese a ello, el INMUJER, en un contrato condicionó la adjudicación anticipada realizada a la existencia de crédito adecuado y suficiente en el ejercicio siguiente, en el que debía iniciarse su ejecución.

— La imputación presupuestaria del gasto realizada por el INMUJER al concepto 227.99 (Trabajos realizados por otras empresas y profesionales.-Otros) resulta inadecuada en el contrato cuyo objeto es el servicio de cafetería y comedor en la sede del INMUJER.

Efectivamente, el objeto de este contrato es el de «ofrecer un servicio de cafetería y comedor al personal que presta servicios en las dependencias centrales del INMUJER, y a las personas que acuden a la realización de trámites administrativos». En el contrato no se establece el pago de canon alguno a favor del INMUJER por parte de la firma adjudicataria y sí, por el contrario, se prevé el pago, a tanto alzado, de 182.970 €, IVA incluido, a cargo del INMUJER. Además, se prevén precios reducidos en dichos servicios para el personal del INMUJER y que el Instituto ponga a disposición del contratista instalaciones, maquinaria, mobiliario y menaje en perfectas condiciones y se haga cargo de los gastos de agua y electricidad.

Por todo ello, a juicio de este Tribunal, en la medida en que el precio del contrato corresponde al servicio de comedor del personal del propio Instituto, debiera imputarse a créditos del capítulo 1, Gastos de Personal del presupuesto del INMUJER.

— En los contratos de suministro en los que la empresa se obliga a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario, sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades de la Administración, el presupuesto de licitación constituye el importe máximo limitativo del compromiso económico de la Administración, que prevén los artículos 67 y 71 del RGLCAP, y debe ser también el importe del compromiso del gasto correspondiente a la adjudicación. No obstante, en un contrato de suministro de las expresadas características, el INMUJER efectuó el compromiso del gasto por un importe inferior calculado aplicando indebidamente al presupuesto la baja obtenida en los precios unitarios.

III.2.6 Resultados obtenidos del análisis de la contratación menor celebrada por el Instituto de la Mujer.

Los contratos menores son aquellos en los que la discrecionalidad de la Administración es mayor, al ser en los que la tramitación del expediente se reduce al mínimo y desaparecen por completo las garantías de publicidad y concurrencia propias de la contratación pública, toda vez que pueden adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y en los que la tramitación del expediente sólo exige la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente (con los requisitos reglamentariamente establecidos). En el contrato menor de obras, además, se requiere el presupuesto de las obras.

Estos contratos no podrán tener una duración superior a un año, ni ser objeto de prórroga ni de revisión de precios, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 56 y 103, en el caso de los sujetos al TRLCAP, y en los artículos 23.3 y 77, en el caso de los sujetos a la LCSP. Además, los contratos menores están excluidos de fiscalización previa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 151 de la LGP.

El TRLCAP atribuyó la consideración de contratos menores a los contratos de obras cuando su cuantía no excediera de 30.050,61 euros, IVA incluido, y a los contratos de suministro, de consultoría y asistencia y de servicios, cuando su cuantía en cada caso no excediera de 12.020,24 euros, también IVA incluido. El TRLCAP no contemplaba expresamente la posible aplicación de la categoría de contratos menores a tipos de contratos distintos de los señalados.

Por su parte, la LCSP, en su artículo 122.3, eleva esas cuantías sustancialmente al considerar contratos menores los contratos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o de importe inferior a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos, cualquiera que sea su tipo. A diferencia del TRLCAP, los importes que establece la LCSP son, en ambos casos, con el importe del IVA excluido, lo que permite celebrar contratos menores de todavía mayor importe que con el TRLCAP.

