



N.º 1.505

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES DE RÉGIMEN
GENERAL CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO DE MAYORES Y
SERVICIOS SOCIALES EN EL ÁREA DE ATENCIÓN A MAYORES,
EJERCICIO 2020**



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 26 de enero de 2023, el Informe de Fiscalización de las subvenciones de régimen general concedidas por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales en el área de atención a mayores, ejercicio 2020, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.



ÍNDICE

I.INTRODUCCIÓN	9
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	9
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL	9
I.3. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES	9
II.RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	11
II.1. NATURALEZA Y DATOS GENERALES DE LA SUBVENCIÓN	11
II.2. PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES 2018-2020. CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO ESTRATÉGICO “APOYO AL MOVIMIENTO ASOCIATIVO DE PERSONAS MAYORES DE ÁMBITO ESTATAL”	14
II.3. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LA SUBVENCIÓN	16
II.3.1. Iniciación e Instrucción	16
II.3.2. Resolución	40
II.4. SEGUIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES SUBVENCIONADAS Y COMPROBACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN PRESENTADA POR LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS	43
II.5. REINTEGROS Y RÉGIMEN SANCIONADOR	51
II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2017, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES Y EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO....	53
III.CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	54
III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO PARA EL QUE SE ESTABLECIERON LAS AYUDAS Y A SU ADECUACIÓN CON LAS ACTUALES BASES REGULADORAS	54
III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LAS AYUDAS	55
III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS, AL CONTROL INTERNO EJERCIDO POR EL IMSERO, ASÍ COMO A LOS PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO Y SANCIONADORES TRAMITADOS	57
ANEXOS	59
ALEGACIONES FORMULADAS	67

RELACIÓN DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado
BBRR	Bases reguladoras
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
LGS	Ley General de Subvenciones
MDSA	Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030
NCD	Nivel de complemento de destino
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
PES	Plan Estratégico de Subvenciones
RLGS	Reglamento de la Ley General de Subvenciones
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
UE	Unión Europea

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS EN LAS CONVOCATORIAS 2019 Y 2020	13
CUADRO Nº 2	NÚMERO DE SOLICITUDES, DENEGACIONES Y CONCESIONES EN LAS CONVOCATORIAS 2019 Y 2020	13
CUADRO Nº 3	CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LA ENTIDAD	25
CUADRO Nº 4	DIFERENCIAS EN EL NÚMERO DE SOCIOS COMUNICADOS SOBRE UNA MISMA ENTIDAD	28
CUADRO Nº 5	CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LAS ACTUACIONES	33
CUADRO Nº 6	INFORMES DE CONTROL FINANCIERO EFECTUADOS POR LA IGSS (2014-2019).....	52
CUADRO Nº 7	DEVOLUCIONES VOLUNTARIAS EN LAS CONVOCATORIAS 2019 Y 2020..	53

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N° 1 PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LAS AYUDAS 16

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones atribuidas por el artículo 2.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, ha realizado, a iniciativa propia, la *Fiscalización de las subvenciones de régimen general concedidas por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales en el área de atención a mayores, ejercicio 2020*, que fue incluida, inicialmente, en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2020. La fiscalización de subvenciones constituye un objetivo estratégico prioritario para el Tribunal de Cuentas. En particular, estas subvenciones, orientadas a apoyar el movimiento asociativo de personas mayores, afectan a un colectivo socialmente sensible y protegido, se conceden desde hace más de veinte años, y a través de su fiscalización pueden ser objeto de actualización y mejora. En 2021, el porcentaje de población española mayor de 65 años era del 19,6 %, habiéndose incrementado 2,7 puntos porcentuales en tan solo 10 años.

Esta fiscalización afecta, además, a los siguientes objetivos específicos del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021: 1.1 *Realizar actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente*, 1.2 *Promover buenas prácticas de organización, gestión y control de las Entidades Públicas* y 1.4 *Incrementar las fiscalizaciones operativas*.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo se refiere al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (en adelante IMSERSO o el Instituto), entidad gestora de la Seguridad Social adscrita al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (en adelante MDSA), a través de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, entre cuyas competencias se encuentra el fomento de la cooperación con las organizaciones y entidades que agrupan a las personas mayores.

El ámbito objetivo de la fiscalización comprende las subvenciones de régimen general concedidas por la referida entidad gestora, exclusivamente en el área de atención a mayores.

El ámbito temporal de la fiscalización corresponde al ejercicio 2020. A estos efectos, se ha verificado el procedimiento de concesión de las ayudas correspondiente a la convocatoria de 2020 (aprobada por Resolución de 9 de septiembre de 2020) y los procedimientos de gestión y justificación, realizados en dicho ejercicio, correspondientes a las ayudas concedidas de la convocatoria de 2019 (aprobada por Resolución de 26 de abril de 2019). Sin perjuicio de ello, el análisis de los procedimientos se ha extendido al momento en el que se han realizado las pruebas planificadas en el marco de la fiscalización y se han examinado los documentos y actuaciones de ejercicios anteriores o posteriores que se han considerado necesarios para el cumplimiento de los objetivos.

I.3. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas el 27 de enero de 2022, la fiscalización realizada ha sido operativa y de cumplimiento. Su objetivo ha consistido en verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de las subvenciones sometidas al régimen general concedidas por el IMSERSO en el área de mayores, analizando los sistemas y procedimientos implantados por el organismo y su adecuación a los principios de buena gestión financiera en el desarrollo de las

acciones subvencionadas, y el grado de consecución de las finalidades perseguidas con el otorgamiento de estas ayudas. En particular, se han verificado los siguientes extremos:

1. El grado de cumplimiento del objetivo “*Apoyo al movimiento asociativo de personas mayores de ámbito estatal*”, incluido en el Plan Estratégico de Subvenciones aprobado por el entonces Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social para el trienio 2018-2020, actualizado para el año 2020 por el actual Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, respecto de las ayudas objeto de análisis. Asimismo, se ha fiscalizado la idoneidad del citado objetivo y de sus indicadores de seguimiento.
2. El procedimiento establecido para la presentación de las solicitudes por las entidades, su valoración y la concesión de las subvenciones, al objeto de comprobar la adecuada obtención de la subvención por parte de los beneficiarios, así como la correcta fundamentación de las solicitudes denegadas.
3. Los procedimientos de gestión y justificación de las ayudas y, en particular, las actuaciones de comprobación efectuadas por el IMSERSO para verificar la correcta aplicación de la subvención, tanto sobre la justificación económica presentada por el beneficiario como sobre la efectiva realización de la actividad en los términos comprometidos.
4. Las actuaciones realizadas por el IMSERSO, en su caso, para la tramitación de los oportunos procedimientos de reintegro de subvenciones y de los expedientes administrativos que, como consecuencia de un procedimiento sancionador, haya debido iniciar como órgano concedente de la subvención.

Asimismo, en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno se estableció que se abordarían las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas, tanto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Para el cumplimiento de estos objetivos se han utilizado los procedimientos habituales de fiscalización, adaptados a cada una de las diferentes áreas, que han quedado plasmados en los correspondientes programas de trabajo.

El desarrollo de los trabajos se ha llevado a cabo en la sede del IMSERSO, mediante la revisión de los manuales de procedimiento, del control interno, las bases de datos y la documentación justificativa de la realización de las actividades subvencionadas, así como la realización de entrevistas con los responsables de las principales áreas en relación con los objetivos de la fiscalización. Por otra parte, a través del IMSERSO, se ha solicitado, a una muestra de entidades beneficiarias, información adicional necesaria para dar cumplimiento a los objetivos de la presente fiscalización.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos.

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

De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas se han puesto de manifiesto a los responsables del MDSA y del IMSERSO para que formularsen las alegaciones y presentasen

cuantos documentos y justificantes estimaran pertinentes. El tratamiento de las alegaciones efectuadas y la documentación remitida se incluyen al final del presente Informe.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En la exposición de los resultados de la fiscalización se distinguirán los siguientes apartados:

1. Naturaleza y datos generales de la subvención.
2. Plan Estratégico de subvenciones 2018-2020: cumplimiento del objetivo estratégico “apoyo al movimiento asociativo de personas mayores de ámbito estatal”.
3. Procedimiento de concesión de la subvención.
4. Seguimiento de las actividades subvencionadas y comprobación de la justificación presentada por las entidades beneficiarias.
5. Reintegros y régimen sancionador.
6. Cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la normativa sobre transparencia.

II.1. NATURALEZA Y DATOS GENERALES DE LA SUBVENCIÓN

La línea de subvenciones objeto de la presente fiscalización se concede por el IMSERSO desde hace más de veinte años. Así, desde el año 2001 (primera memoria publicada en la web del IMSERSO) hasta 2006, las subvenciones del régimen general, con cargo al IMSERSO, destinadas a organizaciones no gubernamentales (en adelante ONG) dedicadas a la promoción y apoyo del movimiento asociativo y a la integración social de las personas mayores, contemplaban la financiación de tres programas:

- Mantenimiento, funcionamiento y actividades habituales de las entidades.
- Programas para la atención, promoción e integración de las personas mayores.
- Programas de integración y animación social de las personas mayores en el ámbito rural.

A partir del año 2006, se suprimieron los dos últimos programas, manteniéndose el primero hasta la actualidad. Su regulación se contiene en la Orden TAS/980/2007, de 2 de abril, que establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del IMSERSO (en adelante, BBRR), que han permanecido inalteradas hasta la actualidad, y en las diferentes resoluciones de convocatorias, que el IMSERSO ha dictado anualmente¹.

No obstante lo anterior, debe señalarse que con anterioridad a la vigente Orden, el régimen general de las subvenciones del IMSERSO se reguló en la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo y en la Orden TAS/1814/2006, de 7 de junio. Ambas disposiciones, al igual que la actualmente vigente, preveían una gestión centralizada de las subvenciones, de manera que la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de estas subvenciones (régimen de concurrencia

¹ Ver marco normativo en Anexo 1.

competitiva) correspondía a los órganos competentes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del IMSERSO.

Este sistema de gestión centralizada de las subvenciones del IMSERSO se vio profundamente afectado por la sentencia 178/2011, de 8 de abril, del Tribunal Constitucional que estimó parcialmente el conflicto positivo de competencias número 520-2005 interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra la citada Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, declarando que los artículos 2, salvo su primer inciso, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17, así como los anexos I, II y III de la misma, vulneraban la competencia en materia de asistencia social asumida por la Generalitat de Cataluña de acuerdo con el artículo 148.1.20 de la Constitución (CE) y el artículo 166 de su vigente Estatuto de Autonomía.

Señala esta sentencia que *“el Estado puede intervenir legítimamente en la materia «asistencia social», aún sin título propio específico o genérico, a través de políticas subvencionales, pero habrá de hacerlo mediante el sistema del primer supuesto previsto en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, que permite que «el Estado pued[a], desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a estas materias o sectores» en los que «no invoca título competencial alguno». Esta posibilidad de intervención subvencional estatal (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 3), no obstante, queda sometida a límites, según indicamos en el propio primer supuesto que estamos glosando. Límites consistentes, de un lado, en que «la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad» —requisito que satisface la orden impugnada al prever en su art. 1 que el objeto de estas subvenciones se dirijan a favorecer la inclusión y a apoyar el movimiento asociativo y fundacional de personas mayores, discapacitados, infancia, pueblo gitano y voluntariado; y, de otro, que los fondos subvencionales «han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica ... de manera que la asignación de fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos presupuestos generales del Estado»— condición ésta que no respeta la orden impugnada al regular la tramitación centralizada de los fondos subvencionales del Estado”.*

A este respecto, la vigente Orden TAS/980/2007 señala que *“es responsabilidad del Estado respaldar a las entidades que operan en este ámbito desde una perspectiva organizativa o institucional, para de este modo fomentar o potenciar la posterior actividad de protección social que han de desarrollar, lo que es plenamente respetuoso con el orden constitucional de competencias, ya que la intervención estatal se justifica por la necesidad de garantizar la igualdad plena en el reparto de las ayudas de que se trata entre todas las organizaciones sociales, cualquiera que sea el territorio en que se localicen sus sedes o realicen sus actuaciones”.*

Por otra parte, debe señalarse que estas subvenciones se imputan al presupuesto de gastos del IMSERSO, en concreto, al programa 3132 “Servicios sociales generales. Envejecimiento activo y prevención de la dependencia”, aplicación presupuestaria 487.7.9 “Prestaciones sociales. Ayudas públicas de carácter social a instituciones sin fines de lucro. Otras” (Política de gasto “23 Servicios sociales y promoción social” de los Presupuestos Generales del Estado).

Las obligaciones reconocidas en las convocatorias correspondientes a los años 2019 y 2020, han sido las siguientes:

CUADRO Nº 1
OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS EN LAS CONVOCATORIAS 2019 Y 2020
(euros)

CONVOCATORIA	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS (SUBV. RÉGIMEN GENERAL)
2019.- Resolución de 26 de abril de 2019	2.348.209,90
2020.- Resolución de 9 de septiembre de 2020	2.348.196,30

Fuente: Presupuestos de Gastos del IMSERSO.

El número de solicitudes presentadas en las diferentes convocatorias, así como el de las concedidas y denegadas y su importe, se detallan en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 2
NÚMERO DE SOLICITUDES, DENEGACIONES Y CONCESIONES EN LAS CONVOCATORIAS
2019 Y 2020
(euros)

CONVOCATORIA	SOLICITUD		DENEGACIÓN		CONCESIÓN		
	Nº	IMPORTE SOLICITADO	Nº	IMPORTE SOLICITADO	Nº	IMPORTE SOLICITADO	IMPORTE CONCEDIDO
2019	39	6.214.388,24	7	408.992,49	32	5.805.395,75	2.348.210,00
2020	43	6.132.613,93	11	330.960,72	32	5.801.653,21	2.348.196,30

Fuente: Información proporcionada por el IMSERSO.

En el Anexo 2 se identifican los expedientes relativos a las entidades beneficiarias de la subvención para cada una de las convocatorias, con el detalle del importe concedido, en el que puede apreciarse que, en ambas, el IMSERSO resolvió la concesión de subvención a favor de 32 entidades.

Por otra parte, cabe destacar que si bien el artículo 29 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio (RLGS) prevé la posibilidad de creación por la administración concedente de un registro de solicitantes donde voluntariamente se inscriban y donde se aporte la documentación acreditativa, el IMSERSO no tiene implementada esta previsión.

Por último, debe señalarse que, en el año 2020, el Área de Gestión de programas de Mayores de la Subdirección General de Gestión, que era la unidad encargada de la gestión de estas ayudas, disponía, exclusivamente, de una Jefa de Área (NCD 28, a partir de 2021), de un Jefe de Servicio (NCD 26) y de un Jefe de Sección (NCD 22, puesto que quedó vacante tras su jubilación en enero de 2021). A la vista de todas las tareas que deben desarrollarse para la concesión y gestión de las ayudas, como se detalla en los apartados siguientes de este informe, parece que esta dotación de personal puede resultar insuficiente, lo que ha podido influir en la existencia de las múltiples incidencias en el procedimiento que se ponen de manifiesto a lo largo del mismo.

II.2. PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES 2018-2020. CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO ESTRATÉGICO “APOYO AL MOVIMIENTO ASOCIATIVO DE PERSONAS MAYORES DE ÁMBITO ESTATAL”

El artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) establece la obligación de los órganos que propongan el establecimiento de subvenciones de elaborar, con carácter previo a su convocatoria, un Plan Estratégico de Subvenciones (en adelante PES), como instrumento de planificación que debe concretar los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación. Se trata, como señala el artículo 10 del RLGS, de un instrumento de planificación de políticas públicas que conecta los objetivos estratégicos que se pretenden con la actividad subvencional con los de los correspondientes programas presupuestarios que han de financiarla, definiendo un conjunto de indicadores que permitan conocer el progreso alcanzado en el cumplimiento de aquellos. Su carácter es meramente programático, no crea derechos ni obligaciones, pero sirve para orientar la distribución de recursos en función del logro de políticas públicas. Por su parte, el artículo 6.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece la obligación de publicar el Plan estratégico y sus informes de revisión.

En cumplimiento del artículo 8.1 de la LGS, la Orden de 20 de julio de 2018, aprobó el PES del entonces Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social para el periodo 2018-2020, (en la actualidad el MDSA en lo que respecta a las subvenciones fiscalizadas) abarcando, conforme al artículo 11 del RLGS, el conjunto de las subvenciones públicas gestionadas por los distintos órganos del Ministerio, distinguiendo las correspondientes a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales (entre las que se incluyen las gestionadas por el IMSERSO) y las correspondientes a la Secretaría de Estado de Sanidad y Consumo.

Hay que señalar que, durante su periodo de vigencia, el Plan se ha visto afectado por dos circunstancias: por un lado, por la prórroga de los presupuestos de 2018 vigentes hasta el 1 de enero de 2021; y por otro, por la remodelación ministerial que dio lugar a la división del anterior Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social en tres nuevos departamentos que participan del mismo, siendo uno de ellos el MDSA, cuya estructura orgánica se desarrolla en el Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo.

El objetivo estratégico establecido en el PES para la línea de subvención asignada al área de Mayores del IMSERSO, orientada al mantenimiento, funcionamiento y actividades habituales de entidades de implantación estatal de mayores es el *“apoyo al movimiento asociativo de personas mayores de ámbito estatal”*². Para el seguimiento de este objetivo, se definieron dos indicadores: uno de cumplimiento, *“el número de entidades subvencionadas”*; y otro de seguimiento presupuestario, que mide su grado de ejecución. Esto es, no hay definido ningún indicador de impacto (como podría ser el número de personas mayores que participan en estas asociaciones o se benefician de su actividad), solo indicadores de proceso, lo que únicamente permite una visión parcial sobre el cumplimiento del objetivo pretendido.

Analizados los indicadores definidos, se observa que en los veinte últimos años el número de entidades subvencionadas ha sido prácticamente el mismo, así en el año 2000 resultaron beneficiarias 31 y, en el año 2020, 32, con un máximo de 40 entidades en el año 2007 y un mínimo de 28 en los años 2015 y 2017. Asimismo, las entidades beneficiarias se repiten todos los años, y el acceso de nuevas entidades es excepcional. En particular, en la convocatoria de 2020, salvo dos

² Las BBRR en su artículo 1 señalan que *“El objeto de estas subvenciones será la realización de actuaciones sociales dirigidas a favorecer y apoyar el movimiento asociativo y fundacional de las personas mayores...”*.

beneficiarios, uno que recibe la subvención por primera vez en dicho ejercicio, y otro que deja de percibirla, los restantes son los mismos que en la convocatoria anterior. Por otra parte, de las 32 entidades beneficiarias, 19 lo han sido en, al menos, los últimos 20 años, y 27 en los últimos 14 años. Este hecho, unido a la ausencia de datos antes señalada sobre el número de personas mayores que participan en estas asociaciones o se benefician de su actividad, cuestiona la eficacia de unas ayudas cuyo objetivo es fomentar el asociacionismo entre mayores.

Asimismo, teniendo en cuenta que anualmente se distribuye la totalidad del crédito presupuestario entre las entidades que cumplen los requisitos y superen una puntuación mínima, el indicador de seguimiento presupuestario no es representativo del cumplimiento de los objetivos.

Adicionalmente, no consta la existencia de estudios sobre la evolución del número de entidades dedicadas al colectivo de mayores ni sobre la evolución del número de mayores beneficiados, lo que podría afectar a la calidad del informe previsto en el artículo 14 del RLGs sobre el grado de avance de la aplicación del PES y sus efectos que, anualmente, debe elaborar el MDSA.

Por otra parte, debe hacerse referencia en este punto a la sentencia del Tribunal Supremo 2421/2015, de 21 de mayo, que señala que *“Estamos ante una actividad típica de fomento, la subvención, que lo que pretende es fomentar, al amparo del robustecimiento de dicho Tercer Sector de Acción Social, la trascendental labor que realizan estas organizaciones, es decir, la asistencia social que prestan, pues sostener dichas organizaciones no es, ni puede ser, un fin en sí mismo, teniendo en cuenta la propia definición de lo que es una medida de fomento y la vertiente modal de la subvención”*.

Por todo lo anterior, puede decirse que promover la creación de asociaciones de primer nivel (asociaciones de base, que no agrupan a otras entidades) esto es, fomentar la unión de mayores para la defensa de un fin común, contribuye a la articulación de la participación para la puesta en marcha de proyectos en beneficio de ese colectivo, y favorece la incorporación de nuevas personas asociadas, potenciando el tejido asociativo. Sin embargo, la creación de federaciones y confederaciones de segundo nivel no genera, necesariamente, un aumento del número de asociados, sino que, simplemente, implica la agrupación en una entidad de nivel superior de los asociados de organizaciones ya existentes. A mayor abundamiento, debe señalarse que, en ocasiones, las entidades integrantes de las federaciones o confederaciones tienen, a su vez, ámbito estatal, con el riesgo de duplicación de estructuras y costes para la atención del mismo colectivo de mayores.

En la subvención objeto de fiscalización, el IMSERSO llega a subvencionar tanto a una confederación o federación como a las entidades que la integran³. A este respecto resulta relevante poner de manifiesto que otras administraciones públicas que convocan subvenciones similares establecen una incompatibilidad para ser simultáneamente beneficiarias de la subvención a una confederación y a sus entidades integrantes (v.gr.: la Generalitat Valenciana). No obstante, tal y como se expondrá a lo largo del informe, la actuación del IMSERSO favorece especialmente a las confederaciones/federaciones en detrimento de las asociaciones u otras organizaciones similares, ya que el hecho de considerar el número de socios de las entidades integrantes que no se presenten a la convocatoria en los criterios de valoración, favorece siempre a las primeras, circunstancia que no necesariamente fomenta una mayor participación social de los mayores, que es el objetivo de las ayudas.

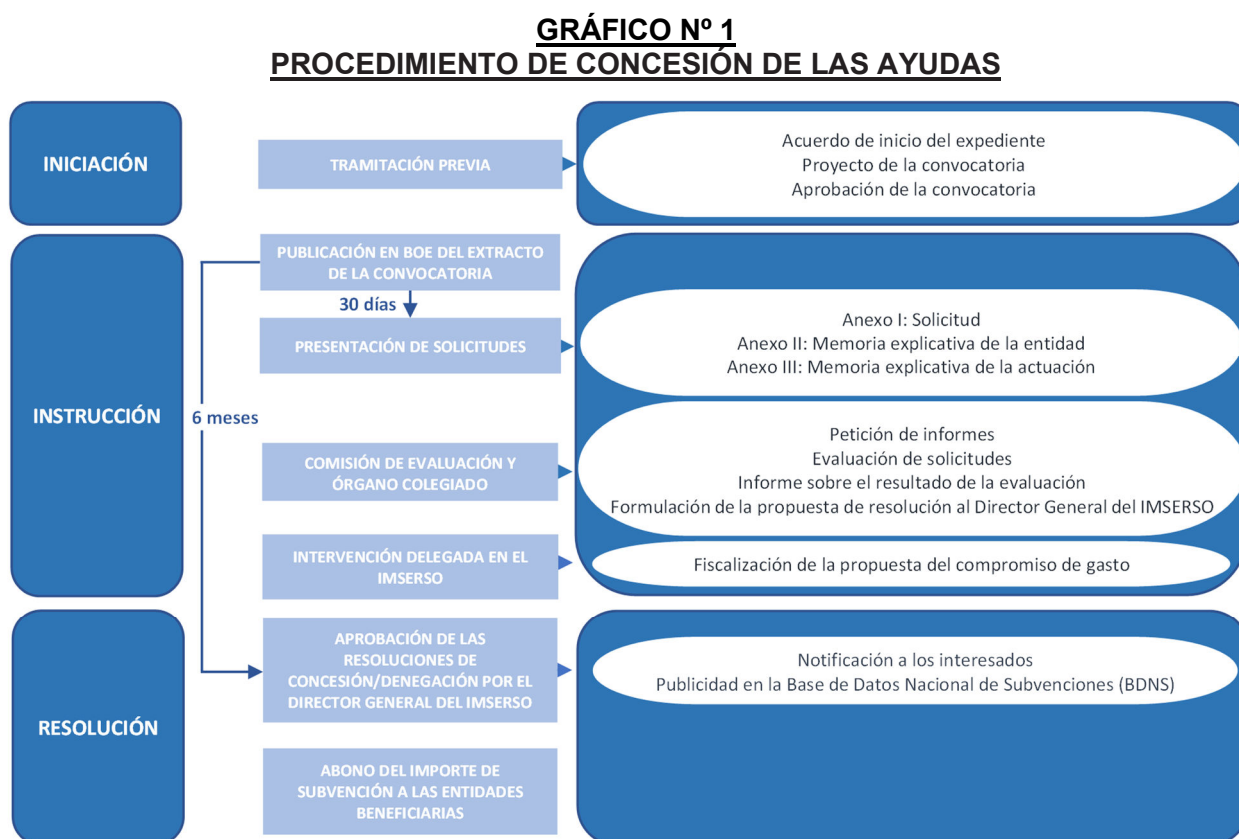
³ Así, en el caso de la entidad con número de expediente 2/2020, diez de sus entidades integrantes son a su vez beneficiarias de la subvención del IMSERSO, con lo que el Instituto financió los gastos de estructura de la confederación y los correspondientes al 38,46 % de las entidades integrantes, a pesar de que el colectivo destinatario de las ayudas era el mismo.

Por último, debe señalarse que si bien el PES 2021-2023 en su redacción inicial tenía definido para esta línea de subvención el mismo objetivo estratégico que el del plan 2018-2020, este ha quedado modificado en la actualización efectuada el 27/04/2022, de forma que, el objetivo estratégico pasa a ser *“Gestionar las prestaciones sociales y económicas clave para la acción política en favor de la justicia social, la inclusión de la discapacidad, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la gestión de centros y la colaboración con entidades y organizaciones de personas mayores”*. No obstante, los indicadores, tanto de cumplimiento como de seguimiento presupuestario, así como la asignación presupuestaria, son idénticos a los del Plan anterior.

II.3. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LA SUBVENCIÓN

Para la exposición de este apartado se distinguirán, por una parte, la iniciación y la instrucción del procedimiento de concesión y, por otra, su resolución.

En el siguiente flujograma puede observarse el citado procedimiento y sus diferentes fases:



Fuente: Elaboración propia.

II.3.1. Iniciación e Instrucción

II.3.1.1. CUESTIONES GENERALES

El procedimiento ordinario para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, como es el caso de las subvenciones objeto de esta fiscalización, se inicia de oficio mediante la elaboración de la convocatoria por el órgano concedente, en este caso, la Dirección

General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Así, la orden de inicio del expediente de las subvenciones en el área de atención a mayores para ONG de personas mayores para el año 2020, tuvo lugar el 6 de marzo de ese año.

Por otra parte, para la elaboración del proyecto de convocatoria, el IMSERSO dio traslado del mismo al Servicio Jurídico, a la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, a los órganos competentes de las CCAA y al Consejo Estatal de personas mayores⁴. Además, se remitió a la Intervención Delegada en el IMSERSO para su fiscalización.

La convocatoria se aprobó por Resolución de 9 de septiembre de 2020, cuyo extracto fue publicado en el BOE de 16 de septiembre de 2020. Además de en su página web, el IMSERSO comunicó la publicación de la convocatoria de forma individual a las entidades beneficiarias en la convocatoria anterior.

El órgano competente para la ordenación y resolución del procedimiento fue la Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, siendo la Comisión de Evaluación, como órgano instructor, quien a la vista del expediente y del informe del Órgano Colegiado (así denominado y previsto en la LGS y en las BBRR), formuló la propuesta de resolución a la persona titular de la citada Dirección General.

La composición de la Comisión de Evaluación en la convocatoria correspondiente al año 2020 fue la siguiente: la Subdirectora General de Gestión, que actuó como presidenta, tres vocales (una Consejera Técnica del Gabinete de la Secretaria de Estado de Derechos Sociales y dos Consejeras Técnicas de la Subdirección General de Gestión) y un secretario (Jefe de servicio de Subvenciones); y la del Órgano Colegiado, tres funcionarios del IMSERSO (dos Consejeras Técnicas de la Subdirección General de Gestión y el Jefe de Servicio de Subvenciones).

Si bien se dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4 de las BBRR, que regula los órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento, debe destacarse que los tres componentes del Órgano Colegiado fueron integrantes, a su vez, de la Comisión de Evaluación, hecho este que pudiera evidenciar una confusión de las funciones entre ambos, habida cuenta que el segundo debe evaluar las solicitudes y el primero emitir un informe con el resultado de la evaluación efectuada. Con el fin de garantizar la independencia pretendida en la normativa, los miembros del Órgano Colegiado, o al menos su mayor parte, no deberían formar parte de la Comisión de Evaluación.

II.3.1.2. SOLICITUD

La ya citada Orden TAS/980/2007, que establece las bases reguladoras del régimen general de subvenciones del IMSERSO, resulta de aplicación a dos subvenciones:

- Mantenimiento, funcionamiento y actividades habituales de las ONG de personas mayores, objeto de fiscalización.
- Actuaciones de turismo y termalismo para personas con discapacidad (en adelante, Convocatoria de Discapacidad).

⁴ El Consejo Estatal de personas mayores es un órgano consultivo de la Administración General del Estado (AGE), adscrito al MDSA, entre cuyas funciones está conocer previamente y asesorar sobre la convocatoria de subvenciones dirigidas a ONG de mayores. Este Consejo está formado por 61 Consejeros, de los que 25 lo son en representación de las confederaciones, federaciones o asociaciones de mayores (15 de ámbito estatal y 10 de ámbito no estatal).

Aun cuando esta última queda fuera del objeto de esta fiscalización, en la exposición de los resultados alcanzados en el análisis de las ayudas para mayores se hará referencia a las de discapacidad, solo a efectos comparativos, al tener una regulación común (Orden TAS/980/2007), estar gestionadas por la misma unidad (la Subdirección General de Gestión), y pese a ello tener diferente grado de concreción, definición y baremación de los requisitos y los criterios de valoración de la entidad.

El artículo 5 de las BBRR regula la documentación que deben presentar las entidades solicitantes para acceder, en su caso, a los diferentes programas subvencionados. Entre otros documentos, se exige una memoria explicativa de las características sustanciales de la entidad, con indicación de la fecha de constitución y declaración de utilidad pública, asociaciones integrantes o en las que está integrada, número de socios y voluntarios, presupuesto y financiación del año anterior y previsiones para el año en curso, colectivo al que dirige la actuación, relación de actuaciones efectuadas en años anteriores, etc.

Asimismo, debe presentarse una memoria explicativa para cada una de las actuaciones para las que se solicita subvención, que contiene datos relativos al colectivo destinatario, descripción y fines de la misma, su necesidad, objetivos, fechas, evaluación y seguimiento, indicadores, presupuesto, señalando la financiación solicitada al IMSERSO, otras subvenciones solicitadas, financiación propia, coste total, etc. En esta memoria, se detallan los recursos dedicados a cada una de las actuaciones para las que se solicita la subvención respecto del total de recursos de la entidad.

A este respecto, como se ha anticipado, desde el año 2006 la subvención objeto de fiscalización quedó circunscrita al *“Mantenimiento, funcionamiento y actividades habituales de la entidad”*, por lo que ya no existen programas específicos que se puedan valorar de forma independiente a la actividad de la entidad en su conjunto⁵. Como consecuencia de ello, la mayoría de las entidades que resultaron beneficiarias suministraron los mismos datos tanto en la memoria de la entidad como en la memoria de actuaciones para las que se solicita la subvención, lo que carece de sentido y pone de manifiesto la desactualización de la norma en lo que respecta a las ayudas fiscalizadas. En todo caso, estas memorias fueron valoradas por el órgano instructor, lo que provocó que existiera una duplicidad en la valoración de los mismos datos.

Por lo que respecta a los criterios objetivos de valoración, las BBRR desarrollan los relativos a la valoración de la entidad, indicando los parámetros y la puntuación de cada uno, con un total máximo de 100 puntos; mientras que remiten a las respectivas convocatorias para el establecimiento de los criterios de valoración de las actuaciones, en razón de su finalidad, naturaleza y características, así como su ponderación, que en el caso de la convocatoria fiscalizada otorgó 220 puntos para la evaluación de las actuaciones.

Por otra parte, las instrucciones para la cumplimentación de los diferentes Anexos que integran la solicitud son muy genéricas y no concretan la manera de consignar los distintos parámetros objeto de valoración (v.gr.: en relación a la cumplimentación de los Anexos II y III únicamente indica “deberá cumplimentar todos los apartados y firmar en los espacios habilitados al efecto”), lo que ha provocado la heterogeneidad de la información suministrada por las distintas entidades solicitantes, tal y como se expondrá en los siguientes subepígrafes. Llama la atención este hecho, por cuanto en la línea de subvenciones de discapacidad, gestionada por la misma subdirección, las

⁵ El Anexo A de la convocatoria detalla los gastos subvencionables para la actuación que se convoca: gastos relativos a la sede social, gastos de personal, reuniones de los órganos de gobierno, congreso anual, cursos de formación dirigidos a los miembros de las juntas directivas, cursos y publicaciones que tengan por objeto la información y promoción del envejecimiento saludable y la prevención de las situaciones de dependencia, así como los gastos de dietas por viaje, alojamiento y manutención derivados de las reuniones, congreso y cursos anteriores.

instrucciones de cumplimentación son, por el contrario, claras y precisas para todos los apartados de los Anexos.

II.3.1.3. VALORACIÓN

El artículo 22.1 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, establece que *“tendrá la consideración de concurrencia competitiva el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria (...)”*. Consecuentemente, los requisitos y los criterios objetivos de otorgamiento y desestimación, en su caso, así como su ponderación, han de ser bien determinados para evitar una excesiva discrecionalidad.

El IMSERSO⁶ efectúa el procedimiento de valoración de las solicitudes presentadas en cuatro fases, una vez recibidas las solicitudes (Anexo I de las BBRR), las memorias que la acompañan (Anexos II y III de las BBRR) y la documentación a la que se refiere el artículo 5.3 de las bases reguladoras:

1. Primera fase: verificación del cumplimiento de los requisitos de las entidades solicitantes para acceder a la condición de beneficiarios, establecidos en el artículo 3 de las BBRR.
2. Segunda fase: valoración de la ONG a partir del análisis de la memoria explicativa de la entidad (Anexo II de las BBRR).
3. Tercera fase: valoración de las actividades a subvencionar a partir del análisis de la memoria explicativa de la actuación (Anexo III de las BBRR).
4. Cuarta fase: distribución del presupuesto entre aquellas entidades que cumpliendo los requisitos (fase primera) obtengan una puntuación mínima de 50 puntos en la valoración de la entidad (fase segunda), en función de la puntuación total obtenida, una vez deducidos estos 50 puntos y posterior formulación de la propuesta de resolución.

A) PRIMERA FASE: VALORACION DE LOS REQUISITOS

Antes de analizar los diferentes parámetros a considerar en la valoración de las solicitudes, debe hacerse una mención al supuesto de que los solicitantes sean federaciones o confederaciones de entidades y no una concreta asociación de base u organización similar. Las BBRR permiten que puedan acceder a la consideración de beneficiario entidades pluripersonales, si bien la convocatoria en su artículo 5.f) establece que determinados requisitos, tales como hallarse al corriente de sus respectivas obligaciones tributarias y de Seguridad Social, deben ser cumplidos no sólo por la entidad beneficiaria, sino también por todas las entidades que la integran. No se establece expresamente y, por tanto, no son exigidos ni comprobados por el IMSERSO, que se cumplan por las entidades integrantes otros requisitos fundamentales, como que las mismas se dediquen con carácter habitual a la realización de actividades en beneficio del colectivo de mayores o que carezcan de fines de lucro, lo que puede dar lugar a inconsistencias en la valoración de las solicitudes como se verá más adelante.

⁶ Tal y como se ha manifestado en el subepígrafe II.3.1.1, no están delimitadas las funciones efectivamente desarrolladas por el Área de Mayores, la Comisión de Evaluación y el Órgano Colegiado, por lo que las referencias se realizan de forma general al IMSERSO.

A continuación, se exponen específicamente los requisitos de esta fase en los que se han observado incidencias en el desarrollo de los trabajos de fiscalización:

1. Estar legalmente constituidas y debidamente inscritas en el correspondiente registro administrativo a la fecha de publicación de la convocatoria

El artículo 3 a) de las BBRR establece como primer requisito para las entidades que quieran acceder a la condición de beneficiario el de *“estar legalmente constituidas y debidamente inscritas en el correspondiente Registro administrativo a la fecha de publicación de la convocatoria”*. El IMSERSO ha considerado que una entidad que resultó beneficiaria, con número de expediente 14/2020, cumplía este requisito, a pesar de que carece de personalidad jurídica propia (lo que ha quedado acreditado en la propia solicitud efectuada por esta), sin que esté expresamente previsto en las bases reguladoras que una asociación sin personalidad jurídica pueda acceder a la condición de beneficiario (art. 11.3 LGS). Por otra parte, esta entidad no figura inscrita en ninguna oficina pública en nombre propio, sino como parte integrante de un sindicato; y carece de número de identificación fiscal, que es un documento exigido en el artículo 5.3.b) de las BBRR.

2. Implantación estatal

Las BBRR en el artículo 3.b) exigen como requisito para ser beneficiario que las entidades tengan ámbito de actuación estatal según su título constitutivo. No obstante, en la subvención fiscalizada, este aspecto ni se define ni forma parte de los criterios de valoración de las entidades, esto es, no se otorgan puntuaciones diferentes a las entidades que tengan una mayor implantación territorial como parecería lógico. Contrasta esta regulación con la subvención de Discapacidad que no solo exige para que un beneficiario tenga implantación estatal que participen personas con discapacidad de al menos ocho CCAA o ciudades autónomas, sino que otorga mayor puntuación en la valoración de la entidad cuanto mayor sea esta implantación.

En este sentido, el IMSERSO no verifica adecuadamente el cumplimiento efectivo de este requisito, pues se observan entidades beneficiarias que han declarado de modo formal el ámbito estatal de su actuación en sus estatutos, pudiendo de este modo acceder a la subvención, aunque las actividades realmente desarrolladas se limiten, principalmente, al ámbito autonómico o local.

De acuerdo con el artículo 25.1.a) de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de asociación, cuando una asociación desarrolla principalmente sus funciones en el ámbito territorial de una comunidad autónoma, su ámbito de actuación no es el estatal, sino el autonómico. En concreto este precepto dispone que deberán inscribirse en el Registro Nacional de Asociaciones las *“Asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones de ámbito estatal y todas aquéllas que no desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma”*. Por el contrario, si las actuaciones se concentran principalmente en una Comunidad Autónoma, deben inscribirse en los registros autonómicos de asociaciones conforme a lo establecido en el artículo 26 de la mencionada Ley 1/2002, con independencia de que esporádicamente puedan realizar alguna actuación fuera de su Comunidad.

En todo caso, debe recordarse que en las BBRR y en las respectivas convocatorias se establece que la gestión centralizada por el IMSERSO de esta subvención tiene su justificación en que las entidades desarrollan actuaciones que, por su naturaleza y efectos, tienen una dimensión nacional. El propio IMSERSO, reiterando lo manifestado en la convocatoria, ha señalado que *“Dichas actuaciones precisan, necesariamente, de un carácter supraterritorial que resulta imprescindible para asegurar la consecución eficaz de los objetivos y prioridades pretendidas por la subvención, por lo cual resulta necesario centralizar, en aras a la consecución de sus objetivos, la financiación”*

de sus gastos de funcionamiento. Dichos gastos se vinculan a entidades de ámbito estatal y están directamente relacionados con el desarrollo de programas estatales”.

Sin embargo, se ha observado que varias entidades en cuyo título constitutivo figura declarado el ámbito estatal, desarrollan básicamente estas actividades a nivel autonómico (exptes. 1/2020, 8/2020, 11/2020 y 12/2020), lo que permite cuestionar su implantación estatal real, sin que el IMSERSO haya realizado comprobación alguna al respecto.

De haberse aplicado el criterio de la implantación estatal utilizando los parámetros exigidos en la convocatoria de Discapacidad, es decir, con actuación en, al menos ocho CCAA, habrían resultado excluidas 20 de las 32 entidades a las que se concedió la subvención en 2020.

3. Carecer de fines de lucro

El artículo 3.c) de las BBRR exige que los beneficiarios de estas ayudas carezcan de fines de lucro, indicando que: *“A estos efectos, se considerarán también entidades sin fines de lucro aquellas que desarrollen actividades de carácter comercial, siempre que los beneficios resultantes de las mismas se inviertan en su totalidad en el cumplimiento de sus fines institucionales, no comerciales”.*

Por su parte, las distintas convocatorias añaden que *“se considerará que no carecen de fines de lucro, por lo que no podrán acceder a la condición de beneficiarias, las siguientes entidades:*

a) Residencias de personas mayores.

b) Centros de día (hogares y clubes) de personas mayores.

c) Aquellas entidades que presten o gestionen servicios derivados de las entidades citadas en las letras a) y b) del presente apartado”.

Analizada la documentación presentada por las distintas entidades, así como la información disponible en sus propias páginas web, se ha observado que algunas entidades beneficiarias perciben ingresos derivados de la gestión de residencias, bien directa (expte. 5/2020⁷) o indirectamente (expte. 16/2020⁸). En ambos casos, la subvención fue concedida por el IMSERSO a pesar de que no cumplían este requisito en los términos establecidos por la convocatoria.

Sin perjuicio de la existencia de este incumplimiento formal, no parece razonable que se excluya a las asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro de la posibilidad de obtener subvenciones por el solo hecho de ser titulares de una residencia o centro de día o llevar su gestión, cuando su propia naturaleza constitutiva excluye el lucro⁹.

⁷ Si bien esta entidad carece de ánimo de lucro según sus Estatutos, lo cierto es que incumple lo previsto en las convocatorias que establecen la presunción (*iuris et de iure*) de que no carecen de fines de lucro las entidades que gestionen residencias o centros de día o bien gestionen o presten servicios a los referidos centros. Así, de acuerdo con la información contenida en su página web la Asociación gestiona 104 residencias para personas mayores. En el trámite de alegaciones el IMSERSO aporta, nuevamente, la declaración responsable del representante legal de la entidad en la que manifiesta que no tienen en propiedad ninguna residencia para su gestión. No obstante, con independencia del régimen de propiedad de los inmuebles, se incumple el artículo 3.2.c) de la convocatoria al gestionar residencias.

⁸ El 68,16 % de los ingresos de la Fundación derivan de la gestión de residencias para mayores que realiza un tercero.

⁹ El IMSERSO, de acuerdo con lo manifestado en el trámite de alegaciones, considera que todas las residencias y centros de día tienen ánimo de lucro para evitar que puedan presentarse a la convocatoria otras residencias o centros que no son entidades del tercer sector, lo que provocaría la presentación de un gran volumen de solicitudes. No obstante, este posible incremento de la carga de trabajo no puede justificar que se excluya a las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro del acceso a estas ayudas.

4. Fines institucionales: realizar actividades establecidas en la convocatoria

El artículo 3.d) de las BBRR establece que para ser beneficiarias de la subvención “*las entidades solicitantes deberán tener como fines institucionales primordiales la realización de las actividades a que se refieran las respectivas Resoluciones de convocatoria*”.

A este respecto, la convocatoria dispone en su artículo 3.1 que “*Además de los requisitos de carácter general establecidos en el artículo 3 de la orden de bases reguladoras, las entidades no gubernamentales que concurren a la presente convocatoria con las correspondientes actuaciones para personas **mayores**, deberán dedicarse, con carácter **habitual**, a la realización de actuaciones en favor de dichas personas mayores, entendiéndose no incluidas en la misma, las entidades de tipo **generalista**. Este requisito se acreditará mediante la presentación de sus correspondientes estatutos*”.

Sin embargo, a pesar de su trascendencia, los términos “*mayor*”, “*habitual*” y “*generalista*” no están definidos en la convocatoria, lo que otorga un excesivo grado de discrecionalidad al órgano concedente de las subvenciones, que podría afectar al principio de objetividad que debe presidir la gestión de las subvenciones públicas.

En el caso del concepto de “**mayor**”, contrasta esta situación de indefinición con otras convocatorias también realizadas por el IMSERSO, como la de Discapacidad o el programa de Turismo para personas mayores, en las que quedan perfectamente acotados los colectivos a los que se dirigen las ayudas¹⁰.

Del análisis de los Estatutos de las entidades beneficiarias se desprende que no todas definen su colectivo de atención, o este es significativamente inferior a los 65 años (v.gr.: exptes. 11/2020 y 18/2020), o se dirigen a los familiares de mayores (v.gr.: exptes. 24/2020 y 26/2020), lo que incrementa el riesgo de que se estén destinando los fondos a la atención de colectivos no elegibles.

A ello debe añadirse que, desde 2018, a pesar de seguirse manteniendo como criterio de valoración de los objetivos “*la población a la que va dirigida la actuación*”, esta se computa en función del número de socios (que no son necesariamente personas mayores) y no de beneficiarios, cuestión que es objeto de tratamiento más adelante, al analizarse los criterios de valoración de la actividad (Tercera fase).

Estas circunstancias ponen de manifiesto la necesidad de precisar el concepto de “**mayor**” en las convocatorias.

Por su parte, el concepto “**entidad generalista**”, que se utiliza complementariamente para determinar el colectivo al que se dirigen las ayudas, se define indirectamente por el propio IMSERSO en las resoluciones de desestimación de las solicitudes como la falta de dedicación habitual al colectivo de mayores. En concreto, señalan estas resoluciones que se desestima la

¹⁰ A la convocatoria de Discapacidad tienen acceso las personas que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 33 %.

Al programa de Turismo para mayores pueden acceder las personas residentes en España o españoles residentes en el extranjero que reúnan alguno de los siguientes requisitos:

- Ser pensionista de jubilación del sistema de Seguridad Social español.
- Ser pensionista de viudedad con cincuenta y cinco o más años de edad del sistema de Seguridad Social español.
- Ser pensionista por otros conceptos del sistema de Seguridad Social español o perceptor de prestaciones o subsidios de desempleo, con 60 años cumplidos o más años de edad.
- Ser asegurado o beneficiario del Sistema de la Seguridad Social español, con sesenta y cinco años cumplidos o más años de edad.

solicitud por “*incumplimiento del artículo 3.1 de la Resolución de convocatoria de 9.9.2020 (BOE del 16), al no quedar acreditado la dedicación de la entidad con carácter habitual a realizar actuaciones en favor de las personas mayores y por tanto ser una Entidad de tipo Generalista, por cuanto conforme a lo dispuesto en sus Estatutos, se dedica a los fines de interés general detallados en los mismos (...)*”.

Sin embargo, debe recordarse que para que las asociaciones sean declaradas de utilidad pública (artículo 32.1 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación) es requisito necesario que los fines de las mismas promuevan el interés general y que en las Fundaciones también deben quedar acreditados estos fines para su inscripción en el Registro de Fundaciones, por lo que la referencia que se hace en las resoluciones desestimatorias a los fines de interés general que deben perseguir las asociaciones y fundaciones no parece apropiada.

En realidad, lo que el término “generalista” parece querer indicar, teniendo en cuenta tanto las resoluciones desestimatorias como las de concesión de las ayudas, es que la entidad solicitante debe atender fundamentalmente a las personas mayores, ya que se deniega la subvención a entidades que atienden a personas mayores con habitualidad, aunque no fundamentalmente a ellas, sino a otros colectivos. En definitiva, el concepto no está definido con claridad, lo que produce inseguridad jurídica y una percepción de excesiva discrecionalidad por parte del órgano concedente.