Cabe añadir que según el artículo 114 del RGLCAP los contratos menores no tenían que ser inscritos en el Registro Oficial de Contratos, sin embargo dicho precepto ha sido derogado por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la LCSP, en cuyo artículo 31, donde se regula el contenido de las comunicaciones al Registro de Contratos del Sector Público, no se contempla esa excepción a la norma general de preceptiva inscripción.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Como se ha señalado anteriormente, el Tribunal de Cuentas ha solicitado al INMUJER la certificación de la totalidad de los contratos menores adjudicados en los ejercicios 2008 y 2009, con la doble finalidad de obtener, en primer lugar, un conocimiento más exacto de las magnitudes de la contratación celebrada por el organismo fiscalizado, así como de poder verificar, en segundo lugar, mediante el análisis de los objetos, adjudicatarios, importe y fechas de los contratos menores, la posible existencia de fraccionamientos prohibidos en la propia contratación menor o, incluso, en el resto de la contratación celebrada, particularmente la adjudicada por procedimiento negociado.

a) Resumen de la contratación menor adjudicada por el INMUJER:

En el siguiente cuadro n.º 22 se resume la contratación menor, en cuanto al número de contratos e importe, suscrita por el INMUJER durante los ejercicios 2008 y 2009, desglosando la información por tipos de contratos, ejercicio y legislación aplicable (ya sea el TRLCAP o la LCSP):

CUADRO N.º 22

RESUMEN DE LA CONTRATACIÓN MENOR DEL INSTITUTO DE LA MUJER

(Importes en miles de euros - IVA incluido)

Tipo	Ejercicio	Ley	N.º	Importe	Importe medio	Importe máximo	% sobre importe total adjudicado[18]
Suministro	2008	TRLCAP	8	31	3,8	9,8	
		LCSP	28	112	4,0	18,0	
	2009	LCSP	16	33	2,0	15,0	
Total Suministro 2008-2009:			***52***	***176***	***3,4***		***16,6***
Servicios	2008	TRLCAP	53	276	5,2	12,0	
		LCSP	147	1.141	7,8	18,0	
	2009	LCSP	141	1.002	7,1	20,9	
Total Servicios 2008-2009:			***341***	***2.419***	***7,1***		***23,7***
Total:	**2008**	TRLCAP	61	307	5,0	12,0	
		LCSP	175	1.253	7,2	18,0	
		Total 2008	236	1.560	6,6		**23,2**
	2009	**LCSP**	157	1.035	6,6	**20,9**	**22,8**
Total contratos menores 2008-2009:			***393***	***2.595***	***6,6***		***23,1***

En el cuadro anterior se han reflejado también los importes medio y máximo de los contratos menores y el porcentaje de gasto que han representado sobre el importe total adjudicado por el INMUJER, incluyendo para ello todos los diferentes procedimientos de adjudicación.

b) Observaciones generales relativas a la contratación menor adjudicada por el INMUJER:

Como resultado del análisis realizado por el Tribunal de Cuentas respecto de esta contratación pueden extraerse las siguientes observaciones:

— El número de expedientes y el volumen del gasto de la contratación menor, como ya se ha señalado anteriormente, resulta muy considerable en relación con el total de los contratos celebrados y, en menor

[18] Con el fin de homogeneizar los datos de los importes de los contratos menores, facilitados por el Instituto de la Mujer con el IVA incluido, con los relativos al resto de los contratos, consignados con el IVA excluido en las correspondientes Relaciones Certificadas, los porcentajes reflejados en el cuadro han sido calculados descontando de los importes de los contratos menores el importe del tipo general del IVA (16%), aplicable en la mayor parte de los casos, pero no necesariamente a la totalidad. Se trata por ello de porcentajes mínimos, aunque muy aproximados a los reales, respecto de importe total adjudicado, IVA excluido, por el Instituto de la Mujer durante los ejercicios 2008 y 2009 (9.698 miles de euros), computando todos los tipos de contratos y todos los procedimientos de adjudicación.

cve: BOCG-10-CG-A-134

medida, con el importe total de la contratación adjudicada por el INMUJER durante el período fiscalizado, alcanzando hasta un 81% del número total de contratos y un 23,1% del importe total adjudicado. En su práctica totalidad, tanto en número de contratos como en importe, se trata de contratos menores de servicios.