En este sentido, no resultan acreditadas las razones por las que el IMSERSO consideró que una entidad solicitante (expte. 42/2020) tenía carácter generalista, sobre la base del colectivo al que se dirigen sus fines de acuerdo con lo recogido en sus estatutos: “*personas afectadas por la enfermedad de Parkinson, sus familiares y cuantas personas estén interesadas en la problemática de dicha enfermedad*”, denegándole la subvención solicitada; y por el contrario, concedió la subvención a otras entidades con un colectivo definido de manera muy similar como se observa en el expediente 24/2020 en el que los estatutos exigen que “*las mencionadas Federaciones que integren la Confederación deberán estar constituidas por las Asociaciones de Familiares de personas con Alzheimer y otras Demencias existentes en sus Comunidades Autónomas (...)*”, o en el expediente 26/2020 donde los objetivos son, entre otros, “*facilitar información y orientación a las personas que sufran síntomas de la enfermedad de Alzheimer o que deseen una asistencia preventiva de la misma, así como a sus familiares y allegados*”. La única diferencia que justificaría, aparentemente, esta decisión sería que la primera atendiese con carácter habitual a los familiares de las personas afectadas por la enfermedad y las otras no, pero de ello no queda constancia en el expediente, habida cuenta que las tres entidades desarrollan actividades dirigidas habitual y fundamentalmente a los familiares de los enfermos de Parkinson y Alzheimer. Además, debería fundamentarse en estos casos la decisión adoptada.

La situación descrita abunda en la señalada falta de precisión de estos conceptos esenciales para acceder a la condición de beneficiario.

A este respecto, se ha comprobado que algunas entidades que han resultado beneficiarias, de acuerdo con la información incluida en sus estatutos, la contenida en sus páginas web, o la comunicada al Tribunal por las propias organizaciones, podrían tener carácter generalista según el criterio mantenido por el propio IMSERSO para la denegación de la subvención para otras entidades solicitantes. Es el caso de las entidades con números de expediente 6/2020, 30/2020¹¹ y 16/2020. En particular, en el último caso, su actividad, según consta en la Memoria económica presentada,

¹¹ El IMSERSO, en el trámite de alegaciones, manifiesta que de la información que consta en los estatutos de las entidades con número de expediente 6/2020 y 30/2020, no parece deducirse que tengan carácter generalista. No obstante, analizados los estatutos y sus correspondientes páginas web, se confirma que se dirigen, además de a las personas mayores, a otros colectivos.

consistió en el desarrollo de programas dirigidos a diferentes colectivos (niños, mujeres, adolescentes, adultos y mayores). Según esta Memoria, del total de beneficiarios y de horas de actividad, se dedicaron al colectivo de mayores un 20,76 % y un 28,55 % respectivamente.

5. Otras consideraciones

En el desarrollo de los procedimientos de fiscalización se han identificado determinadas entidades beneficiarias de la subvención del IMSERSO que presentan vinculaciones orgánicas y funcionales entre ellas y se dirigen al mismo colectivo de mayores. Si bien las BBRR y la convocatoria no recogen una incompatibilidad para la percepción de la subvención en estos casos, al cumplir individualmente los requisitos exigidos en el artículo 3 de las referidas bases, parece que la creación de una organización vinculada a otra ya existente, y la concurrencia de ambas en la misma convocatoria como beneficiarias, podría traer como consecuencia un aumento indebido del importe de la subvención al financiar los costes de estructura de las dos entidades, sin existir un correlativo incremento en la atención al colectivo de mayores o en su participación social, fin último de la ayuda del IMSERSO.

En esta situación se encuentran la entidad con número de expediente 14/2020, fuertemente vinculada con una Fundación (expte. 15/2020) y con otra beneficiaria (expte. 30/2020)¹² y la entidad con número de expediente 25/2020, que presenta significativas interrelaciones con una Fundación (expte. 28/2020)¹³.

Por otra parte, se ha detectado la existencia de otro tipo de vinculación, que se da entre entidades beneficiarias de la subvención objeto de fiscalización y organizaciones de ámbito autonómico, y, por tanto, no receptoras de la subvención del IMSERSO. En estos casos, las entidades autonómicas fueron creadas con anterioridad a las que aparecen vinculadas a ellas con “ámbito estatal”, existe entre ellas una unidad de decisión, y la creación de la entidad estatal no parece aportar un valor añadido significativo a las actividades que ya venían desarrollando las primeras, pero sí les permitiría obtener la subvención convocada por el IMSERSO. Este hecho acentúa la necesidad de precisar la definición del requisito de “implantación estatal” antes advertida. En este supuesto se

¹² La entidad con número de expediente 14/2020 y la Fundación (expte. 15/2020) tienen el mismo representante legal, los principales miembros de la Junta Directiva de la primera coinciden con los del Patronato de la segunda y ambas están integradas en la misma Confederación Sindical. Las tres entidades comparten domicilio, que es donde se ubica la sede social correspondiente al sindicato, que cede gratuitamente espacios a las otras dos y, asimismo, utilizan sus sedes territoriales. Por último, llama la atención, que los datos aportados por el representante legal de las dos primeras (que es la misma persona) sobre el número de socios y voluntarios de cada entidad, se repiten en ambas (54.195 y 1.150, respectivamente), y ello a pesar de que la segunda debería carecer de socios por su propia naturaleza jurídica como fundación.

¹³ La entidad con número de expediente 25/2020 es la que crea la Fundación (expte. 28/2020), y la presidenta de aquella también lo es de esta última. Además, cuatro de los miembros del Patronato de la Fundación son elegidos por la primera. La presidenta certifica que los socios de la Fundación son los mismos que los de la entidad (expte. 25/2020), y ello a pesar de que debería carecer de socios por su propia naturaleza jurídica.

encuentran las entidades beneficiarias con números de expediente 11/2020¹⁴ y 10/2020¹⁵ vinculadas con sendas asociaciones de ámbito autonómico.

B) SEGUNDA FASE: VALORACION DE LA ENTIDAD

El artículo 7 de las BBRR regula los criterios objetivos para la valoración de las entidades que se presentan a la convocatoria y su ponderación máxima. En esta fase, las solicitantes tienen que alcanzar un mínimo de 50 puntos, siendo denegada la solicitud en caso contrario. El detalle de la puntuación máxima otorgada por las referidas bases a cada uno de los criterios de valoración es el siguiente:

**CUADRO Nº 3
CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LA ENTIDAD**

CRITERIO VALORACIÓN ENTIDAD	PUNTUACIÓN MÁXIMA	%
Implantación	20	20,00
Antigüedad	3	3,00
Especialización	10	10,00
Estructura y capacidad de gestión	20	20,00
Auditoría externa	5	5,00
Presupuesto y financiación	20	20,00
Participación social y Voluntariado	15	15,00
Adecuación recursos humanos	7	7,00
Cumplimiento obligaciones por subvenciones IMSERSO	Detrae un máximo de 7 puntos	
TOTAL	100	100,00

Fuente: Orden de BBRR.

Al tratarse de BBRR de carácter general, son aplicables tanto a la línea fiscalizada como a la de Discapacitados, definiéndose en las respectivas convocatorias los parámetros a valorar y la puntuación a otorgar para cada criterio dentro de los límites máximos previstos.

Sin embargo, se ha observado una falta de homogeneidad entre ambas convocatorias respecto a la definición de los criterios objetivos de valoración y su baremación. A este respecto, si bien el IMSERSO considera que *“la razón para mantener distintos criterios es que el objeto [de ambas líneas de ayudas] es distinto”*, lo cierto es que en esta fase de valoración no se están analizando específicamente las actuaciones a realizar, sino los datos generales de las entidades que solicitan

¹⁴ La vinculación entre la entidad con número de expediente 11/2020 y la asociación de ámbito autonómico se pone de manifiesto en que ambas tienen el mismo presidente y el mismo domicilio (incluso en la solicitud efectuada por la primera a las convocatorias del IMSERSO, el correo electrónico que cumplimentan pertenece a la segunda). Además, es la entidad autonómica la que facilita apoyo financiero a la beneficiaria (lo que le permitió tener mayor puntuación en la valoración), y el ámbito de actuación de ambas, a pesar de lo indicado en los estatutos respecto de la perceptora de la subvención del IMSERSO, se circunscribe, básicamente, a Cantabria.

¹⁵ En este caso, también ambas entidades tienen la misma sede, ya que la no solicitante de la subvención se ubica en un local cedido gratuitamente por el Ayuntamiento de San Sebastián, y a su vez cede gratuitamente un espacio a la Federación estatal, beneficiaria de la subvención; además, determinado personal concatena contratos de trabajo entre ambas entidades; la página web también es compartida, aunque el dominio es titularidad de la entidad de ámbito local, esta última financia a la Federación estatal hasta que esta percibe el abono del importe correspondiente a la subvención del IMSERSO, la cual representa el 92,31 % de los ingresos totales de la Federación; y, por último, las actividades principales de la Federación se concentran en el País Vasco.

las ayudas, tales como su implantación, estructura, presupuesto o recursos humanos, lo que no justificaría la existencia de diferencias en la valoración de las mismas entre ambas convocatorias. Estas diferencias, como se expone a continuación, propician un mayor grado de discrecionalidad a los gestores en el caso de la subvención fiscalizada frente a un mayor rigor y objetividad de la de Discapacitados. Adicionalmente, el Instituto no dispone, en relación con la subvención fiscalizada, de estudios o informes que justifiquen para cada uno de los criterios definidos en las BBRR la elección de los parámetros ni su ponderación.

A continuación, se detallan las deficiencias observadas relativas a determinados criterios de valoración aplicados en esta fase:

1. Implantación (máximo 20 puntos)

De acuerdo con lo establecido en el artículo 7.1. a) de las BBRR *“Se valorará la implantación de las actuaciones realizadas por la entidad, así como el número de socios y afiliados. Tendrán una valoración prioritaria las confederaciones, federaciones o agrupaciones similares que presenten actuaciones integradas”*.

En relación con este requisito, en la convocatoria de Mayores se valoran exclusivamente dos extremos (artículo 6.1.a):

- Tipo de entidad, esto es, si se trata de una asociación, fundación, federación o confederación, sin tener en cuenta el número de entidades asociadas que presenten actuaciones integradas, ni el número de CCAA donde se realicen actuaciones. El IMSERSO asigna a las federaciones y confederaciones el doble de puntos que a las restantes organizaciones.
- Número de socios, considerando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.1.a) de la convocatoria, que *“en el caso de confederaciones, federaciones o agrupaciones similares se computarán además de los socios de la propia entidad, los socios de las entidades que las integran, excluyendo los de aquellas entidades que soliciten esta misma subvención”*.

Ni las BBRR ni la convocatoria de concesión concretan cuáles son los requisitos que deben reunir los socios de las entidades beneficiarias, ni siquiera, como parece lógico, si estos deben ser personas mayores, al tratarse del colectivo al que se dirige la subvención. Esta falta de concreción en la normativa ha posibilitado que las entidades computen socios que:

- No son mayores. Con carácter general, los Estatutos, o bien no concretan la edad exigida para ser socio, o bien es suficiente la mayoría de edad, adquiriendo la condición de socio las personas físicas o jurídicas, interesadas en colaborar periódicamente mediante el abono de una cuota;
- Pertenecen a entidades integrantes de una confederación o federación que no se dedican con carácter habitual a la realización de actividades en beneficio del colectivo de mayores (v.gr.: exptes. 2/2020 y 3/2020)¹⁶;
- Son integrantes de entidades extranjeras (v.gr.: expte. 20/2020).

¹⁶ Las entidades con números de expediente 2/2020 y 3/2020 computaron los socios de determinadas entidades integrantes en su confederación que tenían carácter generalista: en el primer caso afectó a cuatro de sus 23 entidades (el 6,85 % del total de socios) y en el segundo se incluyeron para la valoración de la actuación los socios de tres de las once entidades integrantes (58,55 % del total de socios de la confederación).

Por otra parte, determinadas fundaciones han presentado una declaración responsable de tenencia de socios, aun cuando sus estatutos, por la naturaleza jurídica de este tipo de entidades, no contemplan la existencia de esta figura (v.gr.: expte. 28/2020- 83.310 socios, expte. 15/2020- 56.076 socios, expte. 13/2020- 1.084 socios, expte. 26/2020- 590 socios, expte. 21/2020- 386 socios y expte. 16/2020- 22 “amigos”). Debe tenerse en cuenta que, si no se hubieran computado los “socios” de estas fundaciones, su valoración se hubiera visto reducida o, en el caso de la entidad con número de expediente 28/2020, no hubiese alcanzado la puntuación mínima exigida para resultar beneficiaria. A ello debe añadirse que otras fundaciones que declararon no contar con socios, como las de los expedientes 11/2020 y 32/2020, recibieron cero puntos en todos los apartados que hacen referencia a este componente, lo que pondría de manifiesto una falta de equidad en el tratamiento de entidades de la misma naturaleza jurídica.

Otra cuestión surgida en el análisis de esta fase es que el IMSERSO no solicita la identificación nominal de los socios, considerando suficiente la presentación de la declaración responsable por la persona que ostenta la representación legal de la entidad solicitante relativa al número de socios propios y de sus entidades integrantes, prevista en el artículo 5.i) de la convocatoria. Sobre este particular, debe tenerse en cuenta que, si bien la LGS con el fin de agilizar el procedimiento de concesión establece, en su artículo 24, que *“la normativa reguladora de la subvención podrá admitir la sustitución de la presentación de determinados documentos por una declaración responsable del solicitante”*, el RLGS solo contempla esta posibilidad para la acreditación de los requisitos del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social (artículo 22), de obligaciones por reintegro de subvenciones (artículo 25) y de otras obligaciones establecidas en el artículo 13 de la Ley de no estar incurso en ninguna de las prohibiciones. Igualmente, las BBRR únicamente recogen esa forma de certificación para la acreditación de los citados extremos, pero no para otros requisitos como la acreditación de los socios y los voluntarios.

Esta ausencia de comprobación del Instituto, que debilita sensiblemente el control interno sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa, se fundamenta en que en una de las convocatorias se solicitó la relación nominal de socios con número de DNI y algunas entidades no los facilitaron basándose en que se trata de datos protegidos por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Esta fundamentación no puede ser admitida pues, de acuerdo con el artículo 8 de la misma Ley y con el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679 general de protección de datos, el tratamiento es lícito cuando se produce por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos, siempre que derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley. A mayor abundamiento, de acuerdo con el artículo 6 de la misma Ley, a esos efectos, la entidad solicitante de la subvención podría recabar el consentimiento de sus afiliados o socios.

Adicionalmente, debe señalarse que la información sobre el número de socios que se proporciona en la Declaración responsable corresponde a aquellos que se encuentran activos a la fecha de la solicitud, mientras que el dato que se requiere en el Anexo II de las BBRR se refiere al número de socios del ejercicio anterior. Este extremo ha dado lugar a confusión en el propio Instituto, que no siempre ha utilizado el mismo criterio (v.gr.: valoración de las solicitudes de los expedientes 21/2020 y 22/2020).

Asimismo, se ha constatado la existencia de diferencias en el número de socios relativos a una misma entidad, según se trate de la declaración responsable de la propia entidad o de la correspondiente a la confederación que la integra, cuando ambas han sido beneficiarias de la subvención del IMSERSO, según se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 4
DIFERENCIAS EN EL NÚMERO DE SOCIOS COMUNICADOS SOBRE UNA MISMA ENTIDAD

N° EXPEDIENTE DE LA ENTIDAD SOLICITANTE	N° DE SOCIOS	
	DECLARACION RESPONSABLE DE LA PROPIA ENTIDAD	DECLARACION RESPONSABLE DE LA CONFEDERACION DE LA QUE ES INTEGRANTE
3/2020	7.811	6.000 (Expte. 2/2020)
4/2020	15.679	15.301 (Expte. 2/2020)
23/2020	17.529	20.000 (Expte. 2/2020)
24/2020	88.201	200.000 (Expte. 2/2020)
18/2020	10.088	8.978 (Expte. 2/2020)
Asociación no solicitante	No aplica	3.852 (Expte. 2/2020)
		2.000 (Expte. 22/2020)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en las solicitudes.

Todo lo anterior, vuelve a poner de manifiesto la debilidad del control interno existente en esta línea.

Por el contrario, en la convocatoria de Discapacidad, gestionada por la misma Subdirección General, los criterios utilizados parecen ser más precisos. Así, se valoran cuatro aspectos, referidos al ejercicio anterior, que garantizan además el ámbito de actuación estatal: número de entidades integrantes, número de CCAA donde se ejecutan las actuaciones (un mínimo de 11 entidades y 11 CCAA), número de personas discapacitadas beneficiarias de las acciones (no el número de socios) y el número de CCAA de las que proceden (mínimo 200 beneficiarios de al menos 11 CCAA).

2. Especialización (máximo 10 puntos)

De acuerdo con lo establecido en el artículo 7.1.c) de las BBRR, se exige que: *“quede acreditada la especialización de la entidad en la atención al colectivo al que se dirigen las actuaciones, o bien, que esté constituida como asociación del propio colectivo al que representa”*.

En la convocatoria analizada el artículo 6.1.c) tiene en consideración si la entidad está constituida por el propio colectivo de personas mayores (10 puntos) o es prestadora de servicios a personas mayores (5 puntos). A este respecto, el Instituto, en la valoración efectuada en la convocatoria correspondiente al ejercicio 2020, consideró que todas las entidades estaban constituidas por el propio colectivo de personas mayores, esto es, les otorgó a todas la máxima puntuación (salvo en el expediente 16/2020).

Sin embargo, concurren varias circunstancias que dificultan que el IMSERSO pueda verificar si las entidades están efectivamente constituidas por el propio colectivo de mayores, lo que le impide puntuar adecuadamente este apartado: en primer lugar, la referida falta de exigencia por parte del IMSERSO de la identificación de los socios; y, en segundo lugar, tal y como se expuso anteriormente, para la consideración de socio, el Instituto se remite a lo dispuesto por los Estatutos de cada entidad, y se ha constatado que en la mayoría de los casos no se exige que estos sean personas mayores.

3. Estructura y capacidad de gestión (máximo 20 puntos)

El artículo 3.g) de las BBRR establece como requisito para ser beneficiario “*disponer de la estructura y capacidad suficientes para garantizar el cumplimiento de los objetivos, acreditando la experiencia operativa necesaria para ello*”, y este requisito es objeto de valoración, conforme al artículo 6.1.d) de la convocatoria que exige “*Que la estructura de la entidad sea adecuada para gestionar las actividades previstas en las actuaciones presentadas, disponiendo de sistemas de evaluación y de calidad que contribuyan a la consecución de los objetivos previstos*”.

El desarrollo para la puntuación de este criterio presenta debilidades que provocan que no se valore adecuadamente si la estructura de las entidades es acorde a los objetivos y actividades previstas tal y como se expone a continuación:

- En relación con el inmueble donde se ubica la sede social del beneficiario, se prioriza en la puntuación el arrendamiento (10 puntos) frente a la propiedad (5 puntos) o la cesión gratuita (0 puntos). Llama la atención que en la convocatoria de Discapacidad, por el contrario, se puntúe favorablemente la propiedad frente al arrendamiento. A este respecto, no parece razonable que opciones, que podrían reportar un mayor beneficio para el colectivo al que se dirigen las ayudas por suponer un menor coste para la entidad beneficiaria, como la cesión gratuita, sean preteridas en beneficio de otras que conllevan un mayor gasto público.
- En cuanto al personal retribuido, si bien se valora su existencia, no se pondera su número ni su proporción respecto al total de personas dedicadas a las actividades de la entidad. Contrasta esta situación con la convocatoria de Discapacidad donde se establecen tres tramos, incrementándose la puntuación a medida que aumenta el porcentaje de personal retribuido sobre el total de la plantilla, lo que parece más razonable.
- Hasta la convocatoria del año 2021 no se ha incorporado una baremación de los sistemas de evaluación y calidad en función del tipo de certificación expedido.
- Tampoco se evalúa la existencia de financiación propia, ni su peso específico sobre el presupuesto de la entidad, a diferencia de la convocatoria de Discapacidad, que la valora positivamente si supera el 15 %, lo que permite premiar el esfuerzo inversor de las entidades mediante aportaciones de recursos propios frente a la financiación íntegra o en porcentajes muy elevados con fondos públicos.

A este respecto debe destacarse que, según la información que suministran las beneficiarias en sus solicitudes, siete entidades carecen de financiación propia. En este sentido, de haberse aplicado el criterio de valoración correspondiente a la línea de Discapacidad, trece entidades no hubieran puntuado en este criterio, al no alcanzar la financiación propia un 15 % del total de sus ingresos.

- Por último, no se valora el porcentaje que representan los gastos corrientes para el mantenimiento de la entidad sobre el total de gastos. Este criterio permitiría penalizar a aquellas entidades que tienen unos elevados gastos de mantenimiento en relación con los gastos de actividades dirigidas al colectivo de mayores, lo que parece razonable. Por el contrario, la convocatoria de Discapacidad diferencia hasta cinco tramos, asignando mayor puntuación cuanto menor es el porcentaje de tales gastos y no puntuando a aquellas entidades cuyos gastos de mantenimiento superan el 12 % del total de gastos de la entidad.

A este respecto, se ha efectuado un análisis sobre el peso que tienen los gastos de estructura y los correspondientes al desarrollo de actividades sobre el total de gastos de las entidades beneficiarias,

resultando que, en 20 de las 32 entidades beneficiarias, los gastos de estructura superaron el 50 % del total de los gastos de la entidad, llegando a ser superior al 70 % en once de las 20.

En este sentido, se considera que, si bien la subvención analizada tiene por objeto la financiación de los gastos de personal y de funcionamiento y mantenimiento de la sede, debería promoverse que la entidad realice un volumen sustantivo de actividades en beneficio del colectivo de mayores.

4. Presupuesto y financiación (máximo 20 puntos)

De acuerdo con lo establecido en el art. 7.1.f) de las BBRR: *“Se valorará el volumen del presupuesto de la entidad en el último año, su patrimonio, así como la financiación obtenida de otras instituciones y su capacidad para movilizar recursos de otros entes públicos y/o privados, primándose a las que tengan una capacidad de financiación privada de, al menos, el 10 por 100 de su presupuesto total de ingresos”.*

Tras el análisis realizado, se observan determinadas debilidades en la valoración de este apartado.

En primer lugar, la convocatoria no especifica qué debe entenderse por *“presupuesto y financiación del año anterior”*, habida cuenta que los periodos de ejecución de cada entidad varían y pueden afectar a distintos ejercicios, lo que podría dar lugar a falta de homogeneidad tanto en la presentación de la información por los solicitantes, como en su valoración.

Asimismo, la información suministrada por las entidades no es contrastada por el IMSERSO con las cuentas anuales, habiéndose observado errores u omisiones en los datos aportados por determinadas entidades, lo que denota su falta de fiabilidad. Así, la beneficiaria con número de expediente 28/2020, en la solicitud de la subvención, comunicó un superávit de 131.267,45 euros, cuando en realidad fue de 1.043,92 euros (este error se produjo igualmente en la convocatoria de 2019). Por su parte, el superávit informado por la entidad con número de expediente 18/2020 por importe de 3.267,84 euros en realidad fue un déficit por importe de 18.732,16 euros. Esta circunstancia dio lugar a que la puntuación obtenida para este criterio de valoración estuviese sobrevalorada, lo que pudo perjudicar a otros solicitantes. Este hecho, que podría ser constitutivo de infracción con arreglo a los artículos 57 y 58 de la LGS, no ha provocado, sin embargo, ninguna respuesta por parte del Instituto, como se indica más adelante.