— Los contratos menores se ajustaron, en su totalidad, a los importes máximos previstos para los contratos de suministro y de servicios, antes por el TRLCAP (12.000 euros IVA incluido), y actualmente por la LCSP (18.000 euros IVA excluido). Durante el ejercicio 2008, los contratos menores sujetos a la LCSP no excedieron de 18.000 euros, IVA incluido, lo que muy probablemente fue debido a la duda inicial de los gestores sobre si los importes máximos de los contratos menores previstos en el artículo 122.3 incluían o no el IVA, duda que fue resuelta por la Circular n.º 3/2008 de la Abogacía General del Estado, en la que este órgano consultivo estableció el criterio de no considerar incluido el IVA en los citados importes máximos.

— El importe medio de los contratos ha sido muy inferior a los importes máximos previstos, según los casos, en el TRLCAP y en la LCSP. No obstante, resulta significativo el número de cuarenta (40) contratos menores, cuyos importes se ajustaron exactamente a las cuantías máximas permitidas en cada momento por la legislación vigente o fueron iguales o superiores al 95% de esas cuantías máximas.

c) Análisis del posible fraccionamiento del objeto de los contratos a través de la contratación menor:

El articulo 74.2 de la LCSP (art. 68.2 TRLCAP) establece que no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan. La detección de posibles casos de fraccionamiento se ha efectuado agrupando la información de los contratos menores con idéntico adjudicatario.

Los contratos menores, se han agrupado, a efectos de este análisis, en función del adjudicatario, considerando como posibles casos de fraccionamiento aquellos en los que la suma de los importes de los contratos adjudicados a la misma empresa, dentro del mismo ejercicio, superó el importe máximo previsto por la LCSP para los contratos menores de suministro y de servicios.

Según este criterio de agrupación, trece empresas, adjudicatarias de contratos menores del INMUJER, cumplen la condición propuesta. A continuación, respecto de cada una de estas trece empresas, se analizaron los objetos de los contratos y sus fechas de celebración para determinar los casos que, a juicio de este Tribunal, pudieron haber incurrido en fraccionamiento del objeto del contrato. Estos casos más claros de posible fraccionamiento son los siguientes:

— La adjudicación a un mismo profesional del ámbito jurídico, y en la misma fecha, de dos contratos por importe total de 30.000 euros (15.000 euros cada uno), ambos con el objeto idéntico de preparar el desarrollo reglamentario de la Ley de Igualdad.

— La adjudicación a lo largo del año 2008 de nueve contratos, todos a la misma empresa, por un importe total de 23.792 euros, con el objeto de realizar diversas traducciones del inglés al castellano y del castellano al inglés.

— Adjudicación a una misma Fundación privada de siete contratos durante los ejercicios 2008 (tres contratos por importe de 21.490 euros) y 2009 (cuatro contratos por importe de 57.000 euros), entre los que destacan dos contratos, adjudicados el 21 y el 25 de septiembre de 2009, cuyos importes sumaron 32.000 euros, que tuvieron por objeto común el análisis de los Presupuestos Generales del Estado desde el punto de vista de género.

— Adjudicación a una misma empresa de siete contratos menores de suministro, por un importe total de 49.248 euros y todos ellos celebrados en el mes de diciembre de 2008 (seis incluso en la misma fecha), para la realización de diversas acciones de mantenimiento en los inmuebles sede del Instituto. Debe señalarse que la empresa adjudicataria de estos contratos era, en esas mismas fechas, la encargada del mantenimiento integral de los citados inmuebles, en virtud de un contrato plurianual adjudicado el año 2007.

Este contrato de mantenimiento integral celebrado en el ejercicio 2007 preveía, efectivamente, que la empresa realizase actuaciones, como las que fueron objeto de los contratos menores, sin cargo de mano de obra y con el suministro de materiales a cargo del INMUJER. Sin embargo esta previsión no justifica el fraccionamiento indebido de la adquisición de los materiales, compuesto en gran parte por material eléctrico.

— Adjudicación, en el plazo de tres días, de dos contratos a la misma empresa, por importe conjunto de 24.181 euros, para la adquisición de libros y publicaciones para el Centro de Documentación del INMUJER.

cve: BOCG-10-CG-A-134

— La adjudicación, durante el año 2008, de cinco contratos a la misma empresa, con un importe total de 50.756 euros, cuyos objetos fueron la prestación al INMUJER de servicios administrativos auxiliares y de apoyo en la concesión de subvenciones. Cabe añadir que la administradora única de esta empresa, actuando en este caso como empresaria individual, resultó a su vez adjudicataria, por procedimiento negociado, de otro contrato más en el mismo año 2008, por importe de 24.784 euros, también relacionado con la tramitación y control de las subvenciones concedidas por el INMUJER, lo que elevaría a seis el número total de contratos afectados.

d) Análisis de la contratación menor desde el punto de vista de la eficiencia y la economía:

A efectos de este análisis se han agrupado los contratos menores, de igual o similar objeto y adjudicados a diferentes adjudicatarios, que pudieron contratarse conjuntamente:

En este apartado destacan los contratos celebrados por el INMUJER con empresas de artes gráficas para la edición o impresión de publicaciones, así como los contratos celebrados para la prestación de diversos servicios administrativos, especialmente los relacionados con la tramitación y control de las subvenciones concedidas por el INMUJER. Estos supuestos son los siguientes:

— En el ejercicio 2008 el INMUJER celebró un total de treinta y seis contratos menores para la edición, impresión o reimpresión de diversas publicaciones, por un importe de 203.544 euros; mientras que en el ejercicio 2009, fueron veintiocho contratos los celebrados con este objeto, cuyo importe total ascendió a 165.765 euros.

Las adjudicaciones de todos estos contratos estuvieron repartidas entre un numeroso grupo de treinta y tres empresas, alguna de las cuales obtuvo hasta seis contratos diferentes en el curso de los dos años fiscalizados.

Además de estos contratos, el INMUJER adjudicó por concurso o procedimiento negociado otros cuatro contratos para la edición de publicaciones, por un importe total de 118.201 euros.

A juicio de este Tribunal, el INMUJER, en consideración al volumen total del gasto destinado anualmente a servicios de artes gráficas, debería normalmente contratarlos de forma conjunta mediante procedimientos de adjudicación abiertos, únicos que incorporan en toda su extensión las necesarias garantías de aplicación de los principios de publicidad, concurrencia y de eficiencia en la utilización de sus recursos económicos que presiden la contratación pública según establece el artículo 1 de la LCSP. Además, el hecho de que los contratos menores se refirieran, cada uno de ellos, a publicaciones distintas y que se adjudicaran en muchos casos a empresas diferentes, no excluye el riesgo de que pueda incurrirse en fraccionamiento del objeto de los contratos, contrario a lo dispuesto en el articulo 74.2 de la LCSP (art. 68.2 TRLCAP).

Particularmente, debe tenerse en cuenta que las publicaciones del INMUJER, como en general todas las efectuadas por la Administración General del Estado y los organismos dependientes de ella, deben sujetarse al sistema de planificación anual y de autorizaciones previsto en Real Decreto 118/2001, de 9 de febrero, de ordenación de publicaciones oficiales, que, en el ámbito del Ministerio de Igualdad, debió complementarse con lo previsto en la Orden IGD/3372/2008, de 20 de noviembre, por la que se reguló la Comisión Asesora de Publicaciones del Ministerio de Igualdad.

En aplicación de estas normas, el INMUJER debería planificar las publicaciones que realiza con antelación suficiente para insertarse en el Programa editorial anual del Ministerio de adscripción del Instituto, dentro del marco fijado por el Plan General de Publicaciones Oficiales de la Administración General del Estado que anualmente es aprobado en Consejo de Ministros. Con esta planificación previa correctamente efectuada, no deberían existir obstáculos a su contratación conjunta, mediante contratos, en su caso divididos en los oportunos lotes, con precios adecuadamente determinados a base de precios unitarios, sobre un presupuesto máximo calculado de acuerdo con lo planificado.

— Por otra parte, el INMUJER celebró diecisiete contratos menores, por un importe total de 164.704 euros, en el ejercicio 2008, y otros siete contratos, por importe de 43.239 euros, en el ejercicio 2009, para la prestación al INMUJER de diversos servicios de carácter auxiliar, normalmente de contenido administrativo, de los que, más concretamente, para la realización de trabajos relacionados con la tramitación y control de subvenciones otorgadas por el INMUJER celebró doce contratos por importe de 123.629 euros, entre los dos ejercicios fiscalizados.