Además, la convocatoria no valora realmente el volumen del presupuesto del año anterior, a pesar de lo establecido en las BBRR, sino la diferencia entre el presupuesto de gastos e ingresos, lo que parece un tanto inconsistente. Asimismo, puntúa positivamente el superávit (15 puntos), frente al déficit (5 puntos) o el equilibrio presupuestario (10 puntos).

Tras el análisis realizado, se ha observado que de las 32 entidades que resultaron beneficiarias en la convocatoria de 2020, 24 comunicaron haber obtenido un superávit en el ejercicio anterior (apartado 5 del Anexo II de las BBRR), lo que determinó la obtención de la máxima puntuación (15 puntos). Por otra parte, diez entidades comunicaron un superávit muy reducido, que no alcanzaba el 1 % del importe de la subvención percibida, lo que conlleva un riesgo en la fiabilidad de los datos económicos presentados con la finalidad de incrementar la valoración.

El IMSERSO ha intentado corregir esto último en la convocatoria del año 2021, exigiendo que el superávit, para ser puntuado, deba superar el 6 % del total del presupuesto¹⁷.

Adicionalmente, no se pondera de forma adecuada el peso que tienen otras fuentes de financiación sobre el total de los ingresos de las entidades, lo que permitiría puntuar favorablemente a aquellas que tengan una menor dependencia de la subvención del IMSERSO. Se ha constatado, además, que para catorce beneficiarias la subvención ha representado un porcentaje superior al 60 % de sus ingresos totales, siendo en cinco de ellas superior al 90 % y del 100 % para tres entidades (exptes. 7/2020, 9/2020 y 30/2020).

Por el contrario, la convocatoria de Discapacidad tiene en cuenta el volumen de presupuesto, no la diferencia entre los ingresos y gastos presupuestados, mediante el establecimiento de trece tramos en función de su importe, las subvenciones percibidas, otras fuentes de financiación y, por último, el peso que supone la financiación por otras instituciones (públicas o privadas) sobre el total de ingresos de la entidad, lo que parece más adecuado para la valoración de este criterio, tal y como viene definido en la normativa.

5. Participación social y voluntariado (máximo 15 puntos)

De acuerdo con lo establecido en el artículo 7.1.g) de las BBRR se valora *“Que la entidad promueva la participación y movilización social. Que cuente con un número relevante de voluntarios/as para el desarrollo de sus actuaciones, priorizándose aquéllas que dispongan de un sistema de formación de los/las voluntarios/as y de incorporación de éstos/as a las actividades de la entidad”*.

El número relevante de voluntarios se puntúa estableciendo cinco tramos (desde 1 a más de 1.000), con un máximo de 15 puntos.

Del mismo modo que para los socios, además de requerir en el Anexo II de las BBRR la consignación del número de voluntarios relativos al año anterior, el IMSERSO exige una declaración del responsable de la entidad certificando este dato, si bien en este caso viene referido a la fecha de presentación de la solicitud, por lo que la información no siempre coincide.

Asimismo, el Instituto no procede a su verificación, aduciendo idénticos motivos de protección de datos que los esgrimidos para el caso de la identificación de los socios, por lo que procede remitirse a lo allí señalado.

Por otra parte, y a diferencia de lo que ocurre para el cómputo de los socios, la regulación existente no se pronuncia sobre la inclusión de los voluntarios de las entidades integrantes, en el caso de federaciones o confederaciones. A este respecto, se ha observado que el IMSERSO no sigue un criterio uniforme, ya que ha valorado la totalidad de voluntarios en las entidades integradas en los expedientes con número 4/2020, 7/2020, 18/2020, 20/2020 y 24/2020 y, por el contrario, únicamente ha tenido en cuenta los voluntarios de la propia solicitante en el caso de las entidades con número de expediente 2/2020, 3/2020 y 22/2020.

¹⁷ En el trámite de alegaciones el IMSERSO ha informado de la modificación de este criterio en la resolución de la convocatoria del año 2022. Así, por un lado, se valora el volumen de presupuesto del año anterior estableciendo un baremo de once tramos con una puntuación máxima de 6 puntos; y por otro, se valora el porcentaje de desviación presupuestaria en cuatro tramos, en los que otorga 9 puntos cuando la desviación (superávit o déficit) no supere el 3 % y cero cuando las desviaciones superen el 10 %.

6. Adecuación de los recursos humanos (máximo 7 puntos)

De acuerdo con lo establecido en el art. 7.1.h) de las BBRR *“Se valorarán las líneas de actuación de la entidad en materia de gestión de los recursos humanos que se adscriben a las diferentes actuaciones, teniendo en cuenta: 1. La naturaleza, características y duración de la contratación del personal asalariado preexistente y de nueva incorporación. 2. Que los criterios de contratación del personal contribuyan al fomento de la integración laboral de las personas con discapacidad, así como de otros grupos sociales sobre los que existen medidas especiales de fomento de empleo”*.

La convocatoria fiscalizada no analiza la proporción sobre el total de la plantilla que presentan los contratos fijos y tampoco valora de forma independiente los distintos tipos de contrato favoreciendo a aquellos que afectan a personal de colectivos prioritarios, por lo que una entidad podría obtener el máximo de puntuación por la contratación de personal fijo sin haber celebrado ningún contrato de fomento de la integración laboral.

Este procedimiento no se ajusta totalmente a lo indicado en las BBRR como sí ocurre con la convocatoria de Discapacidad que gestiona la misma Subdirección General.

7. Cumplimiento de las obligaciones derivadas de las subvenciones recibidas del IMSERSO (se podrá detraer un máximo de 7 puntos)

De acuerdo con lo establecido en el artículo 7.1.i) de las BBRR *“Se valorará la exactitud en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, respecto a las subvenciones concedidas en anteriores convocatorias”*.

Se tiene en cuenta, según establece la convocatoria en el artículo 6.1.i), si ha existido solicitud de reintegro total o parcial *“en alguna de las cuatro convocatorias anteriores a la actual, establecido por sentencia judicial firme, o por resolución firme de la dirección general del IMSERSO que así lo acuerde o ponga fin a procedimiento sancionador”*.

El IMSERSO no ha detruido puntos a ninguna de las entidades beneficiarias por este criterio ni en la convocatoria del año 2019 ni en la de 2020.

Como se expondrá más adelante, no existe ningún procedimiento de reintegro iniciado de oficio por el IMSERSO, y el único expediente existente a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, que afectaba a la valoración de este criterio en la convocatoria analizada, derivaba de las actuaciones de control financiero que realiza la Intervención General de la Seguridad Social (en adelante IGSS), que solo actúa sobre una muestra reducida de entidades beneficiarias y una vez transcurridos tres años desde la convocatoria (el plazo de prescripción del reintegro es de cuatro años), por lo que la aplicación de este criterio pudiera quedar en la práctica desvirtuado.

Así, la referida solicitud de reintegro, correspondiente a la convocatoria de 2016, con resolución de conclusión de procedimiento por el IMSERSO de 23 de junio de 2020¹⁸, debió ser tenida en cuenta en la valoración de la entidad (expte. 25/2020) por el órgano concedente, detruyendo 5 puntos, lo que no se hizo, poniéndose de manifiesto nuevamente la debilidad del control interno ejercido por el IMSERSO en esta línea de ayudas. A mayor abundamiento, con fecha 18 de noviembre de 2020, la Subdirectora General de Gestión del IMSERSO certificó *“que de acuerdo con los antecedentes obrantes en este Organismo sobre la Entidad XXXXX, no ha sido dictada resolución declarativa de*

¹⁸ La entidad realizó el reintegro con fecha 16 de junio de 2020.

la procedencia del reintegro de la subvención o de la pérdida del derecho al cobro de la misma por alguna de las causas previstas en el artículo 37 de la Ley General de Subvenciones”¹⁹.

C) TERCERA FASE: VALORACION DE LAS ACTUACIONES

De acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de las BBRR, las convocatorias han establecido los criterios objetivos de valoración de las actuaciones en razón de su finalidad, naturaleza y características, así como su ponderación.

Tal y como se ha expuesto anteriormente, las actuaciones objeto de subvención, esto es, el “*mantenimiento, funcionamiento y actividades habituales*”, no pueden considerarse como un programa específico o diferenciado de los llevados a cabo por la entidad en su conjunto, lo que provoca que se produzca la duplicidad en la valoración de múltiples extremos, tales como el presupuesto, el personal contratado, los socios o los voluntarios, ya que las entidades cumplimentan, con carácter general, la misma información en el Anexo II (memoria de la entidad) y en el Anexo III (memoria de las actuaciones) de las BBRR. Asimismo, el IMSERSO tampoco cuenta con estudios o informes que justifiquen la elección de los criterios de evaluación de las actuaciones, de los parámetros utilizados para su valoración ni la ponderación de los mismos.

En el siguiente cuadro se relacionan los criterios de valoración y su puntuación máxima conforme a lo establecido en la convocatoria:

CUADRO Nº 5
CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LAS ACTUACIONES

CRITERIOS DE VALORACIÓN	PUNTUACIÓN MÁXIMA	%
a) Evaluación de los objetivos	100	45,45
b) Contenido de las actuaciones	20	9,09
c) Presupuesto	20	9,09
d) Cofinanciación	30	13,64
e) Voluntariado y participación	20	9,09
f) Subvención en años anteriores	10	4,55
g) Experiencia en la gestión de actuaciones sociales	20	9,09
TOTAL	220	100,00

Fuente: Convocatoria de subvenciones años 2019 y 2020.

La información de los apartados a), c), d) y e) contenida en el Anexo III de las BBRR es exactamente la misma en prácticamente todas las entidades a la proporcionada en el Anexo II.

A continuación, se detallan aquellos criterios que presentan alguna incidencia en su definición, finalidad o aplicación:

¹⁹ El IMSERSO, en el trámite de alegaciones señala que “se considera que las causas que motivaron la resolución declarativa de la procedencia de reintegro, no son las relacionadas en el artículo 37 de la Ley 38/2013, General de Subvenciones, sino las recogidas en el artículo 42.2, a consecuencia del informe de control financiero emitido por la Intervención General de la Seguridad Social”. No obstante, el artículo 42 regula exclusivamente el procedimiento de reintegro, siendo el artículo 37 el que detalla las causas que lo motivan, artículo en el que se basó la IGSS para proponer el inicio del procedimiento de reintegro. Por tanto, a la vista de los antecedentes existentes, la certificación emitida no fue correcta.

1. Evaluación de los objetivos (máximo 100 puntos)

El IMSERSO, hasta la convocatoria del año 2017, valoraba este concepto de la siguiente forma:

“Evaluación de los objetivos. *Se valorarán los objetivos que se pretenden alcanzar, el impacto de la actuación, la población a la que van dirigidos y el número de personas beneficiarias directas, sean o no socios de la entidad solicitante (máximo 2 puntos). Se tendrán en cuenta:*

- *Que los objetivos aparezcan claramente definidos en función de los fines que pretendan conseguir.*
- *Que se cuantifique el impacto conseguido por la posibilidad de acceso a la información a través de las nuevas tecnologías.*
- *Que acrediten el número de beneficiarios directos de la actuación*

No obstante, a partir de la convocatoria del año 2018, bajo el epígrafe de Evaluación de objetivos:

- Desaparece cualquier mención a la definición de objetivos y fines en la solicitud.
- Desaparece la mención a la cuantificación del impacto.
- Y, como se ha señalado anteriormente, para medir la *“población a la que va dirigida la actuación”* se sustituye el número de beneficiarios directos, por el de socios. Este criterio se modificó por indicación de la Intervención Delegada, ya que en muchos supuestos resultaba difícil de concretar el número de beneficiarios, pues para serlo no es obligatorio darse de alta formalmente en las entidades, mientras que los socios sí deben hacerlo.

Sin embargo, estas modificaciones plantean algunos problemas:

- En primer lugar, se pierde la conexión con los objetivos, ya que no se definen, lo que podría ser contrario al principio de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados, previsto en el artículo 8.3.b) de la LGS.
- Por otra parte, si bien el número de socios pudiera ser criterio adecuado para medir la implantación de la entidad, no necesariamente cuantifica el número de personas mayores que se benefician de las actuaciones, por cuanto que los socios son aquellos que periódicamente abonan una cuota, sin que se requiera adicionalmente, como parecería lógico dada la finalidad de las ayudas, que sean pensionistas o mayores de 65 años, bastando en algunos casos la mayoría de edad. A ello debe añadirse el perjuicio que este criterio genera en las Fundaciones que, por su propia naturaleza jurídica, carecen de socios.

A este respecto debe ponerse de manifiesto la falta de coherencia en la actuación del IMSERSO, por cuanto en el análisis de las solicitudes de las entidades con números de expediente 26/2020²⁰ (590 socios y 1.200 beneficiarios) y 12/2020 (333 socios y cerca de 3.000 beneficiarios), tuvo en cuenta el número de beneficiarios directos en lugar de los

²⁰ La entidad con número de expediente 26/2020 manifiesta que *“los beneficiarios no se corresponden con los afiliados, ya que por cada beneficiario afiliado a la Fundación, se da atención directa a varios componentes de la misma familia, todo ello, sin tener en cuenta los servicios de información y formación, prestados en modalidad on line lo que amplía significativamente el número de beneficiarios de nuestras actividades. De este modo, podemos destacar el impacto directo sobre 1200 beneficiarios, frente a los 590 afiliados a la XXXXX”*.

socios, pese al cambio de criterio aplicado a partir de la convocatoria de 2018, lo que provocó una falta de homogeneidad en la valoración de las distintas entidades solicitantes. Incluso en el caso de la entidad con número de expediente 27/2020, si bien el IMSERSO tuvo en cuenta el número de socios declarados (cero) para la valoración de la entidad, en la valoración de la actuación computó el número de voluntarios comunicados por la misma (17.286).

- En tercer lugar, el número de socios es objeto de valoración en tres de los criterios definidos en la convocatoria: Implantación (Anexo II de las BBRR -10 puntos), Evaluación de los objetivos (Anexo III de las BBRR -100 puntos) y Presupuesto (Anexo III de las BBRR -20 puntos). Por tanto, la valoración máxima que una entidad puede obtener por el cómputo de los socios es de 130 puntos, lo que representa el 40,62 % del total. No obstante, a pesar de la importancia de este dato, el IMSERSO no solicita información complementaria para comprobar los datos comunicados por las entidades, sino que los considera validados con la presentación de una declaración responsable del representante legal no prevista en el RLGS para la acreditación del número de socios, tal y como se ha indicado anteriormente.

Esta forma de proceder beneficia especialmente a las confederaciones y federaciones, que incluyen la totalidad de los socios de las entidades que las integran, siempre que no se presenten a la convocatoria. Pero, debe recordarse, que a estas integrantes no se les exigen requisitos como la dedicación con carácter habitual a la realización de actividades en beneficio de los mayores o la ausencia de fines de lucro, por lo que se podría estar computando como población a la que va dirigida la actuación de la entidad solicitante, a colectivos diferentes de los destinatarios previstos en esta línea de subvención.

En definitiva, como se ha anticipado, favoreciendo a las confederaciones/federaciones en detrimento de las asociaciones u organizaciones similares, no necesariamente se consigue una mayor participación social de los mayores, fin último que se debería perseguir de acuerdo con el objetivo estratégico de apoyo al movimiento asociativo.

2. Contenido de las actuaciones (máximo 20 puntos)

El artículo 6.2.b) de la convocatoria señala que *“se valorará el contenido técnico de las actuaciones y su adecuación a los objetivos propuestos, la descripción de las acciones concretas que se pretenden realizar así como los medios personales, técnicos y materiales con que se cuenta para la realización de las diferentes actividades de las actuaciones y la implantación de un sistema de seguimiento y evaluación de las actividades propias de la actuación, mediante el establecimiento de indicadores que permitan medir el grado de cumplimiento de los objetivos (máximo 20 puntos)”*, estableciendo a continuación una ponderación del criterio.

Este es el único criterio recogido en la convocatoria que hace referencia a la valoración de las actividades que desarrollan las entidades. No obstante, realmente se dedican a actividades en favor de los mayores solo 6 puntos de los 20 que asigna este criterio (que, a su vez, representan el 1,88 % de los 320 puntos que constituyen la valoración total) que, además, solo están referidos a cursos y publicaciones, sin tener en cuenta la realización de otras actividades fundamentales que las entidades realicen en favor del colectivo de mayores (como por ejemplo: acompañamiento ante situaciones de soledad, asistencia a enfermos u orientación personal, social y económica).

El 59,38 % de las entidades han obtenido la máxima puntuación en este criterio.

Tal y como se ha manifestado anteriormente, sin perjuicio de que el objeto de esta subvención sea la financiación de los gastos de funcionamiento y mantenimiento de la sede, excluyendo la

financiación de programas específicos, parece razonable que la valoración de las actuaciones tenga un mayor peso, pues el desarrollo normal de su actividad en beneficio del colectivo de mayores, es lo que justifica que se subvencionen los gastos de estructura, por cuanto, sostener la misma no debe ser un fin en sí mismo, según señala la Sentencia del Tribunal Supremo 2421/2015, de 21 de mayo, citada en el subapartado II.2 de este Informe.

A mayor abundamiento, el Instituto no establece una baremación que tenga en cuenta el número de cursos realizado o de publicaciones efectuadas, de forma que una entidad que haya realizado en todo un año una publicación y convocado un curso obtendría el máximo de la puntuación.

Por otra parte, no se concreta qué se entiende por *“medios personales, técnicos y materiales adecuados para la realización de las diferentes actividades de las actuaciones”*, por lo que vuelve a existir un riesgo de discrecionalidad excesiva por parte del órgano concedente en la asignación de los 4 puntos relativos a este extremo. En la práctica, todas las entidades obtienen la máxima puntuación en este parámetro. No obstante, en dos casos la entidad solicitante no había cumplimentado este apartado (expte. 8/2020, expte. 12/2020), a pesar de lo cual se les otorgó la puntuación máxima.

Por último, en relación con el criterio referente a la existencia de un *“sistema de seguimiento y evaluación de la actuación, mediante el establecimiento de indicadores que permitan medir su grado de cumplimiento”*, tampoco se establecen instrucciones sobre su cumplimentación.

El modelo de solicitud recoge simplemente los conceptos de: objetivo, indicador y resultado esperado. En la práctica, el Instituto asignó en 2020 la puntuación máxima a todas las entidades, salvo dos que no cumplimentaron este apartado, pero el análisis efectuado pone de manifiesto que, en realidad, no se valora que el sistema de seguimiento y evaluación sea adecuado, sino que la entidad haya consignado los tres elementos citados. Así, se han identificado objetivos, indicadores o resultados esperados que no tienen relación directa con las actuaciones dirigidas al colectivo de mayores (v.gr.: gastos de electricidad como objetivo), así como otros que resultan vagos y sin concreción numérica (v.gr.: *“audiencias altas”*, *“cumplimiento de objetivos”*, *“resultados esperados muy buenos”*, resultados del 100 % sin estar referidos a ninguna magnitud).

A lo anterior debe añadirse que, aun en el supuesto de que los objetivos e indicadores tuvieran una correcta definición y concreción, el IMSERSO no ha establecido ningún criterio que permita valorar su cumplimiento, sin olvidar que este seguimiento requeriría una asignación de personal sensiblemente superior a la que existe a la fecha de realización de esta fiscalización.

3. Presupuesto (máximo 20 puntos)

De acuerdo con el artículo 6.2.c) de la convocatoria *“se valorará la adecuación del presupuesto presentado por la entidad para la realización de las actividades previstas y el coste medio por socio”*.

En primer lugar, debe señalarse que, a pesar de lo establecido, el Instituto únicamente tiene en cuenta el coste medio, sin considerar la adecuación del presupuesto presentado para la realización de las actividades previstas.

En este aspecto, se han observado dos tipos de incidencias que evidenciarían que, en algunas beneficiarias no existe una adecuada presupuestación de las actuaciones a realizar, y que el IMSERSO no ha tomado en consideración para la valoración de este apartado. Así:

- Existen entidades cuyo presupuesto estimado para la realización de la actuación es superior al presupuesto total previsto de la entidad, lo que carece de lógica (v.gr.: expte. 8/2020, expte. 17/2020, -expte. 24/2020, expte. 30/2020).
- Numerosas entidades presentan desviaciones muy importantes entre el presupuesto estimado y el realmente ejecutado, lo que pone de manifiesto la existencia de deficiencias significativas en la presupuestación que el Instituto no ha advertido. Estas desviaciones superan en ocasiones el 100 %, llegando a alcanzar hasta un 700 %, lo que pone de manifiesto una significativa falta de rigor en la consideración de este criterio²¹.

Por otra parte, el cálculo del coste medio resulta afectado por el cambio operado a partir de la convocatoria de 2018 que tomó como referencia el número de socios en sustitución del número de beneficiarios, por lo que no cabe sino remitirse a lo antes indicado a este respecto.

4. Cofinanciación (máximo 30 puntos)

En este apartado, previsto en el artículo 6.2.d) de la convocatoria, se tiene en cuenta si la actuación para la que se solicita la subvención ha obtenido o prevé obtener cofinanciación pública (independientemente del IMSERSO) o privada, siempre que supere el 10 % del presupuesto total de la actuación, otorgando entre 10 y 30 puntos según presente uno o los dos tipos de financiación.

La valoración de este criterio, nuevamente, está basada en estimaciones que no son comprobadas por el IMSERSO. Se ha efectuado una comparación de esta información con los datos de ejecución certificados, habiéndose identificado supuestos para los que la puntuación asignada en función de las fuentes de financiación previstas, a partir de la cual se calculó el importe de la subvención concedida, no se correspondió con la presentada en la justificación, sin que esta circunstancia mereciera ninguna respuesta por parte del Instituto. Cabe citar como ejemplos más destacados los de dos entidades, en relación con los ejercicios 2019 y 2020 (expedientes 18/2019 y 18/2020 y expedientes 30/2019 y 21/2020), que fueron valoradas con la puntuación máxima en este apartado (30 puntos), y según la memoria económica justificativa no contaron con financiación distinta del IMSERSO, lo que cuestiona el rigor de la verificación que efectúa el Instituto sobre las justificaciones presentadas como se comentará más adelante.

Por otra parte, se ha observado que el IMSERSO ha seguido diferentes criterios en la asignación de puntos, ya que si bien en la mayoría de los expedientes, el 10 % exigido de financiación propia o de terceros, excluyendo la subvención del IMSERSO, se calcula a partir de la suma de estos dos componentes (así, en el expediente 28/2020 el IMSERSO especifica *que “sumadas la financiación propia y la de otras fuentes llegan al 10 %”*), en el expediente 23/2020 se otorga la puntuación

²¹ Entre estas desviaciones destacan:

- Expedientes 7/2020, 15/2020 y 22/2020: a pesar de que la estimación efectuada para el 2019 se excedió un 29,55 %, 33,86 % y un 44,82 % de la realidad, respectivamente, para el ejercicio 2020 vuelven a efectuar la misma estimación.
- Expediente 2/2020: la previsión de gasto en Actividades para 2019 fue el triple de lo que había ejecutado en 2018, y para 2020 presupuestan siete veces más de lo que realmente realizaron tanto en 2018 como en 2019.
- Expediente 18/2020: esta entidad presenta una gran desviación entre presupuesto estimado y ejecutado. En 2019 el presupuesto duplicó el importe de la ejecución de 2018, y se ejecutó a la mitad, pero aun así en 2020 vuelven a incrementar la estimación un 88 % respecto a la realidad de 2019.
- Expediente 25/2020: esta entidad presenta una estimación en 2019 un 192 % mayor que el gasto real del ejercicio 2018, y su ejecución llegó al 60 % del total, a pesar de lo cual en 2020 vuelven a presupuestar por encima del ejecutado en 2019 en un 88 %.

teniendo en cuenta si el 10 % se obtiene para cada uno de los tipos de financiación, por lo que la puntuación fue de 15 y no de 30 como habría resultado de seguir el criterio general.