Resulta destacable el hecho de que en la mayor parte de estos contratos (18 de 24) los adjudicatarios hayan sido empresas individuales, en algún caso beneficiadas incluso por contratos sucesivos en el tiempo.

En este tipo de contratos existe el riesgo de que, mediante su celebración, la Administración contratante trate de solventar las carencias de personal propio, tanto funcionario como laboral, eludiendo con ello la

cve: BOCG-10-CG-A-134

normativa de provisión de puestos de trabajo en el Sector público, con las implicaciones y consecuencias jurídicas negativas derivadas de aquellas situaciones de hecho que pudieran calificarse como cesión ilegal de trabajadores, como de hecho se ha producido en el INMUJER[19].

Efectivamente, en relación con uno de estos contratos menores, cuyo objeto fue la prestación de servicios administrativos para la realización de tareas de apoyo al Servicio de Cooperación Nacional, el INMUJER, la empresa adjudicataria, y otras tres empresas que también suscribieron contratos con el Instituto, mediante los cuales se produjo la puesta a disposición del Instituto de una trabajadora, fueron condenados solidariamente por el Juzgado de lo Social n.º 17 de Madrid, en Sentencia de 20 de noviembre de 2009, a readmitir a dicha trabajadora cuyo despido fue declarado improcedente, al apreciar el Juzgado la existencia de una cesión ilegal de trabajadores.

Según se pone de manifiesto en los Fundamentos de Derecho de la propia Sentencia, la trabajadora despedida «ha sido contratada, en primer lugar, por el propio Instituto de la Mujer, primero, y luego por las empresa codemandadas, pero siempre ha prestado sus servicios en el Instituto de la Mujer, con las mismas funciones, los mismos medios, la misma dinámica de trabajo, bajo la misma dirección y control, independientemente de haber sido contratado por una u otra empresa; los servicios se prestaban efectivamente para el Instituto de la Mujer, con medios materiales del Instituto de la Mujer, bajo la dirección del Instituto de la Mujer y dentro del ámbito de organización del Instituto de la Mujer».

Añadiendo a continuación la misma Sentencia que «en definitiva, cabe concluir de las pruebas practicadas, que los contratos de servicios celebrados entre el Instituto de la Mujer y las demás empresas demandadas constituyen un acuerdo de cesión que se agota con el suministro de mano de obra, ya que el trabajo desempeñado por la demandante en el seno del Instituto de la Mujer ha sido siempre dirigido e inspeccionado por dicho organismo, se ha trabajado con sus medios materiales, sin que las empresas cedentes aporten ninguna infraestructura ni elemento humano que permita entender que la empresa contratante ejerciera de verdadera empresaria en el desarrollo del trabajo encomendado, concurriendo, por tanto, los criterios sentados jurisprudencialmente para declarar que existe, en el caso de autos, la denunciada cesión ilegal de mano de obra.»

A este respecto cabe señalar que, según consta en la Memoria Anual del Instituto correspondiente al año 2008, última publicada, las Relaciones de Puestos de Trabajo del Instituto (RPT) estaban únicamente cubiertas al 85%, en el caso del personal funcionarial, y al 80%, en el caso del personal laboral.

En cualquier caso debe destacarse, positivamente, la importante disminución experimentada por este tipo de contratos en el año 2009, con respecto de los celebrados en el ejercicio 2008, tanto en número de contratos como en su importe total.

III.3 Cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres

El INMUJER, es el organismo de la Administración General del Estado que tiene por finalidad primordial la promoción y el fomento de las condiciones que posibiliten la igualdad social de ambos sexos y la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social, por lo que la mayor parte de los convenios de colaboración y de los contratos que celebra tienen, por su propia naturaleza, como objeto directo ese interés social.

Sin perjuicio de lo anterior, en el análisis que se desarrolla a continuación se trata de verificar si las previsiones en materia de contratación pública de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante LOI) han sido adecuadamente aplicadas por el INMUJER.

[19] Esta cuestión ha sido reiteradamente puesta de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en anteriores Informes de Fiscalización, llegando incluso a dar lugar a la aprobación de la «Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración, por las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada, se conviertan en personal laboral de la Administración en virtud de sentencias judiciales», aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión del día 26 de febrero de 2009.

A la vista de la expresada Moción, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en Resolución de 27 de octubre de 2010, adoptó diversos acuerdos entre los que interesa destacar los siguientes:

«6. Que la cobertura de puestos de trabajo con carácter indefinido, como consecuencia de posibles irregularidades en la contratación y de las consiguientes sentencias, no sea considerada en ningún caso una adscripción definitiva al puesto de trabajo, sino que desemboque, conforme contempla la disposición adicional decimoquinta del Estatuto de los Trabajadores, en la redacción dada por la reciente Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, en su amortización o en la provisión con arreglo a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, en función de las necesidades de la Administración.

7. Que en caso de incumplimiento de la normativa vigente, se delimiten y exijan las responsabilidades que en cada caso procedan.»

cve: BOCG-10-CG-A-134

La LOI, en efecto, se refiere a la contratación del Sector público en sus artículos 33 y 34. Así, en el artículo 33 se establece que «las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de sus órganos de contratación y, en relación con la ejecución de los contratos que celebren, podrán establecer condiciones especiales con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos del sector público».

Por su parte, en el artículo 34, referido específicamente a los contratos de la Administración General del Estado, establece lo siguiente:

«1. Anualmente, el Consejo de Ministros, a la vista de la evolución e impacto de las políticas de igualdad en el mercado laboral, determinará los contratos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos que obligatoriamente deberán incluir entre sus condiciones de ejecución medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, conforme a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

En el Acuerdo a que se refiere el párrafo anterior podrán establecerse, en su caso, las características de las condiciones que deban incluirse en los pliegos atendiendo a la naturaleza de los contratos y al sector de actividad donde se generen las prestaciones.

2. Los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos de las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, cumplan con las directrices del apartado anterior, siempre que estas proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirvan de base a la adjudicación y respetando, en todo caso, la prelación establecida en el apartado primero de la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.»

En estas normas deben ser destacados los siguientes aspectos:

1.º Las condiciones especiales que se establezcan con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo deben referirse a la ejecución de los contratos, lo que, en principio, sin llegar a constituir una especificación técnica del contrato, excluiría su aplicación en el momento de selección de los licitadores en función de su solvencia y en el momento de selección de la oferta más ventajosa económicamente de acuerdo con criterios objetivos de adjudicación.

2.º Las expresadas condiciones especiales deben ajustarse a la legislación de contratos del Sector público, es decir, a la LCSP desde el día 30 de abril de 2008 y, anteriormente, al derogado TRLCAP. En concreto, la LCSP regula las condiciones especiales de ejecución en su artículo 102.

3.º En el ámbito de Administración General del Estado y en sus Organismos Autónomos, entre ellos el INMUJER, corresponde sólo al Consejo de Ministros determinar, anualmente, los contratos que obligatoriamente deberán incluir las repetidas condiciones especiales dirigidas a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo y, en su caso, las características de dichas condiciones.

4.º El cumplimiento de las directrices insertas en las condiciones especiales aprobadas por Acuerdo del Conejo de Ministros podrán ser utilizadas, si así se prevé en el PCAP, en la adjudicación de los contratos para resolver un posible empate, entre proposiciones igualmente ventajosas, por aplicación de los criterios objetivos de adjudicación.

La entrada en vigor de la LOI permitió encajar la aplicación de condiciones sociales referidas a la igualdad entre mujeres y hombres en el bloque normativo de la contratación de las Administraciones Públicas, puesto que hasta ese momento no estaban contempladas en el TRLCAP.