En otros casos se han identificado errores en la puntuación, como el expediente 27/2019, que presentó datos sobre aportación propia y el IMSERSO no los tuvo en cuenta, no puntuando este apartado cuando lo debió haber valorado con 15 puntos.

Todo ello pone de manifiesto la debilidad del control interno existente.

5. Voluntariado y participación (máximo 20 puntos)

Para la valoración de este apartado, previsto en el artículo 6.2.e) de la convocatoria, el IMSERSO tiene en consideración el dato consignado por la entidad en la Memoria de actuación (Anexo III.6.1.2 de las BBRR), si bien se han identificado incidencias que podrían afectar a la puntuación. Así:

- Se ha observado una falta de homogeneidad por parte del IMSERSO en el cómputo del número de voluntarios de las entidades integrantes en el caso de federaciones o confederaciones, ya que se incluyeron todos ellos en el caso de la entidad con número de expediente 7/2020, y no se tuvieron en cuenta más que los voluntarios de la entidad solicitante para las demás confederaciones.
- El número de voluntarios para la actuación declarado por cuatro beneficiarias es superior al de voluntarios totales de las mismas (v.gr.: exptes. 2/2020, 25/2020, 28/2020, 31/2020).
- En algunos casos (v.gr.: expte. 3/2020), los voluntarios declarados que participan en las actuaciones subvencionadas no estaban dedicados al colectivo de mayores, a pesar de lo cual fueron tenidos en cuenta en la valoración.

6. Subvenciones percibidas en convocatorias anteriores y experiencia en la gestión de actuaciones sociales (máximo 10 y 20 puntos)

De acuerdo con lo previsto en los apartados f) y g) del artículo 6.2 de la convocatoria de 2020, los aspectos tenidos en cuenta para estos dos criterios son:

- *Subvenciones percibidas en convocatorias anteriores: se tendrán en cuenta las actuaciones en que, persistiendo la necesidad y habiendo recibido subvención por el Imserso en el área de mayores en las convocatorias anteriores, hayan obtenido una valoración positiva de su ejecución (máximo 10 puntos).*
- *Experiencia en la gestión de actuaciones sociales: se valorará la especialización en la gestión de actuaciones subvencionadas por el Imserso en el área de mayores (máximo 20 puntos).*

Sin embargo, el IMSERSO valora en los dos criterios exactamente lo mismo: el número de años que la entidad lleva recibiendo la subvención del IMSERSO.

Respecto al primero de ellos, no estando prevista la existencia de ningún documento que acredite el cierre de la revisión de la justificación presentada en convocatorias anteriores, ni la valoración positiva en su ejecución, el Instituto carece de base para su puntuación.

Respecto al segundo, debe señalarse que el Instituto no siempre está valorando el tiempo que las entidades solicitantes llevan desarrollando las referidas actuaciones sociales. A modo de ejemplo,

al acceder la entidad con número de expediente 32/2020 por primera vez a la subvención en el año 2020, fue puntuada con cero puntos, a pesar de que, al menos desde 2013, manifestó realizar actuaciones dirigidas al colectivo de mayores, incluidos cursos y publicaciones.

D) CUARTA FASE: RESULTADO DE LA VALORACIÓN Y FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

El artículo 9 de las BBRR dispone que la Comisión de Evaluación, a la vista de todo lo actuado y de los informes del respectivo Órgano Colegiado, formulará la oportuna propuesta de resolución al Director General del IMSERSO, debiendo incluir la relación de entidades solicitantes para las que se propone la concesión de la subvención y su cuantía, especificando su evaluación y los criterios de valoración seguidos para efectuarla.

En la subvención analizada, la Comisión de Evaluación formuló dos propuestas de resolución, el 16 de noviembre y 3 de diciembre de 2020, esta última como consecuencia de las observaciones efectuadas por la Intervención Delegada en el IMSERSO, que dieron lugar a una modificación de la propuesta de distribución inicial del crédito presupuestario²². Así, para aquellas entidades que cumplieron los requisitos establecidos en las BBRR y en la convocatoria y alcanzaron una puntuación mínima de 50 puntos en los criterios de valoración de la segunda fase (valoración de la entidad), la propuesta de distribución del crédito presupuestario se efectuó en función de la puntuación total obtenida (fase segunda y tercera), una vez deducida dicha puntuación mínima²³. Como consecuencia, la Comisión de Evaluación, del total de 43 entidades solicitantes, propuso la concesión de la subvención a 32 entidades y la no concesión para once (dos por no superar la puntuación mínima, ocho por no cumplir alguno de los requisitos establecidos en la convocatoria y una por desistimiento, al no aportar la entidad en el plazo de diez días la documentación requerida).

A este respecto, debe señalarse que existen tres trámites en la LGS, de carácter opcional, no recogidos en las BBRR de las subvenciones objeto de fiscalización:

- La propuesta de resolución provisional (artículo 24.4 de la LGS) formulada por el órgano instructor.
- La aceptación de la propuesta de resolución definitiva (artículo 24.5 de la LGS) por los interesados.
- La reformulación de la solicitud (artículo 23.2.j) de la LGS), en la que se insta al beneficiario a rehacer su solicitud cuando el importe de la subvención de la propuesta de resolución provisional sea inferior al que figura en la solicitud presentada *“para ajustar los compromisos y condiciones a la subvención otorgable”*.

²² En las dos actas de las reuniones celebradas por la Comisión de Gobierno se hace referencia a la presentación de los informes efectuados por el Órgano Colegiado, no obstante, estos últimos figuran firmados con posterioridad a la celebración de las mismas, aunque antes de la formulación de la propuesta de concesión.

²³ Según establece el artículo 6 de la convocatoria correspondiente al año 2020 *“Para la distribución del crédito presupuestario se obtiene el valor del punto. Dicho valor será el resultado de la división entre el presupuesto total y la suma de los puntos de todas las entidades, una vez deducidos los 50 puntos de puntuación mínima. El valor del punto se multiplicará por los puntos obtenidos por cada entidad, resultando la cuantía a asignar a cada una de ellas. Las cifras obtenidas se redondearán a dos decimales. En el supuesto de que la cuantía a asignar a cada entidad supere la cantidad solicitada por la misma, el remanente total será distribuido, dividiéndolo entre la suma de la puntuación de las entidades que no hayan superado la cantidad solicitada, obteniendo así el nuevo valor del punto. Este nuevo valor del punto se multiplicará por los puntos obtenidos por cada entidad, resultando una segunda cuantía a asignar a cada una de ellas. De continuar existiendo remanente se procederá, de la misma manera, a sucesivos repartos hasta agotar el crédito disponible”*.

Los responsables de la gestión de estas ayudas mantienen que no parece conveniente realizar el trámite de la propuesta provisional y la notificación a los interesados para que efectúen alegaciones, dado que prácticamente la totalidad de los gastos que se presentan para justificación de la subvención corresponden a costes fijos. Y ello a pesar de que, en la generalidad de los casos, la subvención concedida por el Instituto es inferior al importe solicitado.

En estos casos, parecería más adecuado que se diese la posibilidad de:

- no aceptar la propuesta de resolución, rechazando así la posibilidad de acceder a la condición de beneficiario;
- aceptar la propuesta, asumiendo la entidad la diferencia entre la cuantía propuesta y la solicitada; o
- reformular la solicitud para readaptar los compromisos y condiciones a la propuesta de concesión.

Con el procedimiento actual, el beneficiario debería ajustar sus compromisos y los conceptos presupuestados en la solicitud a la subvención concedida, aportando la diferencia de financiación necesaria para la total ejecución de la actividad subvencionada, de acuerdo con lo establecido en los artículos 32.2 y 61 del RLGS, aunque no siempre lo hace, sin que el Instituto lo exija, como se verá más adelante.

La actuación que sí se prevé en las BBRR (artículo 12), es que las entidades puedan presentar, si el Director General del IMSERSO así lo solicita, una nueva memoria, adaptada al contenido de la resolución, si bien el IMSERSO no ha utilizado esta posibilidad²⁴.

II.3.2. Resolución

La resolución de concesión de la subvención pone fin al procedimiento administrativo de concesión de las subvenciones.

En la convocatoria de 2020, el Director General del Instituto dictó las correspondientes resoluciones en plazo y fueron notificadas a los beneficiarios dentro de los seis meses desde la publicación del extracto de la resolución de convocatoria en el BOE, haciéndose públicas en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (en adelante BDNS) de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la convocatoria. No obstante, en la convocatoria de 2019, las resoluciones fueron notificadas con un ligero retraso, ya que el extracto de la convocatoria fue publicado en el BOE con fecha 6 de mayo de 2019, y las resoluciones de concesión tienen registro de salida del IMSERSO de fecha 29 de noviembre de 2019.

A continuación, se exponen los resultados obtenidos del análisis efectuado sobre las resoluciones de concesión a las entidades beneficiarias:

1. Compromisos asumidos por los beneficiarios

El artículo 62 del RLGS dispone que, en la resolución de concesión, deben quedar claramente identificados los compromisos asumidos por los beneficiarios, añadiendo que cuando el importe de la subvención y su percepción dependan de la realización por parte del beneficiario de una actividad

²⁴ El Instituto ha manifestado que se ha tenido en cuenta para la convocatoria del año 2022.

propuesta por él mismo, deberá quedar claramente identificada tal propuesta o el documento donde se formuló. En idéntico sentido se pronuncia el artículo 9 de las BBRR.

Estos compromisos deben ser cumplidos por los beneficiarios y exigidos por el órgano de gestión, pues una de las causas de reintegro de la subvención es su incumplimiento, siempre que afecten o se refieran al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención (artículo 37.1.f) de la LGS). Similar pronunciamiento se efectúa en el artículo 91.1 del RLGS.

Debe recordarse en este punto que el artículo 61 del RLGS señala que *“cuando la subvención tenga por objeto impulsar determinada actividad del beneficiario, se entenderá comprometido a realizar dicha actividad en los términos planteados en su solicitud”*.

De esta forma, el artículo 91.2. del RLGS dispone que cuando la subvención se hubiera concedido para financiar inversiones o gastos de distinta naturaleza, la ejecución deberá ajustarse a la distribución acordada en la resolución de concesión y, salvo que las BBRR o la resolución de concesión establezcan otra cosa, no podrán compensarse unos conceptos con otros. Asimismo, el artículo 14.3 de las BBRR no admite compensaciones entre gastos de diferentes actuaciones, estando cada uno de estos conceptos limitado por el importe asignado en la resolución de concesión, sin perjuicio de ulteriores modificaciones autorizadas.

Sin embargo, se ha observado que el IMSERSO no comprueba que los compromisos que figuraban en el presupuesto de la solicitud (v.gr.: importe de los conceptos de gasto incluidos en ella), hayan sido cumplidos por el beneficiario. Esta falta de exigencia del cumplimiento de los conceptos presupuestados en la solicitud, puede dar lugar a que las entidades beneficiarias no realicen actividades previstas en ella, y desvíen la financiación otorgada para ello a otros conceptos de su funcionamiento (v.gr.: salarios), pudiendo ocurrir que, a través de estos fondos públicos, se estén financiando estructuras de entidades con independencia de su fin último, la realización de actuaciones en beneficio del colectivo de mayores²⁵.

En este sentido, analizada la justificación presentada por las 32 entidades que resultaron beneficiarias en la convocatoria correspondiente al año 2019, se observa que:

- El IMSERSO concedió a dieciséis entidades una cuantía idéntica a la solicitada, pero exclusivamente seis cumplieron con el compromiso asumido en la solicitud, es decir, justificaron gastos por los mismos conceptos e importe, no siendo así para las restantes. Cuatro de estas últimas justificaron un importe menor en el concepto de actividades (exptes. 4/2019, 10/2019, 11/2019 y 13/2019).
- El IMSERSO reconoció a las otras dieciséis entidades un importe inferior al solicitado. Entre estas, siete redujeron el concepto relativo a actividades en un porcentaje superior a la reducción experimentada en la subvención concedida (exptes. 2/2019, 5/2019, 20/2019, 7/2019, 15/2019, 18/2019 y 22/2019). Incluso las cuatro últimas, incrementaron el concepto correspondiente a gastos de personal a pesar de la reducción experimentada en el importe de la subvención.

²⁵ El IMSERSO, en el trámite de alegaciones, afirma que *“la resolución de concesión no determina la cuantía a justificar por cada concepto de gasto, para dar mayor flexibilidad en la distribución de los mismos a las entidades, en función de sus necesidades”*. No obstante, no parece lógico que las entidades presenten una solicitud desglosada por conceptos de gastos, que es objeto de valoración por el Instituto, para posteriormente permitirles un excesivo grado de flexibilidad en la justificación de la subvención. En todo caso, la flexibilidad entre los conceptos del presupuesto de la solicitud debería estar regulada (limitada) en la convocatoria o en la resolución de concesión.

2. Plazos de ejecución

Las BBRR, en el artículo 12 b), establecen entre las obligaciones de las entidades beneficiarias *“realizar la actividad que fundamente la concesión de la subvención en la forma, condiciones y plazo establecidos para cada actuación, y en su defecto, antes del 31 de diciembre del año siguiente al de la convocatoria, sin perjuicio de la posibilidad de autorización de prórroga”*.

Las resoluciones de concesión correspondientes a la convocatoria del año 2020 autorizaron, de acuerdo con lo solicitado por cada entidad, un plazo de ejecución de doce meses (salvo para la entidad con número de expediente 18/2020 que fue de nueve), si bien estos resultaron muy dispares, abarcando, desde el 1 de enero de 2020 como fecha de inicio, hasta el 31 de marzo de 2022 como fecha de fin.

Los diferentes periodos de ejecución, que se extendieron más de dos años, no facilitan la gestión de la subvención por el IMSERSO, ya que dificultan las tareas de verificación de los justificantes de gasto, el análisis de la posible concurrencia con otras subvenciones o ayudas, o la comprobación de la efectiva realización de las actividades.

Asimismo, esta situación afecta negativamente a la aplicación de los fondos, en el ámbito temporal previsto, por los beneficiarios. En efecto, para la convocatoria de 2020, se observa que en 17 entidades ya había transcurrido el 50 % del plazo de ejecución cuando se les concedió la subvención, llegando a superar el 90 % en trece.

Teniendo en cuenta que los gastos de estructura (mantenimiento y personal) tienen carácter fijo y periódico, esta forma de proceder pudiera dar lugar a que las entidades financien durante el ejercicio los citados gastos y hagan depender la realización de las actividades del importe recibido, lo que pondría en riesgo su implementación (en los casos en que el importe recibido fuera inferior a lo solicitado).

3. Abono

Tal y como establece el artículo 10 de las BBRR, el pago de la subvención *“tendrá carácter de pago anticipado en virtud de lo dispuesto en el artículo 34.4 de la LGS”*, apartado que regula una excepción a la norma general que dispone que el abono se realizará previa justificación de la actividad. Por otra parte, en virtud del RLGS, tampoco se les exige la constitución de garantías.

No se han observado incidencias significativas en esta fase del procedimiento.

4. Modificaciones de la resolución

Las modificaciones de la resolución, que están contempladas en la LGS (artículo 17.1.I), en el RLGS (artículo 64) y en las BBRR (artículo 11), pueden ser solicitadas por el beneficiario si concurren las circunstancias previstas en las BBRR, siempre que no dañen derechos de terceros y que su solicitud sea anterior a que concluya el plazo de realización de la actividad.

Todas las modificaciones autorizadas por el Director General del IMSERSO han respondido, tanto en la convocatoria del año 2019 como en la del 2020, a una ampliación del plazo de ejecución, cinco con relación a la primera (exptes. 4/2019, 7/2019, 14/2019, 15/2019 y 18/2019) y una respecto a la segunda (expte. 2/2020).

Se considera que en esta línea de subvención (convocada todos los años para financiar principalmente los gastos corrientes del ejercicio) la ampliación del plazo de ejecución no estaría,

con carácter general, justificada, puesto que los gastos imputados en el periodo ampliado han sido, en su mayoría, los de carácter periódico relativos al funcionamiento y estructura, que son gastos de continuidad. Por tanto, se considera que la modificación del plazo de ejecución no debería utilizarse por las entidades como un trámite para evitar el reintegro del importe no consumido como consecuencia de haber dejado de ejecutar parte de las actividades previstas. Así, se comprueba en las entidades que solicitaron la ampliación que, o bien no justificaron adecuadamente la existencia de circunstancias sobrevenidas o, habiendo sido estas argumentadas, los gastos imputados en el periodo ampliado fueron ajenos a las actividades para las que se solicitaba la prórroga, respondiendo con carácter general a gastos de personal, arrendamiento, suministros, o gestoría, entre otros. La situación descrita contrasta con la actuación de otras entidades que como consecuencia de la crisis sanitaria del COVID-19 devolvieron voluntariamente una parte de la subvención al no haber podido ejecutar los programas según lo previsto, tales como las correspondientes a los expedientes con número 13/2019, 29/2020, 28/2019, 10/2020 y 8/2020. Este proceder, autorizado por el Instituto, no parece conforme con el principio de igualdad (artículo 8.3.a) de la LGS).

II.4. SEGUIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES SUBVENCIONADAS Y COMPROBACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN PRESENTADA POR LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS

El artículo 12 de las BBRR recoge las obligaciones que deben cumplir las entidades beneficiarias de las subvenciones objeto de fiscalización, adicionales a las previstas en los artículos 13 (Control, seguimiento y evaluación), 14 (Justificación de los gastos) y 15 (Memorias justificativas y explicativas de la realización de la actuación subvencionada) de dichas bases y las que, con carácter general, se recogen en el artículo 14 de la LGS.

Los beneficiarios deben *“cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones”*, tal y como establece el artículo 14 de la LGS, y en concreto, *“Realizar la actividad que fundamenta la concesión de la subvención en la forma, condiciones y plazo establecidos para cada actuación y, en su defecto, antes del 31 de diciembre del año siguiente al de la convocatoria, sin perjuicio de la posibilidad de autorización de prórroga”*, según la redacción del artículo 12 de las BBRR.

A estos efectos, el artículo 15 de las BBRR, en línea con lo recogido en el artículo 72 del RLGS, establece la modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto, señalando que *“las entidades subvencionadas deberán presentar, ante el órgano concedente, una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos y otra memoria económica justificativa del coste de las actividades realizadas, (...) en el plazo de un mes a partir de la finalización de sus actividades”*.

El mismo artículo 15 concreta el contenido de la memoria económica²⁶.

Las incidencias más significativas que se han observado en esta fase del procedimiento son las siguientes:

- El IMSERSO elabora anualmente un “Manual orientativo para la justificación de la aplicación de las subvenciones concedidas por el IMSERSO en el Área de gestión de programas de mayores”. Las entidades beneficiarias justificaron la subvención presentando los modelos incluidos en el referido Manual; sin embargo, estos modelos no se ajustaban plenamente a lo estipulado en las BBRR, lo que ha podido provocar que aquellas no comunicaran determinada información y documentación establecida en las BBRR o la proporcionada no fuera correcta. Así:
 - El Manual, hasta la convocatoria del año 2021 contemplaba la presentación de los documentos justificativos originales, lo que no se compadece con lo establecido en el artículo 12 i) de las BBRR que, simplemente, exige su conservación en tanto puedan ser objeto de actuaciones de control por los órganos competentes. A partir de ese año, la presentación debe realizarse en formato digital a través de la Sede Electrónica del IMSERSO, pero sigue existiendo una inconsistencia entre el Manual y lo establecido en las BBRR, como consecuencia de que estas no han sido modificadas desde el año 2007.
 - El modelo correspondiente a la “relación de justificantes” no incluye todos los campos a los que hace referencia el artículo 15 de las BBRR, tales como el número de factura, la indicación del acreedor y la fecha de pago. Si bien esta información se encuentra en los justificantes remitidos, lo cierto es que tampoco se corresponde en este punto lo exigido por el Manual y lo establecido en las BBRR.
 - El modelo de “certificación justificación gastos” establece que se cumplimente si la entidad ha obtenido ingresos en la realización de la actuación, generado intereses por la subvención y obtenido otras subvenciones de diferentes entidades públicas o privadas, y en caso afirmativo, que se detalle el importe y las actuaciones a las que han ido destinados. No obstante, el artículo 14.9 de las bases reguladoras exige, asimismo, la acreditación de la aplicación a las actividades subvencionadas de los fondos propios.
- Por otra parte, el IMSERSO no cuenta con una aplicación informática específica para la gestión y control de las subvenciones objeto de fiscalización, sino que, simplemente, utilizó herramientas de entorno Office (concretamente hojas de cálculo Excel) para recoger, por un lado, los datos de las solicitudes con indicación de la entidad, el importe solicitado, la valoración de las entidades y actuaciones y las cuantías propuestas; y por otro, en el archivo que denomina “control de

²⁶ La memoria económica debe contener lo siguiente:

- Una relación clasificada de los gastos e inversiones de la actividad, con indicación del acreedor y del documento, su importe, fecha de emisión y, en su caso, fecha de pago. En caso de que la subvención se otorgue con arreglo a un presupuesto, se indicarán las desviaciones acaecidas.
- Las facturas o documentos de valor probatorio equivalente en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa incorporados en la relación a que se hace referencia en el párrafo anterior y, en su caso, la documentación acreditativa del pago.
- Reflejo en la relación de gastos e inversiones de la actividad, recogida en el punto primero del contenido de la memoria económica, de la imputación de los gastos de gestión, que no excederán del porcentaje que sobre la cuantía total subvencionada fije la resolución de convocatoria.
- Una relación detallada de otros ingresos o subvenciones que hayan financiado la actividad subvencionada con indicación del importe y procedencia.
- Los tres presupuestos que en aplicación del artículo 31.3 de la LGS, deba haber solicitado el beneficiario.
- En su caso, carta de pago de reintegro en el supuesto de remanentes no aplicados así como de los intereses derivados de los mismos.

justificación”, los datos relativos al cumplimiento por el beneficiario de los plazos establecidos para la presentación de la documentación, tales como, el plazo máximo para justificar, la solicitud de prórroga y la fecha de presentación.

En este sentido, se han observado importantes deficiencias debido a la ausencia de campos clave para el seguimiento y control de los expedientes. Así, en relación con el procedimiento de concesión, no figuran datos que permitan verificar la pista de auditoría (v.gr.: quién efectuó la valoración, cómo se realizó, quién la supervisó, etc.), ni las modificaciones solicitadas y concedidas. Tampoco se deja constancia de las consultas efectuadas a la Base de datos de Cliente Ligerero Sustitución de Certificados en Papel (SCSP) y a la BDNS. En relación con el control de la justificación, no constan los requerimientos realizados a las entidades, ni las comprobaciones que el IMSERSO haya efectuado, en su caso, de la justificación presentada por las mismas.

- Si bien la normativa reguladora de las ayudas contempla todas las fases del procedimiento de concesión y gestión, el Instituto carece de un manual que regule, de forma detallada, aspectos tales como el contenido y los plazos del proceso de revisión de las justificaciones presentadas, el cobro y registro contable de los ingresos por cantidades no aplicadas, la imposición de sanciones o el propio registro de estas actuaciones, lo que ocasiona inseguridad jurídica, tanto en los gestores como en los beneficiarios de las subvenciones, con el riesgo de inconsistencias en la actuación administrativa e incluso, en ocasiones, de incumplimiento de la normativa aplicable.
- En relación con las actuaciones de comprobación que debe realizar el órgano concedente, el artículo 32 de la LGS dispone que *“comprobará la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la misma”*. De esta forma, el Reglamento regula de forma diferenciada dos actuaciones de comprobación, con un alcance y contenido distinto:

a) Comprobación de la adecuada justificación de la subvención (artículo 84 del RLGS)

Como se ha anticipado, la justificación de estas subvenciones se realiza por el procedimiento de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto; sin embargo, no existe constancia documental de qué comprobaciones realiza el Instituto para su verificación, ni del número de las efectuadas y por qué entidades fueron presentadas, ni de los resultados obtenidos en el referido análisis. De lo que sí existe evidencia, es de que las comprobaciones efectuadas por el IMSERSO no han dado lugar al inicio de oficio de ningún procedimiento de reintegro en el periodo 2014-2021, ya que, tal y como se desarrolla en el subapartado II.5, los únicos procedimientos que se han iniciado en dichos años derivan de los informes de control financiero emitidos por la Intervención General de la Seguridad Social.