A su vez, la nueva LCSP introduce estas condiciones sociales con mayor extensión, pues no sólo prevé la aplicación de condiciones especiales de ejecución en términos similares a los establecidos en la LOI (artículo 102 LCSP), cuyo cumplimiento puede garantizarse mediante la imposición de penalidades específicas (Art. 196.1 LCSP), la resolución del contrato (Art. 206.g LCSP) o, incluso, mediante la prohibición de contratar (Art. 49.2.e LCSP), sino que también introduce expresamente la posibilidad de tenerlas en cuenta, si concurren los requisitos adicionales establecidos en su artículo 134, como criterios de adjudicación.

cve: BOCG-10-CG-A-134

Efectivamente, el artículo 134.1 establece que «para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como [...] las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar [...]», si bien la posibilidad de valorar las características vinculadas a la satisfacción de exigencias sociales queda todavía limitada a que estén directamente vinculadas al objeto del contrato y a los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, y permitan determinar cual sea la oferta económicamente más ventajosa.

Además, la LOI, en su Disposición Adicional Quinta modifica el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, para introducir nuevas infracciones y sanciones en materia de igualdad que tienen repercusión en la contratación del Sector Público como causa de la prohibición de contratar, prevista en el artículo 49.1.c) de la LCSP, y anteriormente en el artículo 20.d) del derogado TRLCAP.

Entrando ya en el análisis de la actuación concreta del INMUJER en esta materia, debe señalarse que el Instituto no hizo uso de la posibilidad, permitida por el artículo 33 de la LOI, de imponer, a las empresas contratistas, condiciones especiales de ejecución de los respectivos contratos con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo. Asimismo, debe ponerse de manifiesto que tampoco el Consejo de Ministros ha hecho uso, durante los ejercicios 2008 y 2009, de la facultad, establecida en el artículo 34 de la propia LOI, de determinar los contratos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos que obligatoriamente deberán incluir entre sus condiciones de ejecución medidas con la misma finalidad.

No obstante lo anterior, este Tribunal ha podido constatar, en los pliegos de algunos los contratos analizados, la inclusión de diferentes cláusulas dirigidas a cumplir los fines sociales propios del Instituto. En la totalidad de los casos, las cláusulas introducidas tuvieron la funcionalidad propia de los criterios de adjudicación, es decir, se insertaron en el procedimiento de adjudicación como uno más entre los criterios establecidos para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa. Los criterios utilizados fueron los siguientes:

— Tener en plantilla un número de trabajadoras igual o superior al 75%.

— Medidas adoptadas en la política de personal de la empresa dirigidas a promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

— Hallarse en posesión de marcas o distintivos de excelencia en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, acreditado documentalmente mediante las marcas o distintivos de excelencia existentes en la actualidad.

— Tener elaborados planes o adoptadas medidas de igualdad entre mujeres y hombres dentro de la organización de la empresa. Este criterio debe ser acreditado documentalmente mediante el propio Plan, Convenio Colectivo, pacto o cualquier tipo de Acuerdo o Reconocimiento de condiciones otorgadas por la empresa a favor de las trabajadoras/es.

El último de los criterios citados ha sido el más ampliamente utilizado por el INMUJER, atribuyendo habitualmente a su posesión por las empresas licitadoras un punto sobre un máximo de diez posibles para la totalidad de los criterios. Debe advertirse, además, que muy pocas empresas se hicieron acreedoras a la valoración atribuida a ese criterio y que, en ningún caso, la puntuación de este criterio resultó decisiva en la adjudicación.

A la vista de las consideraciones previas, puede afirmarse que ninguno de los criterios antedichos es susceptible de ser utilizado como criterio de adjudicación, puesto que todos ellos se refieren a características subjetivas de las empresas, que deben ser preexistentes a la ejecución del contrato y a la propia adjudicación. Por el contrario, ninguno de esos criterios afecta a la prestación objeto del contrato, por lo que no son aptos para la evaluación de las cualidades intrínsecas de la prestación y, en definitiva, la aplicación de los citados criterios no resulta válida para determinar cual sea la oferta más ventajosa económicamente.

A juicio de este Tribunal, los citados criterios podrían tener, sin embargo, mejor encaje, no como criterios de adjudicación, sino como medios para dirimir los empates entre proposiciones igualmente ventajosas, tal y como prevé el artículo 34.2 de la LOI en relación con la Disposición Adicional Sexta

cve: BOCG-10-CG-A-134

del LCSP, si bien no puede obviarse a este respecto la escasa virtualidad que tienen, en la práctica, estas cláusulas preferenciales por razones sociales.

Por otra parte, en la fase de selección de los licitadores en función de su solvencia, los órganos de contratación pueden exigir que dichos licitadores acrediten su experiencia y sus conocimientos, de forma que se pueda verificar la composición del personal de la empresa y los cuadros que forman parte del mismo, los equipos técnicos con los que ésta cuenta y el sistema de control de la calidad, a fin de asegurarse de que la empresa dispone de la capacidad necesaria, en términos de cualificación del personal y de disposición de medios materiales, para ejecutar o llevar a cabo un determinado contrato, en los términos establecidos en los artículos 63 a 68 de la LCSP.

Por ello, debe considerarse plenamente ajustada a Derecho la exigencia del INMUJER, plasmada en el PCAP, de que los licitadores en un contrato de servicios celebrados para la realización de cursos de formación en materia de igualdad de oportunidades, se comprometiesen a adscribir a la ejecución del contrato un equipo docente que cuente con una formación especializada en materia de género.

Finalmente, cabe poner de manifiesto que el artículo 20 de la LOI prevé, como uno de los principios generales de las Políticas Públicas para la Igualdad, que, «al objeto de hacer efectivas las disposiciones contenidas en esta Ley y que se garantice la integración de modo efectivo de la perspectiva de género en su actividad ordinaria, los poderes públicos, en la elaboración de sus estudios y estadísticas,» deberán, entre otras actuaciones, «incluir sistemáticamente la variable de sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que lleven a cabo».

El INMUJER impulsa de forma efectiva la aplicación de esas medidas, lo que se manifiesta en su contratación. Prueba de ello son los contratos celebrados durante los ejercicios 2008 y 2009 con esa finalidad específica, concretamente los celebrados para la «realización de un trabajo de análisis de la dimensión de género de las estadísticas y registros oficiales de la administración general del estado y elaboración de propuestas de mejoras o recomendaciones», o para «la creación de un sistema estatal de indicadores de genero (SEIG)». También, en los convenios y contratos celebrados por el INMUJER en el marco de proyectos dirigidos a la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, se incluyen habitualmente previsiones relativas a la presentación de los resultados que permiten para analizar los objetivos desde una adecuada perspectiva de género.

No obstante lo anterior, tanto la Memoria del Instituto correspondiente al ejercicio 2008, como los resúmenes de la situación, a fecha de 15 de julio de 2009, de las Relaciones de Puestos de Trabajos del personal funcionario y del personal laboral, omiten la desagregación por sexos de los datos, de la distribución de su plantilla, grupo de titulación, nivel de complemento de destino y retribuciones promediadas de su personal, máxime cuando todos los Departamentos Ministeriales y Organismos Autónomos deben elaborar esa información en cumplimiento del artículo 63 de la propia LOI.

Cabe añadir que la información contenida en las citadas Relaciones de Puestos de Trabajo, fechadas a 15 de julio de 2009, se puede agrupar por sexos como se refleja a continuación en el cuadro n.º 23:

CUADRO N.º 23

DISTRIBUCIÓN POR SEXOS DE LOS PUESTOS DE TRABAJO OCUPADOS EN EL INMUJER

(Situación a 15 de julio de 2009)

Categoría	N.º de puestos	
	Mujeres	Hombres
Personal Funcionario	92	8
Personal Laboral	24	9
Totales:	**116**	**17**

La expresada distribución debe completarse señalando que la totalidad de los puestos directivos, además de la propia Dirección General del Instituto, están desempeñados por mujeres, que ocupaban la totalidad de los puestos de trabajo con niveles 30 de complemento de destino, existentes en el INMUJER.

Madrid, 30 de junio de 2011.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, **Manuel Núñez Pérez.**

cve: BOCG-10-CG-A-134

Edición electrónica preparada por la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado – http://boe.es