A ello debe añadirse, tal y como se ha manifestado, que no existen instrucciones internas que establezcan un plazo para la revisión de las justificaciones, lo que unido a la escasez de recursos humanos dedicados a esta labor y a que este personal también se tiene que dedicar a tareas de concesión y gestión de las ayudas (incluso formando parte tanto de la Comisión de Evaluación como del Órgano Colegiado), pone de manifiesto el riesgo de que se realice una comprobación insuficiente de las justificaciones recibidas. Debe recordarse que el artículo 84.2 del RLGS exige que la comprobación de las justificaciones se realice *“sobre la base de una muestra representativa”*, y que, como se ha indicado, no existe constancia de este extremo.

En este sentido, ante la ausencia de regulación de un plazo específico de revisión, el Instituto debería, al menos, realizar las actuaciones de comprobación en un periodo máximo de cuatro años (artículo 84 RLGS)²⁷. No obstante, como las convocatorias son anuales, el retraso de la verificación de la justificación en más de un año se traducirá necesariamente en un solapamiento de las convocatorias a comprobar, y en un incremento de la posibilidad de que los errores que deberían haber sido detectados y resueltos tras la presentación de la justificación no puedan ser solventados y se repitan en sucesivas convocatorias, sin olvidar el incremento del montante de los intereses de demora que, en su caso, pudieran derivarse.

b) Comprobación de la realización de la actividad y del cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión y disfrute de la subvención (artículo 85 RLGS)

El Reglamento dispone que el órgano concedente de la subvención tendrá la obligación de elaborar anualmente un plan anual de actuación para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas, indicando el alcance de la muestra seleccionada, los métodos para su selección, los principales aspectos a comprobar y el momento de su realización.

Por su parte, el artículo 13 de las BBRR establece que *“las entidades subvencionadas deberán facilitar periódicamente el grado de cumplimiento de las actuaciones, de acuerdo con el calendario e instrucciones de seguimiento dictadas a estos efectos por el órgano concedente”*.

A este respecto, debe señalarse que el IMSERSO no ha elaborado un Plan anual de actuación para verificar la efectiva realización de las actividades subvencionadas (en este caso, en favor del asociacionismo entre mayores), ni ha establecido un calendario ni dictado instrucciones para la remisión periódica por los beneficiarios de su grado de cumplimiento.

Esta ausencia de comprobación favorece que año tras año se siga subvencionando a las mismas entidades sin que exista constancia de si las actividades que desarrollan tales organizaciones y la finalidad que persiguen redundan efectivamente en beneficio del colectivo de mayores.

- Del análisis efectuado por este Tribunal de Cuentas sobre los justificantes de gastos y las memorias económicas y de actividades presentadas por los beneficiarios de las subvenciones en relación con la convocatoria del año 2019 se deducen las siguientes incidencias:

1. Relativas a la memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos.

Analizadas las memorias presentadas por las entidades beneficiarias de la subvención, se observa que su contenido es dispar, ya que unas incluyen información exclusivamente sobre actuaciones subvencionadas por el IMSERSO y otras sobre actuaciones efectuadas por la entidad, hayan sido o no objeto de financiación. En cualquier caso, dicha información es genérica, no detalla las desviaciones existentes entre las actividades previstas y las realizadas, ni el grado de consecución de los objetivos, información que resultaría necesaria para determinar el cumplimiento de las

²⁷ Si bien este plazo está previsto solo respecto de la prescripción de la acción para obtener el reintegro de subvenciones.

condiciones impuestas en la concesión de la subvención y valorar a las entidades en las siguientes convocatorias.

Como ya se ha referido, las entidades beneficiarias vienen obligadas a acreditar la realización de las actividades subvencionadas en los términos planteados en la solicitud, concepto este más amplio que el relativo a las actividades financiadas por el IMSERSO, y así se deduce de la LGS (artículo 30) y del Reglamento (artículos 61 y 32).

A este respecto, si bien todas las entidades certifican que *“han realizado las actividades para las que fue concedida la subvención”*, existen diferencias muy significativas entre el presupuesto total estimado de la entidad y el presupuesto real, de acuerdo con la información suministrada por las beneficiarias (presupuesto estimado del año 2019 -convocatoria 2019- y presupuesto real del año 2019 -convocatoria 2020-). Solamente una entidad (exptes. 21/2019 y 31/2020) ejecutó el presupuesto en los mismos términos que lo tenía previsto, es decir, en la misma cuantía y por los mismos conceptos; otra (exptes. 9/2019 y 9/2020) se ajustó al importe presupuestado pero con una distribución de conceptos distinta, y 18 tuvieron unos gastos inferiores a los estimados, como consecuencia de no haber desarrollado, en la mayoría de los supuestos, la totalidad de las actividades que tenían previstas, que llega a ser inferior a un 40 % en nueve de ellas. Incluso tres entidades que tuvieron un presupuesto superior al previsto redujeron sus actividades. No puede olvidarse que varios de los criterios de valoración aplicados por el IMSERSO parten de las estimaciones efectuadas por las entidades. Sin embargo, esta información no se tiene en cuenta a la hora de valorar las solicitudes en la convocatoria siguiente.

En muchos de los supuestos existe una relación directa entre la reducción de actividad que desarrolla finalmente la entidad y la reducción del importe de la subvención concedida por el IMSERSO respecto al solicitado. No obstante, si la reducción de la partida de Actividades continúa en el tiempo, sin una correlativa reducción de los costes de estructura, tales entidades entrarían en riesgo de estar sobredimensionadas y por tanto sobrefinanciadas, por lo que, como se ha anticipado, deberían adecuar los costes citados, que estaban calculados para un volumen de actividades superior, a las actividades reales. En caso contrario se estaría incumpliendo el fin que se pretende de la subvención *“respaldar a las entidades que operan en este ámbito desde una perspectiva organizativa o institucional, para de este modo fomentar o potenciar la posterior actividad de protección social que han de desarrollar”*, tal y como establece la parte introductoria de las BBRR.

En este sentido, tal y como se manifestó anteriormente, 20 de las 32 entidades beneficiarias tuvieron en el año 2019 unos gastos de estructura que excedieron el 50 % de los gastos totales de la entidad, superando en once de ellas el 70 %. Adicionalmente, para once de las organizaciones la subvención del IMSERSO representó un porcentaje superior al 74 % de sus ingresos totales. Interrelacionando ambos datos destacan, por ejemplo, las entidades con números de expediente 10/2020 (la subvención supone el 92,3 % de sus ingresos y presenta un 79,9 % de costes de estructura) y 4/2020- (91,8 % de dependencia y 74,4 % de gastos de estructura), para las que la ayuda del IMSERSO posibilita su propia existencia, lo que podría cuestionar que las actividades desarrolladas en favor del colectivo fueran suficientes para justificarla.

Por último, debe tenerse en cuenta que si bien la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 pudo afectar al desarrollo de las actividades que tenían previstas determinadas entidades, 18 de las 32 beneficiarias habían finalizado el periodo de ejecución correspondiente a la convocatoria del año 2019 antes de dicha declaración y aquellas que solicitaron una ampliación del periodo de ejecución por este motivo, acabaron imputando gastos ajenos a las actividades para las que se solicitaba la prórroga, respondiendo con carácter general a gastos de personal, arrendamiento o suministros.

2. Análisis de la memoria económica justificativa del coste de las actividades realizadas

Tras el análisis realizado sobre estas memorias, se han identificado diversas deficiencias que no han sido puestas de manifiesto por el Instituto en la comprobación de las justificaciones realizada, que evidencian la debilidad del control interno, y que podrían dar lugar al reintegro de cantidades indebidamente aplicadas o a la imposición de sanciones. Estas deficiencias son las siguientes:

- a) En primer lugar, es necesario reiterar lo manifestado en el epígrafe II.3.2 respecto a que las entidades beneficiarias, con carácter general, no presentaron unos justificantes que se correspondieran con los conceptos de gasto incluidos en su solicitud y, toda vez que no fue autorizada ninguna modificación de la misma, estarían comprometidos a realizar la actividad en los términos planteados en aquella (artículo 61 del RLGS).
- b) El objeto de la subvención lo constituye la financiación de los gastos de funcionamiento y de las actividades habituales de las entidades beneficiarias. En este sentido, se considera que la subcontratación de las actividades habituales (v.gr.: cursos de formación, publicaciones y, en general, las actividades que constituyen su objeto) debe someterse a los requisitos establecidos en el artículo 12 de las BBRR y los artículos 29 de la LGS y 68 de su reglamento.

En particular, en el análisis efectuado se ha observado la existencia de subcontratación en dos casos, en los cuales se han apreciado las siguientes deficiencias:

- La entidad con números de expediente 18/2019 y 18/2020 no gestionó de forma directa los cursos de formación impartidos, actividades que eran propias de la entidad y constitutivas del objeto de la subvención, tal y como consta en la memoria explicativa de la actuación presentada con la solicitud de la subvención tanto en la convocatoria correspondiente al año 2019 como al año 2020, ya que subcontrató, sin mediar autorización previa del IMSERSO (a lo que estaba obligada por ser superior su importe al 20 % de la subvención y a 60.000 euros), con diversas empresas el desarrollo y ejecución de los mismos. En cualquier caso, al menos con una de ellas, la actividad subcontratada excedió ampliamente el porcentaje máximo previsto en la normativa, alcanzando el 65,38 % de la actividad subvencionada en el año 2019 (69.476,62 euros) y el 64,46 % en el año 2020 (67.587,20 euros), incumpliendo así las limitaciones establecidas en el artículo 29.2 de la LGS. A mayor abundamiento, tanto esta como las restantes entidades con las que subcontrató estaban vinculadas entre sí, alcanzando los importes subcontratados con este grupo un 81,19 % y un 89,34 % sobre el importe concedido en las convocatorias de 2019 y 2020, respectivamente.

Se da la circunstancia de que esta entidad siguió el mismo proceder en la aplicación de los fondos recibidos en la convocatoria de 2018. En este caso, la ayuda fue objeto de control financiero por la IGSS, resultando del mismo la solicitud de reintegro de la ayuda por incumplimiento del artículo 29 de la LGS. Como consecuencia, con fecha 30 de marzo de 2022, el Instituto solicitó a la citada beneficiaria el reintegro de un importe 74.080,00 euros (expte. 18/2018), incrementado en los correspondientes intereses de demora. Sin embargo, a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, el Instituto aún no había iniciado la solicitud de reintegro de las ayudas correspondientes a 2019 y 2020, en las que la entidad también subcontrató más del 50 % de la actividad (en dichas convocatorias los porcentajes

de subcontratación superaron el 80 %, si bien en ambos casos no solo con una empresa, como en 2018, sino con varias, que a su vez estaban vinculadas entre ellas)²⁸.

- La entidad con número de expediente 8/2019 concertó con un tercero (asociación provincial integrante de la Confederación beneficiaria), sin autorización del Instituto, la elaboración de tres revistas, que comprendió tanto la toma de decisión de los contenidos como el diseño, la maquetación y la distribución de la revista en papel, así como su posterior digitalización. El importe abonado ascendió a 20.592 euros y representó el 45,76 % de la subvención recibida.

En este caso, la autorización era imprescindible por tratarse de una entidad vinculada, por lo que se debió solicitar al IMSERSO y acreditar que el importe subvencionable no excedía del coste incurrido por la entidad vinculada, aportando la justificación en los mismos términos establecidos para la acreditación de los gastos del beneficiario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 68.2 c) del RLGS.

Por otra parte, el artículo 10 de las BBRR prevé la presentación de determinada documentación relativa a la empresa con la que se subcontrata la actividad, en términos similares a la exigida a los solicitantes de la subvención (documentación acreditativa de la especialización, de que se encuentra al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, del cumplimiento de obligaciones por reintegro de subvenciones y de que no se encuentra incurso en las demás prohibiciones para obtener la condición de beneficiaria de subvenciones). Dado que ninguna entidad beneficiaria correspondiente a las convocatorias del 2019 y 2020 solicitó autorización para subcontratar, no quedaron acreditados para las empresas subcontratadas los extremos exigidos en el referido artículo.

c) Asimismo, se han identificado diversas incidencias, detalladas a continuación, referidas a la obligación de informar sobre la percepción de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que financien las actividades subvencionadas prevista en el artículo 14.d) de la LGS, lo que a su vez impide al Instituto la verificación del cumplimiento del artículo 19.3 de la LGS que prohíbe la sobrefinanciación de la actividad subvencionada:

- El importe certificado relativo a las subvenciones públicas o privadas recibidas por las entidades con números de expediente 5/2019, 29/2019 y 31/2019 no se correspondía con la información incluida al respecto en el apartado 5 del Anexo II de las BBRR, “Presupuesto y financiación del año anterior”.
- La entidad con número de expediente 28/2019 no cumplimentó adecuadamente la certificación, al no informar si tenía o no otras subvenciones, ingresos derivados de la realización de la actuación o intereses generados por la subvención.

²⁸ El IMSERSO en el trámite de alegaciones manifiesta que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5, con fecha 31 de mayo de 2022, le ha requerido el envío del expediente administrativo de la entidad (expte. 18/2018), como consecuencia de que ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo contra la resolución de reintegro, derivada del informe de control financiero emitido por la IGSS correspondiente a la convocatoria del año 2018. Asimismo, expone que *“se considera conveniente conocer el sentido de la sentencia del juzgado para tener información que sirva de base para el inicio de posibles expedientes de reintegro referidos a las subvenciones concedidas en 2019 y 2020”*. No obstante, debe advertirse que de esperar a este momento para el inicio de los procedimientos de reintegro correspondientes a las convocatorias de 2019 y 2020, podría existir un riesgo de prescripción.

- La entidad con número de expediente 23/2019 no informó de unos ingresos por importe de 13.125 euros derivados de la inserción de publicidad en la revista que fue objeto de financiación por el IMSERSO.
- d) Ninguna de las entidades beneficiarias aportó en la justificación presentada al IMSERSO, tal y como exige el artículo 15 de las BBRR, los tres presupuestos que en aplicación del artículo 31.3 de la LGS debieron haber solicitado antes de la contratación de los servicios por importe superior a 15.000 euros. Tampoco consta que el Instituto solicitara su aportación en las comprobaciones efectuadas. El Tribunal ha verificado que, con carácter general, las entidades habían solicitado las ofertas, comprobándose que los adjudicatarios fueron los que presentaron la oferta económica más ventajosa. Sin embargo, cuatro entidades no solicitaron los tres presupuestos o los aportados no garantizaban que el servicio se hubiera contratado con la empresa que realizó la oferta más ventajosa²⁹.
- e) Dos entidades (exptes. 20/2019 y 24/2019), imputaron gastos de mantenimiento de un local que no se correspondía con la sede social, como exige la convocatoria, por importes de 10.884,06 euros y de 5.201,88 euros, respectivamente.
- f) La entidad con número de expediente 30/2019 imputó un exceso de gastos de personal al incluir dos veces las retenciones efectuadas a tres trabajadores en concepto de seguridad social y las practicadas como pago a cuenta del IRPF por un importe total de, al menos, 5.300 euros.
- g) En relación con los gastos correspondientes a los cursos de formación y publicaciones:
- La entidad con números de expediente 7/2019 y 7/2020 imputó en ambas convocatorias, facturas correspondientes a unos cursos de formación en nuevas tecnologías dirigidos a directivos de una de sus asociadas; sin embargo, para su impartición la entidad contrató a una persona vinculada directamente en primer grado de consanguinidad con la presidenta de dicha entidad asociada, que era al mismo tiempo miembro de la Junta Directiva de la perceptora de la subvención. En realidad, se trata, *de facto*, de la subcontratación de la actividad con una persona física vinculada con una directiva de la entidad beneficiaria, sin que conste que la contratación haya respetado las condiciones normales del mercado y sin que se haya solicitado la autorización del Instituto, por analogía con lo establecido en el artículo 29.7.d) de la LGS.

Además, la propia página web de la entidad subvencionada, a través de un acceso directo, pone a disposición de los asociados de las entidades integrantes de la Confederación, múltiples cursos, muchos de los cuales tienen un contenido prácticamente idéntico a los facturados. A ello debe añadirse que la persona ponente imputó 122 horas de cursos, cuando la duración para el tipo de curso impartido a través del citado canal de acceso directo (uso de nuevas tecnologías) es de diez horas y que la entidad beneficiaria no facilitó partes

²⁹ La entidad con número de expediente 23/2019, abonó a un tercero 54.663,67 euros en concepto de confección, etiquetado y distribución de una revista.

La entidad con número de expediente 17/2019, abonó a una empresa 30.054,89 euros en concepto de franqueo postal y distribución.

La entidad con número de expediente 30/2020, abonó a una sociedad de promociones y regalos publicitarios un importe de 24.472,25 euros.

La entidad con número de expediente 3/2019 abonó a un proveedor externo un importe de 26.040 euros: 14.040 euros en concepto de unos cursos presenciales para favorecer el envejecimiento activo y 12.000 en concepto de preparación de documentación para una formación online. A pesar de haber sido requeridos, la beneficiaria no aportó los presupuestos relativos a los cursos presenciales, y los aportados en relación con la formación online no garantizaban que el servicio se hubiera contratado con el proveedor con la oferta económica más ventajosa.

de asistencia de alumnos a pesar de haberle sido requeridos. Todo ello arroja una duda razonable sobre la efectiva impartición del curso o que se haya facturado a precios de mercado.

- Del importe que las entidades justifican en el concepto correspondiente a actividades, aproximadamente el 50 % derivan de gastos relativos a la publicación y distribución de revistas, habiéndose observado lo siguiente:
 - ✓ Las revistas son distribuidas fundamentalmente entre los socios de las entidades beneficiarias; no obstante, tal y como se expone en el subapartado II.3, estos no son, en un gran número de casos, personas mayores.
 - ✓ Por otra parte, el contenido no se ajusta, en su totalidad, a lo establecido en la Convocatoria, al incluir artículos ajenos a la información y promoción del envejecimiento saludable y la prevención de las situaciones de dependencia.
 - ✓ Por último, en una entidad si bien los artículos pudieran ajustarse al contenido exigido en la Convocatoria, muchos de ellos figuran repetidos en las diferentes revistas, llegando a identificarse un mismo artículo hasta en cinco números distintos.

Las deficiencias que se exponen en este epígrafe, todas ellas observadas por el Tribunal, ponen de manifiesto la existencia de riesgos significativos que afectan a la correcta justificación de las ayudas y a la adecuada aplicación de los fondos. Estos riesgos se agravan si se considera la debilidad del control interno que ejerce el Instituto, y todo ello sin perjuicio de que este tome las iniciativas correspondientes en relación con las deficiencias descritas en el presente Informe.

II.5. REINTEGROS Y RÉGIMEN SANCIONADOR

La última de las fases del procedimiento de gestión de subvenciones, competencia del órgano concedente, corresponde a los procedimientos administrativos relativos a: 1) la exigencia del reintegro de las subvenciones, cuando el órgano concedente aprecie la existencia de alguno de los supuestos de reintegro de cantidades percibidas establecidos en el artículo 37 de la Ley General de Subvenciones; y, 2) a la imposición de sanciones en materia de subvenciones, procedimiento que se inicia de oficio, como consecuencia de la actuación de comprobación desarrollada por el órgano concedente, o como consecuencia de las actuaciones de control financiero previstas en la LGS.

A este respecto, debe destacarse que, a pesar de la existencia de situaciones que podrían dar lugar a reintegros o ser constitutivas de infracciones en materia de subvenciones, el IMSERSO no ha iniciado por propia iniciativa ningún procedimiento de reintegro ni abierto ningún procedimiento sancionador, situación que pudiera venir provocada, tal y como se expone en el subapartado II.4, por varios motivos: en primer lugar, no ha elaborado un Plan anual de actuación para verificar la efectiva realización de las actividades subvencionadas, conforme dispone el artículo 85 del RLGS; en segundo lugar, no ha dictado instrucciones para la remisión periódica por los beneficiarios del grado de cumplimiento de las mismas, tal y como establece artículo 13 de las BBRR; y, por último, por la propia debilidad del control interno realizado por el Instituto en esta línea de ayudas. Debe recordarse que no hay constancia de las actuaciones de comprobación efectuadas sobre la justificación presentada por las entidades beneficiarias.

Por tanto, el IMSERSO únicamente ha iniciado procedimientos de reintegro en aquellos supuestos en los que la IGSS, en ejecución de los Planes de Auditoría y Control Financiero de Subvenciones

y Ayudas Públicas, ha propuesto al Instituto su inicio, en los términos establecidos en el artículo 51 de la LGS.

No obstante, no debe olvidarse que la IGSS solamente incluye en sus Planes de Auditoría y Control Financiero de Subvenciones y Ayudas Públicas el control de una muestra de entidades que fueron receptoras de subvenciones. Como consecuencia, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, la IGSS solamente había auditado el 4,44 % de las resoluciones de concesión del IMSERSO de los últimos seis años (2014-2019), porcentaje que aumenta al 9,55 % en relación con el importe auditado. En el siguiente cuadro se detallan las actuaciones de control realizadas por la IGSS respecto de las últimas convocatorias de esta línea de ayudas y el alto porcentaje de entidades a las que se solicita el reintegro con relación a la muestra analizada:

CUADRO Nº 6
INFORMES DE CONTROL FINANCIERO EFECTUADOS POR LA IGSS (2014-2019)
(euros)

CONVOCAT.	IMPORTE CONCEDIDO	TOTAL ENTIDADES BENEFICIARIAS	PLAN DE AUDITORÍA	Nº ENTIDADES AUDITADAS	IMPORTE AUDITADO	% AUDITADO	SOLICITUD REINTEGRO/Nº ENTIDADES ⁽¹⁾
2014	2.134.740,00	32	2017	3	802.678,00	37,60	122.053,29 (3 ENT.)
2015	2.348.210,00	28	-	0	0	0,00	
2016	2.348.210,00	30	2019	2	115.669,00	4,93	4.222,45 (1 ENT.)
2017	2.348.210,00	28	2020	1	158.833,05	6,76	4.459,33 (1 ENT.)
2018	2.348.208,01	30	2021	2	248.452,00	10,58	82.461,11 (2 ENT.)
2019	2.348.210,00	32	-	-		0,00	
TOTAL	13.875.788,01	180		8	1.325.632,05	9,55	213.196,18

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el IMSERSO.

(1) Este importe se incrementó con los intereses de demora correspondientes desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha de acuerdo de la procedencia del reintegro.

Todo lo anterior, debe valorarse considerando la debilidad del control interno del Instituto.

Por último, el IMSERSO ha facilitado la documentación relativa a las devoluciones voluntarias efectuadas a iniciativa del receptor en las convocatorias correspondientes a los ejercicios 2019 y 2020, de acuerdo con lo establecido en el artículo 90 del Reglamento de la LGS y el artículo 8 de las diferentes resoluciones de convocatoria. Dichos ingresos responden, tal y como declaran las entidades, a las circunstancias coyunturales de la crisis socio-sanitaria del COVID-19, que les impidió ejecutar los programas según lo previsto, y por tanto, no pudieron justificar un parcial de las cuantías concedidas. El detalle de las devoluciones voluntarias producidas en las convocatorias de 2019 y 2020 se contiene en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 7
DEVOLUCIONES VOLUNTARIAS EN LAS CONVOCATORIAS 2019 Y 2020
(euros)

CONVOCATORIA	Nº EXPEDIENTE	IMPORTE CONCEDIDO	IMPORTE DEVOLUCIÓN VOLUNTARIA	% DEVOLUCIÓN
2019	13/2019	34.000,00	12.054,98	35,46
	28/2019	36.600,00	19.339,74	52,84
2020	29/2020	34.000,00	5.008,92	14,73
	10/2020	78.500,00	16.992,44	21,65
	8/2020	24.880,00	3.077,76	12,37
TOTAL		207.980,00	56.473,84	27,15

Fuente: Información proporcionada por el IMSERSO.

En estas devoluciones voluntarias, el Instituto no ha liquidado los intereses de demora previstos en el artículo 90 de su Reglamento, ni consta que a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización los haya reclamado, con el consiguiente riesgo de prescripción y perjuicio para los beneficiarios que verán innecesariamente incrementado el montante de los intereses a satisfacer.

II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2017, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES Y EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

El artículo 35 de la Ley Orgánica 3/2017, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres establece que *“Las Administraciones públicas, en los planes estratégicos de subvenciones que adopten en el ejercicio de sus competencias, determinarán los ámbitos en que, por razón de la existencia de una situación de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, las bases reguladoras de las correspondientes subvenciones puedan incluir la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes”*.

De acuerdo con la información contenida en la actualización del PES 2018-2021 para la línea de subvención objeto de fiscalización, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 manifiesta expresamente que *“no existe situación alguna de desigualdad entre hombres y mujeres”*, lo que justifica que no se hayan incluido criterios de valoración sobre este aspecto en las BBRR.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, resulta de aplicación al IMSERSO en virtud de su artículo 2.1.b), estableciendo aquella que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben constituir los ejes fundamentales de toda acción política. Esta Ley incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, reconoce y garantiza el acceso a la información y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.

En concreto, en el caso de las subvenciones y demás ayudas públicas, el modelo de publicidad se ha instrumentado a partir de la BDNS³⁰. De acuerdo con lo establecido en el artículo 20 de la LGS

³⁰ Regulada en el Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.

esta base *“tiene por finalidades promover la transparencia, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas”*.

De acuerdo con lo establecido en este artículo, la BDNS hace referencia a las bases reguladoras de la subvención, convocatoria, aplicación presupuestaria y crédito total, finalidad, identificación de los beneficiarios e importe de las subvenciones concedidas por el IMSERSO en el área de mayores. Asimismo, contienen un enlace a la sede electrónica del IMSERSO para la presentación de solicitudes.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO PARA EL QUE SE ESTABLECIERON LAS AYUDAS Y A SU ADECUACIÓN CON LAS ACTUALES BASES REGULADORAS

1. El objetivo establecido en el Plan Estratégico de Subvenciones para la subvención fiscalizada era el *“apoyo al movimiento asociativo de personas mayores de ámbito estatal”*. Para su seguimiento se definieron dos indicadores: uno de cumplimiento, *“el número de entidades subvencionadas”*; y otro de seguimiento presupuestario, que mide su grado de ejecución, si bien ninguno de ellos permite evaluar el impacto de las ayudas.

Por otra parte, a pesar de que el objetivo estratégico al que responden estas ayudas ha cambiado en el PES 2021-2023 (*“Gestionar las prestaciones sociales y económicas clave para la acción política en favor de la justicia social, la inclusión de la discapacidad, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la gestión de centros y la colaboración con entidades y organizaciones de personas mayores”*), se siguen manteniendo los mismos indicadores anteriormente señalados. Todo ello impide la obtención de los datos necesarios para determinar si las ayudas están sirviendo realmente para alcanzar el objetivo para el que se han establecido.

Se constata, además, que, en general, las entidades beneficiarias se repiten todos los años, y el acceso de nuevas entidades es excepcional. Así, de las 32 entidades que fueron beneficiarias en el año 2020, 31 ya lo habían sido en la convocatoria anterior; 19 lo han sido en, al menos, los últimos 20 años; y 27, en los últimos 14 años. Este hecho y la ausencia de datos sobre las personas mayores que participan en estas asociaciones o se benefician de su actividad puede poner en cuestión la eficacia de estas ayudas en lo que al fomento del asociacionismo entre mayores se refiere (subapartado II.2).

2. La vigente Orden TAS/980/2007, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, que se aplica a la concesión de subvenciones en el área de atención a mayores desde hace quince años, está desactualizada en lo que se refiere a esta última y no se ajusta a su realidad actual. En efecto:

Por una parte, dichas bases fueron concebidas para regular líneas de ayudas a programas específicos, y no solo el *“Mantenimiento, funcionamiento y actividades habituales de la entidad”*, por lo que, al no existir en la actualidad dichos programas y, a pesar de ello, continuar exigiéndose a los solicitantes la presentación de una memoria de la entidad y de una memoria de actuaciones para las que se solicita la subvención, se produce una confusión entre los datos correspondientes a la entidad y los que corresponden a la actividad, que ocasiona duplicidades

e inconsistencias tanto en los datos solicitados y aportados como en su valoración (subapartado II.1 y epígrafe II.3.1).

Por otra parte, los criterios objetivos de valoración apenas consideran las actividades directas en beneficio del colectivo de mayores que realizan las entidades solicitantes ni tienen en cuenta el número de sus beneficiarios directos. Todo ello favorece que, con esta línea de ayudas se esté financiando, básicamente, el sostenimiento de entidades (casi siempre las mismas) con independencia de su fin último, esto es, la actuación en beneficio del colectivo de mayores, lo que no parece compaginarse con la jurisprudencia del Tribunal Supremo en su sentencia STS 2421/2015, de 21 de mayo, cuando señala, en relación con las entidades del Tercer Sector de Acción Social que “... *sostener dichas organizaciones no es, ni puede ser, un fin en sí mismo, teniendo en cuenta la propia definición de lo que es una medida de fomento y la vertiente modal de la subvención*” (subapartado II.2 y epígrafe II.3.1).

Recomendación 1. El Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 debería estudiar si la línea de subvenciones para atención a mayores fiscalizada responde realmente al nuevo objetivo estratégico del PES 2021-2023 y, en su caso, definir unos nuevos indicadores que permitan evaluar su impacto.

En caso de optar por el mantenimiento de la subvención en su configuración actual, como soporte de los gastos de mantenimiento, funcionamiento y actividades habituales de las beneficiarias, debería actualizar sus bases reguladoras, de forma que se adapten a la realidad de la línea de subvenciones existente, sin solicitar datos e informaciones propias de las subvenciones destinadas a financiar proyecto o actividades específicas, y tengan en consideración preferente las actividades efectivamente realizadas en beneficio del colectivo de mayores.

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LAS AYUDAS

3. Tanto las bases reguladoras como las convocatorias son excesivamente genéricas y no concretan de manera precisa los criterios y parámetros que determinan la valoración de las solicitudes, así como su ponderación, lo que otorga un excesivo grado de discrecionalidad al órgano concedente, provoca una elevada heterogeneidad de la información suministrada en sus solicitudes por las distintas entidades y, por ende, no provee al procedimiento de un grado de seguridad jurídica pleno. Esta debilidad se acentúa por la inexistencia de programas específicos a financiar, señalada en la conclusión anterior, que ocasiona una especial confusión en la aplicación de los criterios establecidos para la valoración de la entidad y de la actividad y la ausencia de instrucciones para la cumplimentación de la solicitud (v.gr.: únicamente se indica que se “*deberá cumplimentar todos los apartados y firmar en los espacios habilitados al efecto*”) (epígrafe II.3.1).

Entre estos parámetros y criterios insuficiente o erróneamente definidos o concretados destacan los siguientes:

- a) Los utilizados para acceder a la condición de beneficiario, tales como la implantación estatal real o la dedicación específica al colectivo de mayores.
- b) La consideración de la ausencia de ánimo de lucro para ser beneficiario, pues las convocatorias excluyen a las entidades titulares o gestoras de residencias o centros de día de personas mayores, aunque por su propia naturaleza carecen de ánimo de lucro, lo que no parece ajustarse al sentido y objeto de la subvención.

- c) La ausencia de incompatibilidad expresa para que entidades vinculadas que se dirigen al mismo colectivo de mayores puedan ser también beneficiarias en la misma convocatoria, lo que puede provocar una duplicidad en la financiación de sus gastos de estructura, sin el correlativo incremento en la atención a los mayores o en su participación social, fin último de la ayuda del IMSERSO.
- d) La inexistencia de estudios que justifiquen la elección de los criterios y parámetros aplicados para la valoración de las solicitudes, y la falta de guías o instrucciones internas que los definan con mayor precisión, lo que lleva a que los resultados no sean los deseables ni acordes con la finalidad perseguida. Así:
- El criterio de implantación estatal, que no tiene en cuenta el número de CCAA donde se ejecutan las actuaciones ni el número de beneficiarios de las ayudas.
 - El criterio de especialización, en el que se establece la presunción de que todas las entidades estaban constituidas por personas mayores, sin tener información para ello.
 - La falta de una evaluación precisa de las fuentes de financiación de los solicitantes, lo que impide discriminarlas en función de su mayor o menor dependencia de la subvención del IMSERSO; o del porcentaje que representan los gastos corrientes para el mantenimiento de la entidad sobre el total de gastos.
 - La falta de consideración del número de beneficiarios directos de las actuaciones de la ONG, que se sustituye por el número de socios de las entidades beneficiarias, con independencia de que estos pertenezcan, o no, al colectivo de mayores que es al que se dirigen las ayudas, lo que beneficia especialmente a las confederaciones y federaciones, que incluyen la totalidad de los socios de las entidades que las integran siempre que no se presenten a la convocatoria (aunque no se dediquen habitualmente al colectivo de mayores).
 - Por otra parte, la valoración de las actuaciones en beneficio del colectivo de mayores tiene tan solo un peso del 1,88 % de la valoración total.
4. Las BBRR no prevén ningún trámite de los contemplados en la LGS para permitir que el beneficiario reformule su solicitud y la adapte al importe efectivamente concedido en los supuestos en los que se concedió la subvención por importe inferior al solicitado. En este contexto, solo cabe la renuncia a la subvención una vez notificada su concesión o la realización de las actividades en los términos planteados en la solicitud (artículos 61 y 32.2 del RLGS). Si bien en esta línea de ayudas no se financian proyectos concretos, sino que se trata de una ayuda destinada al mantenimiento, funcionamiento y actividades habituales de las ONG de personas mayores, parece conveniente que se conceda a los beneficiarios la posibilidad de ajustar su propuesta a la subvención otorgable, posibilidad prevista en el artículo 23.2.j) de la LGS (epígrafes II.3.1 y II.3.2).

Recomendación 2. El Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y el IMSERSO deberían reformar las bases reguladoras y las convocatorias para precisar en mayor medida los requisitos previos que han de cumplir las entidades para alcanzar la condición de beneficiarios, así como los criterios de valoración de sus solicitudes, reduciendo los ámbitos de discrecionalidad de que goza en la actualidad el órgano concedente e incrementando la seguridad jurídica, teniendo en cuenta lo señalado en las conclusiones anteriores. Asimismo, las bases reguladoras deberían prever la posibilidad de que el beneficiario pueda readaptar los compromisos y condiciones de su solicitud a la propuesta de concesión.

Recomendación 3. Sería conveniente que el Instituto introdujera los mecanismos oportunos para limitar la concurrencia a la subvención de entidades vinculadas, y evitar un aumento del importe de la subvención al financiar los costes de estructura de varias entidades, sin que exista un correlativo incremento en la atención al colectivo de mayores.

Recomendación 4. El IMSERSO debería elaborar unas instrucciones detalladas, dirigidas a los solicitantes de las ayudas, que expliquen pormenorizadamente la documentación acreditativa que estos deben presentar con su solicitud, los criterios de valoración que se utilizarán y su ponderación, el procedimiento de concesión (incluyendo, en su caso, la posibilidad de reformular su solicitud), sus obligaciones en caso de modificación de las condiciones de la subvención y para la justificación de las ayudas, incluyendo el procedimiento a seguir en los casos de reintegro voluntario.

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS, AL CONTROL INTERNO EJERCIDO POR EL IMSERSO, ASÍ COMO A LOS PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO Y SANCIONADORES TRAMITADOS

5. El control interno que realiza el Instituto a lo largo de todo el procedimiento de concesión, gestión y justificación de las ayudas adolece de deficiencias significativas, originadas en gran medida por la falta de recursos destinados a la gestión de la subvención. Entre ellas, pueden destacarse:
 - a) Por lo que respecta al procedimiento de concesión (epígrafe II.3.1):
 - No se verifica la información contenida en la solicitud (v.gr.: número de socios, voluntarios, presupuestos aportados, etc.).
 - Se producen inconsistencias en la aplicación de algunos criterios de valoración como consecuencia de la falta de claridad en su definición y de la ausencia de instrucciones precisas.
 - b) Por lo que respecta a las obligaciones de comprobación por parte del órgano concedente (subapartados II.4 y II.5):
 - El IMSERSO no cuenta con un Plan anual de actuación tal y como está previsto en el artículo 85 del RLGS para verificar la efectiva realización de las actividades subvencionadas.
 - No ha dictado instrucciones para la remisión periódica por los beneficiarios de información sobre el grado de cumplimiento de las ayudas ni establecido un calendario para ello (artículo 13 de las BBRR); ni tampoco sobre el procedimiento de justificación, con indicación de los aspectos a comprobar, los criterios aplicables, alcance de las muestras, plazos de revisión, procedimiento para el cobro y registro contable de los ingresos por cantidades no aplicadas.
 - No existe constancia documental de que se hayan efectuado comprobaciones de las justificaciones presentadas en las últimas convocatorias.
 - El IMSERSO no ha iniciado ningún procedimiento de reintegro distinto de los propuestos por la Intervención General de la Seguridad Social, ni abierto ningún procedimiento sancionador. Y ello a pesar de que, tras la revisión realizada, se ha observado la existencia de deficiencias en la aplicación o en la justificación de los fondos por parte de los beneficiarios que podrían haber dado lugar a ello.

- Finalmente, debe señalarse que no se ha producido en los ejercicios 2020 y anteriores ninguna liquidación de intereses de demora de los reintegros voluntarios efectuados por los beneficiarios como exige el artículo 90 del RLGs.

Recomendación 5. El IMSERSO debería proceder a la elaboración de un Manual Interno de Procedimiento de concesión, gestión y justificación de las subvenciones, que permita su adecuado control y la supervisión de las actuaciones realizadas al respecto, evitando las lagunas e indefiniciones puestas de manifiesto a lo largo de este informe.

Recomendación 6. El IMSERSO debería elaborar un plan anual de actuación, conforme prevé el artículo 85 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas y la adecuada justificación de las subvenciones.

Recomendación 7. El IMSERSO debería proceder a la liquidación de los intereses de demora derivados de los reintegros voluntarios de las cantidades no aplicadas realizados por los beneficiarios antes de que prescriba la acción para exigirlos.

6. El área de Mayores del IMSERSO no cuenta con recursos humanos y materiales adecuados y suficientes para la gestión de la subvención objeto de fiscalización. Así:

- Durante los ejercicios 2020 y 2021 solo dos personas llevaron a cabo las tareas correspondientes a los procedimientos de concesión y gestión de las ayudas, así como las correspondientes al seguimiento de la realización de la actividad subvencionada y la comprobación de la justificación presentada por las entidades beneficiarias. Estas dos personas junto a una Consejera Técnica de la propia Subdirección, formaron parte tanto de la Comisión de Evaluación, que valora las solicitudes, como del Órgano Colegiado, que efectúa un informe sobre el resultado de la evaluación, lo que desnaturaliza su función (subapartado II.1 y epígrafe II.3.1).
- El Instituto tampoco contó con una aplicación informática específica para la gestión y control de estas subvenciones, sino que utilizó una herramienta de entorno Office que carecía de campos clave para el adecuado ejercicio de estas funciones (subapartado II.4).

Recomendación 8. El IMSERSO debería ampliar la dotación de personal con el fin potenciar el control interno de los procedimientos de concesión, así como sobre el seguimiento sobre la actividad desarrollada por las entidades beneficiarias, y la comprobación de los justificantes de gastos presentados. Asimismo, debería desarrollar una aplicación informática específica que facilite dichas tareas, dejando constancia en cada fase de las actuaciones y comprobaciones efectuadas.

Recomendación 9. El IMSERSO debería garantizar la independencia del Órgano Colegiado y la Comisión de Evaluación, de forma que los miembros del primero no formen parte del segundo.

Madrid, 26 de enero de 2023

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega



RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO N° 1	MARCO NORMATIVO	63
ANEXO N° 2	IMPORTE CONCEDIDO A LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS POR NÚMERO DE EXPEDIENTE. CONVOCATORIAS 2019 Y 2020.....	65

MARCO NORMATIVO

El marco normativo aplicable a las subvenciones de régimen general concedidas por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales en el área de atención a mayores, ejercicio 2020 objeto de la fiscalización, cuyos resultados se incluyen en el presente Informe, está constituido, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

1. Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.
2. Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
3. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
4. Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social.
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 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.
7. Orden TAS/1814/2006, de 7 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
8. Orden TAS/980/2007, de 2 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
9. Resolución de 9 de diciembre de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regula el contenido y periodicidad de la información a suministrar a la nueva Base de Datos Nacional de Subvenciones.
10. Resolución 24 de abril de 2019 del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se convoca la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del Imsero para las actuaciones de turismo y termalismo para personas con discapacidad durante el año 2019.
11. Resolución de 26 de abril de 2019, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se convoca la concesión de subvenciones en el área de atención a mayores, durante el año 2019.
12. Resolución de 9 de septiembre de 2020, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se convoca la concesión de subvenciones en el área de atención a mayores, durante el año 2020.

ANEXO Nº 2

IMPORTE CONCEDIDO A LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS POR NÚMERO DE EXPEDIENTE. CONVOCATORIAS 2019 Y 2020.

(euros)

<u>CONVOCATORIA 2019</u>		<u>CONVOCATORIA 2020</u>	
Nº EXPEDIENTE	IMPORTE CONCEDIDO	Nº EXPEDIENTE	IMPORTE CONCEDIDO
1/2019	9.800,00	1/2020	9.800,00
2/2019	139.502,35	2/2020	154.952,91
3/2019	87.856,80	3/2020	80.945,55
4/2019	64.045,00	4/2020	64.045,00
5/2019	84.888,66	5/2020	79.403,73
6/2019	35.000,00	6/2020	30.000,00
7/2019	128.223,43	7/2020	131.825,61
8/2019	45.000,00	-	-
9/2019	58.720,00	9/2020	66.298,26
10/2019	72.000,00	10/2020	78.500,00
11/2019	26.213,57	11/2020	26.976,37
12/2019	28.100,00	12/2020	28.100,00
13/2019	34.000,00	29/2020	34.000,00
14/2019	109.821,00	14/2020	104.072,85
15/2019	109.227,37	15/2020	107.927,40
16/2019	70.641,61	16/2020	57.818,25
17/2019	109.821,00	17/2020	112.552,86
18/2019	106.259,23	18/2020	104.843,76
19/2019	45.780,00	19/2020	49.485,00
20/2019	160.279,29	20/2020	164.203,83
21/2019	17.500,00	31/2020	17.200,00
22/2019	114.570,01	22/2020	95.592,84
23/2019	92.000,00	23/2020	82.000,00
24/2019	121.099,91	24/2020	113.323,77
25/2019	21.880,00	8/2020	24.880,00
26/2019	83.107,78	26/2020	92.509,20
27/2019	20.000,00	27/2020	20.000,00
28/2019	36.300,00	30/2020	39.933,00
29/2019	117.538,15	25/2020	139.534,71
30/2019	73.016,12	21/2020	62.443,71
31/2019	26.289,28	13/2020	37.805,71
32/2019	99.729,34	28/2020	97.905,57
-	-	32/2020	39.316,41
TOTAL	2.348.209,90	TOTAL	2.348.196,30

Fuente: Información proporcionada por el IMSERSO.



ALEGACIONES FORMULADAS

TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido a los actuales titulares del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), para que pudiesen efectuar cuantas alegaciones estimasen pertinentes y para que presentasen los documentos y justificantes que considerasen convenientes. Con el mismo fin, se remitió el Anteproyecto de Informe al que fue titular del IMSERSO durante el periodo fiscalizado.

El IMSERSO solicitó ampliación del plazo para la formulación de alegaciones, que fue concedida. Solamente este organismo ha formulado alegaciones.

A la vista de las citadas alegaciones, este Tribunal de Cuentas ha efectuado, cuando ha procedido, las oportunas modificaciones en el texto del Informe, ya sea para aceptar su contenido o para razonar el motivo por el que no se han aceptado. En los casos en que se ha considerado necesario plantear alguna precisión al respecto, esta se refleja mediante nota al pie de página.

Debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que han sido consideradas como meras explicaciones al no contradecir ni rebatir el contenido del Informe. La falta de contestación a este tipo de alegaciones no debe entenderse, en consecuencia, como una aceptación tácita de su contenido.

Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado definitivo de la fiscalización es el que figura en el presente Informe, con independencia de las matizaciones o aclaraciones que se exponen en algunos casos.



**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL DIRECTOR GENERAL DEL
INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES (IMERSO)**



ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES DE RÉGIMEN GENERAL CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES EN EL ÁREA DE ATENCIÓN A MAYORES, EJERCICIO 2020

El Tribunal de Cuentas, ha llevado a cabo la realización de la fiscalización de las subvenciones del régimen general del Imserso incluido en el Programa de Fiscalizaciones de dicho Tribunal de Cuentas para el año 2020.

Con fecha 8 de noviembre ha emitido anteproyecto de informe de fiscalización que ha sido remitido al Imserso para la formulación de alegaciones y aportación de documentación, si procede.

Ante ello, este Instituto emite el siguiente informe.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

- Consideraciones con respecto a los controles periódicos a los que se somete la línea de subvenciones fiscalizada

Las convocatorias de subvenciones y su gestión están sometidas periódicamente, a diferentes controles.

-Las resoluciones de convocatorias de subvenciones del Instituto previamente a su firma y publicación en BOE, se informan por la Asesoría Jurídica del Instituto, la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, el Consejo de Mayores, las Comunidades autónomas y se fiscalizan por la Intervención Delegada en el Imserso.

-Previamente a la firma de las resoluciones individuales, las propuestas de concesión se informan y fiscalizan por la Intervención Delegada en el Imserso. Esta fiscalización previa, analiza los distintos criterios de valoración, tanto de la entidad como de la actuación, comunicando al Instituto, y en ocasiones, como en el ejercicio 2020, manteniendo reuniones de trabajo con la Unidad tramitadora para analizar las discrepancias o errores detectados o, en su caso, los reparos que motivan la devolución del expediente.

-Las líneas de subvención del Imserso son objeto de controles periódicos por la Intervención General de la Seguridad Social.

Sobre la línea de subvención a entidades de Mayores, los últimos controles realizados han sido los siguientes:

-Plan de Control Financiero Permanente para el año 2021 de la Intervención delegada en los servicios centrales del Imserso. Se efectuó un control sobre la gestión económico financiera de los procedimientos de comprobación y justificación de subvenciones.

-Plan de Auditorías y Control Financiero de Subvenciones y Ayudas Públicas para el año 2022 de la Intervención General de la Seguridad Social. Se realización controles financieros sobre determinadas subvenciones concedidas a las entidades

- Consideraciones con respecto a la falta de recursos humanos y materiales.

Como reconoce por el propio Tribunal de Cuentas, el Área de Mayores del Imserso no cuenta con recursos humanos y materiales adecuados y suficientes para la gestión de la subvención objeto de fiscalización. Así,



durante los ejercicios 2020 y 2021, solo dos personas llevaron a cabo las tareas correspondientes a los procedimientos de concesión y gestión de las ayudas, así como las correspondientes al seguimiento de la realización de la actividad subvencionada y la comprobación de la justificación presentada por las entidades beneficiarias.

- **Consideraciones con respecto a la ausencia de herramientas informáticas.**

El Tribunal también indica que el Instituto tampoco contó con una aplicación informática específica para la gestión y control de estas subvenciones, sino que se utilizó una herramienta de entorno Office que carecía de campos clave para el adecuado ejercicio de estas funciones.

Conocida esta deficiencia, por un lado y con respecto a la gestión, desde la subdirección de gestión se está trabajando internamente con la unidad de informática para poder desarrollar un aplicativo ad-hoc que permita la gestión de estas subvenciones. En el caso de que no fuera posible, se ha iniciado una prospección sobre posibles aplicaciones parametrizables a nuestra situación.

Por otro lado, y con respecto al control, desde la subdirección de gestión se ha propuesto el inicio de una licitación para la el análisis y seguimiento de las justificaciones presentadas por las entidades y las verificaciones in situ. Se encuentra en la fase de revisión por parte del órgano de contratación previa petición del informe de la asesoría jurídica. Esta acción se iniciará a lo largo de 2023.

2. ALEGACIONES

Se efectúan las siguientes alegaciones a las consideraciones del Anteproyecto de informe remitido por el Tribunal de cuentas.

- **CON RESPCTO AL APARTADO II RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN**

II.2 PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES

El Tribunal de cuentas indica que *los indicadores para el seguimiento del objetivo del Plan son de cumplimiento, número de entidades subvencionadas y de seguimiento presupuestario. No hay indicadores de impacto.*

Analizada la consideración de ese Tribunal de Cuentas, se propondrá la inclusión de un indicador de medición de impacto con el número de personas mayores que participan en las asociaciones o se benefician de su actividad.

- **CON RESPCTO AL APARTADO II.3. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LA SUBVENCIÓN**

II.3.1 INICIACIÓN E INSTRUCCION

II.3.1.1 CUESTIONES GENERALES

El Tribunal de cuentas indica que *los tres componentes del Órgano Colegiado fueron integrantes, a su vez, de la Comisión de Evaluación, hecho este que pudiera evidenciar una confusión de las funciones entre ambos. Los miembros del Órgano Colegiado, o al menos su mayor parte, no deberían formar parte de la Comisión de Evaluación.*



Entre los miembros de la Comisión de Evaluación figura un vocal por la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, que no forma parte del Órgano Colegiado y la Presidenta, que tampoco forma parte de dicho Órgano.

En este sentido, analizada la consideración de ese Tribunal de Cuentas, se propondrá una composición que no genere confusión de funciones y en la que se incluyan vocales de las distintas Subdirecciones Generales de este Instituto.

II.3.1.2 SOLICITUD

El Tribunal de cuentas indica que *las instrucciones para la cumplimentación de los diferentes Anexos que integran la solicitud son muy genéricas y no concretan la manera de consignar los distintos parámetros objeto de valoración.*

Analizada la consideración de ese Tribunal de Cuentas se elaborarán instrucciones concretas para la cumplimentación de los referidos Anexos, detallándose en cada uno de los apartados los distintos parámetros objeto de valoración.

II.3.1.3 VALORACIÓN

A) PRIMERA FASE: VALORACION DE LOS REQUISITOS

El Tribunal de cuentas indica que *no se establece expresamente que se cumplan por las entidades integrantes otros requisitos fundamentales, como que las mismas se dediquen con carácter habitual a la realización de actividades en beneficio del colectivo de mayores o que carezcan de fines de lucro, lo que puede dar lugar a inconsistencias en la valoración de las solicitudes.*

Las actuales bases reguladores, establecidas en la Orden TAS/980/2007 así como la Resolución de convocatoria, no recogen dicho requisito, por lo que no se ha exigido a las entidades solicitantes.

1. Estar legalmente constituidas y debidamente inscritas en el correspondiente registro administrativo a la fecha de publicación de la convocatoria.

El Tribunal de cuentas indica que se indica que carece de personalidad jurídica propia, no figura inscrita en ninguna oficina pública en nombre propio, sino como parte integrante de la y carece de número de identificación fiscal.

Se considera que la entidad puede cumplir este requisito, en base la documentación que se adjunta como Documento 1, que comprende:

- Certificado de fecha 23 de febrero de 1978 que acredita que fueron depositados el acta de constitución y los estatutos de la entidad.
- Dictamen de la Abogacía del Estado del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de 18 de octubre de 2012, sobre los efectos derivados del acta de constitución de una entidad.
- Plan de Auditorías y Control Financiero de 22 de abril de 2014, apartados I.I Descripción de la entidad perceptora de la subvención y IV.I Obtención de la subvención, en el que informan que del examen de la documentación que obra en el expediente, se desprende que el beneficiario de la subvención ha acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 3 y 5 de la Orden TAS/980/2007.
- BOE de 27 de febrero de 2015 en el que figura que la entidad ha sido seleccionada para formar parte del Consejo Estatal de las Personas Mayores.



-La fiscalización previa en régimen de requisitos básicos realizada por la Intervención Delegada en el Imserso.

2. Implantación estatal

El Tribunal de cuentas indica que se observan entidades beneficiarias que han declarado de modo formal el ámbito estatal de su actuación en sus estatutos, pudiendo de este modo acceder a la subvención, aunque las actividades realmente desarrolladas se limiten, principalmente, al ámbito autonómico o local:
sin que el Imserso haya realizado comprobación alguna al respecto.

El ámbito estatal está determinado por lo establecido en los estatutos de constitución de las entidades.

En relación con la observación, se considera que sería conveniente exigir que las actuaciones se desarrollen en un número mínimo CC.AA y en tal sentido, establecer un baremo en función de dicho número.

3. Carecer de fines de lucro

El Tribunal de cuentas indica que las distintas convocatorias añaden que se considerará que no carecen de fines de lucro, por lo que no podrán acceder a la condición de beneficiarias, las siguientes entidades:

- Residencias de personas mayores.
- Centros de día (hogares y clubes) de personas mayores.
- Aquellas entidades que presten o gestionen servicios derivados de las entidades citadas en las letras a) y b) del presente apartado.

Analizada la documentación presentada por las distintas entidades, así como la información disponible en sus propias páginas web, se ha observado que algunas entidades beneficiarias perciben ingresos derivados de la gestión de residencias, bien directa () o indirectamente (). En ambos casos, la subvención fue concedida por el IMSERSO a pesar de que no cumplían este requisito en los términos establecidos por la convocatoria.

En este sentido se adjunta una declaración responsable, como Documento 2, de fecha 7 de noviembre de 2018, firmada por el representante legal de la entidad en la que manifiesta que no tiene en propiedad ninguna residencia para su gestión.

En cuanto a los ingresos declarados por la entidad en el punto 5.1.1.2 "Otros ingresos" del anexo II, memoria explicativa de la entidad, por importe de 401.572,86 €, dado el volumen de datos incluidos en los distintos Anexos, se indica que este organismo aceptó cómo válida la declaración firmada por el representante de la entidad.

El Tribunal de cuentas indica que no parece razonable que se excluya a las asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro de la posibilidad de obtener subvenciones por el solo hecho de ser titulares de una residencia o centro de día o llevar su gestión, cuando su propia naturaleza constitutiva excluya el lucro.

El motivo por el que se introdujo este requisito fue porque la mayoría de residencias y centros de día no son entidades del Tercer Sector: bien porque lo son de titularidad pública, de instituciones religiosas o centros residenciales de titularidad privada con fin de lucro. Estas situaciones producían un gran volumen de solicitudes con estas características y que no reunían los requisitos para ser propuestas como beneficiarias de estas subvenciones.



3. Fines institucionales: realizar actividades establecidas en la convocatoria

El Tribunal de cuentas indica que no están incluidas las entidades de tipo **generalista**. Lo que el término "generalista" parece querer indicar, es que la entidad solicitante debe atender fundamentalmente a las personas mayores, ya que se deniega la subvención a entidades que atienden a personas mayores con habitualidad, aunque no fundamentalmente a ellas, sino a otros colectivos.

El Tribunal de cuentas indica que *no resultan acreditadas las razones por las que el Imserso consideró que la [] tenía carácter generalista, y, por el contrario, concedió la subvención a otras entidades con un colectivo definido de manera muy similar como*

En cuanto a la [] que fue denegada por generalista, indicar que según los estatutos presentados, consta entre sus objetivos "personas afectadas por la enfermedad de Parkinson, sus familiares y cuantas personas estén interesadas en la problemática de dicha enfermedad".

Respecto a las entidades [] indicar que [] se ha subvencionado a lo largo de 16 años, desde la convocatoria de 2006 y [] 22 años, desde 1999, por considerarse que las personas con enfermedad de Alzheimer eran fundamentalmente personas mayores.

El Tribunal de cuentas indica que *los términos "mayor", "habitual" y "generalista" no están definidos en la convocatoria, lo que otorga un excesivo grado de discrecionalidad y produce inseguridad jurídica.*

Analizada la consideración de ese Tribunal de Cuentas se definirán lo más preciso los términos "mayor" y "habitual" indicados.

En el caso del término "generalista" se considerará que tienen este carácter las entidades que entre los fines de sus Estatutos incluyan la atención a varios colectivos.

El Tribunal de cuentas indica que *a este respecto, se ha comprobado que algunas entidades que han resultado beneficiarias, de acuerdo con la información incluida en sus estatutos, la contenida en sus páginas web, o la comunicada al Tribunal por las propias organizaciones, podrían tener carácter generalista según el criterio mantenido por el propio IMSERSO para la denegación de la subvención para otras entidades solicitantes. Es el caso de*

Según los estatutos que constan de esas entidades y que se adjuntan como Documento 3, no parece deducirse que en el caso de [] tengan carácter generalista.

En cuanto a [] según se recoge en el punto 7 del artículo 6, referido al objeto de la Fundación: "Organizar congresos, convenciones, certámenes y encuentros destinados a la promoción de los valores humanos con especial dedicación a los mayores y a la juventud".

4. Otras consideraciones

El Tribunal de cuentas indica que *las entidades beneficiarias que presentan vinculaciones orgánicas y funcionales entre ellas y se dirigen al mismo colectivo de mayores. Si bien las BBRR y la convocatoria no recogen una incompatibilidad, podría traer como consecuencia un aumento indebido del importe de la subvención destinado a la financiación de costes de estructura.*

Al no estar establecido, en la Orden de bases reguladoras de estas subvenciones, un régimen de incompatibilidad no se considera motivo de exclusión como beneficiarias.



Por otra parte, tampoco se puede deducir que el hecho de que algunas entidades presenten vinculaciones orgánicas y funcionales entre sí, conlleven necesariamente un aumento en la financiación de sus costes de estructura.

B) SEGUNDA FASE: VALORACION DE LA ENTIDAD

1. Implantación

El Tribunal de cuentas indica que ni las BBRR ni la convocatoria de concesión concretan cuáles son los requisitos que deben reunir los socios de las entidades beneficiarias, ni siquiera, si estos deben ser personas mayores al tratarse del colectivo al que se dirige la subvención.

Analizada la consideración de ese Tribunal de Cuentas se definirá lo más preciso el término “mayor”.

El Tribunal de cuentas indica que *algunas fundaciones han presentado una declaración responsable de tenencia de socios, aun cuando sus estatutos, por la naturaleza jurídica de este tipo de entidades, no contemplan la existencia de esta figura.*

En la valoración de la entidad este hecho será subsanado en próximas convocatorias, no admitiéndose ni valorando su inclusión como socios, por la naturaleza jurídica de este tipo de entidades, considerándose en estos casos que el número de socios es cero, independientemente de la declaración responsable.

El Tribunal de cuentas indica que *no se solicita la identificación nominal de los socios, considerando suficiente la presentación de la declaración responsable.*

Este requisito será subsanado en próximas convocatorias, solicitándose relación nominal de socios, DNI y edad.

El Tribunal de cuentas indica que *las diferencias en el número de socios relativos a una misma entidad, según se trate de la declaración responsable de la propia entidad o de la correspondiente a la confederación que la integra.*

Las diferencias pueden estar motivadas porque en el Anexo II, Memoria explicativa de la entidad, se declaran los socios de la entidad en año anterior, mientras que en la declaración responsable se hace referencia a los socios en el momento de la presentación de la solicitud. Este hecho también puede explicar que, al hacer una declaración de las entidades integradas, los datos sean discordantes.

Este criterio ha sido analizado en la reunión de trabajo mantenida con la Intervención Delegada previamente a la fiscalización favorable.

2. Especialización

El Tribunal de cuentas indica que *concurren varias circunstancias que dificultan la verificación de si las entidades están efectivamente constituidas por el propio colectivo de mayores, lo que le impide puntuar adecuadamente este apartado: falta de exigencia de la identificación de los socios; y, para la consideración de socio, el Instituto se remite a lo dispuesto por los Estatutos de cada entidad, y se ha constatado que en la mayoría de los casos no se exige que estos sean personas mayores.*

Analizada la consideración de ese Tribunal de Cuentas, se solicitará en próximas convocatorias, una relación nominal de socios, DNI y edad.



3. Estructura y capacidad de gestión

El Tribunal de cuentas indica que *si bien la subvención analizada tiene por objeto la financiación de los gastos de personal y de funcionamiento y mantenimiento de la sede, debería promoverse que la entidad realice un volumen sustantivo de actividades en beneficio del colectivo de mayores.*

Analizada la consideración de ese Tribunal de Cuentas, se promoverá que la entidad realice un volumen sustantivo de actividades en beneficio del colectivo de mayores.

4. Presupuesto y financiación

El Tribunal de cuentas indica que la convocatoria no especifica qué debe entenderse por *"presupuesto y financiación del año anterior"*. *La información suministrada por las entidades no es contrastada por el IMSERSO con las cuentas anuales. No se pondera de forma adecuada el peso que tienen otras fuentes de financiación sobre el total de los ingresos de las entidades, lo que permitiría puntuar favorablemente a aquellas que tengan una menor dependencia de la subvención del IMSERSO.*

Analizadas estas consideraciones, se incluirán en convocatorias posteriores como mejoras para la evaluación de este criterio de valoración.

El Tribunal de cuentas indica que *no valora realmente el volumen del presupuesto del año anterior, a pesar de lo establecido en las BBRR, sino la diferencia entre el presupuesto de gastos e ingresos.*

Esta situación ha sido recogida en la convocatoria de 2022. Por una parte estableciéndose un baremo de tramos con una puntuación de hasta 6 puntos en función del presupuesto total de ingresos de la entidad en el año anterior y por otra en la valoración del presupuesto del año anterior unos porcentajes a los que se otorga la puntuación máxima de 9 puntos cuando la desviación presupuestaria no supere el 3%.

5. Participación social y voluntariado

El Tribunal de cuentas indica que *a diferencia de lo que ocurre para el cómputo de los socios, la regulación existente no se pronuncia sobre la inclusión de los voluntarios de las entidades integrantes, en el caso de federaciones o confederaciones.*

A este respecto, se ha observado que el IMSERSO no sigue un criterio uniforme, ya que ha valorado la totalidad de voluntarios en algunas de las entidades integradas en la solicitante, y, por el contrario, únicamente ha tenido en cuenta los voluntarios de la propia solicitante en otros casos.

Las diferencias pueden estar motivadas porque en el Anexo II, Memoria explicativa de la entidad, se declaran los voluntarios de la entidad en año anterior, mientras que en la declaración responsable se hace referencia a los voluntarios en el momento de la presentación de la solicitud.

Este criterio ha sido analizado en la reunión de trabajo mantenida con la Intervención Delegada previamente a la fiscalización favorable.

6. Adecuación de los recursos humanos

El Tribunal de cuentas indica que *no se analiza la proporción sobre el total de la plantilla que presentan los contratos fijos y tampoco valora de forma independiente los distintos tipos de contrato favoreciendo a aquellos que afectan a personal de colectivos prioritarios.*



Analizadas esta consideración, se incluirá en convocatorias posteriores como mejoras para la evaluación de este criterio de valoración.

7. Cumplimiento de las obligaciones derivadas de las subvenciones recibidas del IMSERSO

El Tribunal de cuentas indica que *el Imserso no ha deducido puntos a ninguna de las entidades beneficiarias por este criterio ni en la convocatoria del año 2019 ni en la de 2020.*

La solicitud de reintegro, correspondiente a la convocatoria de 2016, con resolución de conclusión de procedimiento por el IMSERSO de 23 de junio de 2020, debió ser tenida en cuenta en la valoración de la entidad ().

Con fecha 18 de noviembre de 2020, la Subdirectora General de Gestión del IMSERSO certificó "que de acuerdo con los antecedentes obrantes en este Organismo sobre la no ha sido dictada resolución declarativa de la procedencia del reintegro de la subvención o de la pérdida del derecho al cobro de la misma por alguna de las causas previstas en el artículo 37 de la Ley General de Subvenciones".

Se considera que las causas que motivaron la resolución declarativa de la de la procedencia de reintegro, no son las relacionadas en el artículo 37, de la Ley 38/2013, General de Subvenciones, sino las recogidas en el artículo 42.2. a consecuencia del informe de control financiero emitido por la Intervención General de la Seguridad Social.

C) TERCERA FASE: VALORACION DE LAS ACTUACIONES

El Tribunal de cuentas indica que *el mantenimiento, funcionamiento y actividades habituales, no pueden considerarse como un programa específico o diferenciado de los llevados a cabo por la entidad en su conjunto, lo que provoca que se produzca la duplicidad en la valoración de múltiples extremos.*

Analizada esta consideración, se valorará con distinta y mayor puntuación las actividades realizadas por la entidad, que pueden comprender cursos y publicaciones sobre el envejecimiento activo y prevención de la dependencia, asesoramiento a personas mayores y su entorno cuidador, promover los derechos de las personas mayores y la salvaguarda de su dignidad, realizar acciones para la participación y movilidad social, promover el voluntariado y la participación social de las personas mayores, formar a las personas voluntarias, prevenir del riesgo de situaciones de edadismo, de soledad y de dependencias, generar conocimiento y extenderlo sobre el modelo de atención integral y centrado en la persona y cualesquiera otras de naturaleza similar que las entidades puedan considerar en beneficio de sus asociados y de las personas mayores en general.

El Tribunal de cuentas indica que *el Imserso no cuenta con estudios o informes que justifiquen la elección de los criterios de evaluación de las actuaciones, de los parámetros utilizados para su valoración ni la ponderación de los mismos.*

Aunque no se han emitido informes sobre los estudios realizados sobre la elección de los criterios de evaluación de las actuaciones y de los parámetros utilizados para su valoración y ponderación de éstos, en la práctica se han introducido modificaciones para la mejora de estos parámetros en cada convocatoria anual de los últimos años.



1. Evaluación de los objetivos

El Tribunal de cuentas indica que *no hay mención a la definición de objetivos y fines en la solicitud. No hay la conexión con los objetivos, ya que no se definen, lo que podría ser contrario al principio de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados, previsto en el artículo 8.3.b) de la LGS.*

Dada la naturaleza de esta subvención para mantenimiento, funcionamiento y actividades habituales, se considera difícil cuantificar el cumplimiento de los objetivos. No obstante, se considerará su inclusión en próximas convocatorias.

El Tribunal de cuentas indica que *el número de socios no cuantifica el número de personas mayores que se benefician de las actuaciones, por cuanto que los socios son aquellos que periódicamente abonan una cuota, sin que se requiera que sean pensionistas o mayores de 65 años. A ello debe añadirse el perjuicio que este criterio genera en las Fundaciones que, por su propia naturaleza jurídica, carecen de socios.*

Este requisito será subsanado en próximas convocatorias, solicitándose relación nominal de socios, DNI y edad.

2. Contenido de las actuaciones

El Tribunal de cuentas indica que *parece razonable que la valoración de las actuaciones tenga un mayor peso, pues el desarrollo normal de su actividad en beneficio del colectivo de mayores, es lo que justifica que se subvencionen los gastos de estructura, por cuanto, sostener la misma no debe ser un fin en sí mismo.*

Analizada esta consideración, se valorará con distinta y mayor puntuación las actividades realizadas por la entidad, que, como se ha indicado en la alegación general sobre la valoración de las actuaciones, pueden comprender cursos y publicaciones sobre el envejecimiento activo y prevención de la dependencia, asesoramiento a personas mayores y su entorno cuidador, promover los derechos de las personas mayores y la salvaguarda de su dignidad, realizar acciones para la participación y movilidad social, promover el voluntariado y la participación social de las personas mayores, formar a las personas voluntarias, prevenir del riesgo de situaciones de edadismo, de soledad y de dependencias, generar conocimiento y extenderlo sobre el modelo de atención integral y centrado en la persona y cualesquiera otras de naturaleza similar que las entidades puedan considerar en beneficio de sus asociados y de las personas mayores en general.

No se valora que el sistema de seguimiento y evaluación sea adecuado, sino que la entidad haya consignado los tres elementos citados.

3. Presupuesto

El Tribunal de cuentas indica que *el Instituto únicamente tiene en cuenta el coste medio, sin considerar la adecuación del presupuesto presentado para la realización de las actividades previstas:*

Indicar que se ha considerado que el coste medio podría ser el ítem más adecuado dada la disparidad de variables a considerar por cada actividad.

4. Cofinanciación

El Tribunal de cuentas indica que *la valoración de este criterio está basada en estimaciones que no son comprobadas por el IMSERSO.*



que fueron valoradas con la puntuación máxima en este apartado (30 puntos), y según la memoria económica justificativa no contaron con financiación distinta del IMSERSO, lo que cuestiona el rigor de la verificación que efectúa el Instituto sobre las justificaciones.

Según la documentación que se adjunta como Documento 4, estas entidades declararon en el punto 5.1 del anexo III, Memoria explicativa de la actuación, contar con financiación propia y otras subvenciones, que sumadas, superan el 10% del coste total, por lo que la asignación de 30 puntos, se considera correcta. Indicar que no se ha podido realizar la verificación de las desviaciones por no haberse podido efectuar la comprobación de las justificaciones presentadas, dado la falta de recursos humanos de la unidad.

El Tribunal de cuentas indica que *existen diferentes criterios en la asignación de puntos. En el expediente de el IMSERSO especifica que "sumadas la financiación propia y la de otras fuentes llegan al 10 %", en el expediente de se otorga la puntuación teniendo en cuenta si el 10 % se obtiene para cada uno de los tipos de financiación, por lo que la puntuación fue de 15 y no de 30 como habría resultado de seguir el criterio general.*

Esto es debido a un error material, efectivamente se deberían haber otorgado a 30 puntos, seguramente esta incidencia no fue señalada por la Intervención Delegada porque a esa entidad se concedió como subvención la totalidad del importe solicitado.

El Tribunal de cuentas indica que *en otros casos se han identificado errores en la puntuación, como el expediente de que presentó datos sobre aportación propia y el IMSERSO no los tuvo en cuenta, no puntuando este apartado cuando lo debió haber valorado con 15 puntos*

En el anexo III, Memoria explicativa de la actuación, la entidad declaró contar con financiación propia por importe de 75.200,00 €. y en tal sentido fue valorada en el apartado d) cofinanciación, con 15 puntos. Se adjunta Documento 5.

5. Voluntariado y participación

El Tribunal de cuentas indica que *en algunos casos los voluntarios declarados que participan en las actuaciones subvencionadas no estaban dedicados al colectivo de mayores, a pesar de lo cual fueron tenidos en cuenta en la valoración.*

Indicar que se computan todos los voluntarios que certifica la entidad aunque no se dediquen en exclusividad al colectivo de personas mayores.

6. Subvenciones percibidas en convocatorias anteriores y experiencia en la gestión de actuaciones sociales

El Tribunal de cuentas indica que *en el caso de subvenciones percibidas en convocatorias anteriores: no estando prevista la existencia de ningún documento que acredite el cierre de la revisión de la justificación presentada en convocatorias anteriores, ni la valoración positiva en su ejecución, el Instituto carece de base para su puntuación. Experiencia en la gestión de actuaciones, debe señalarse que el Instituto no siempre está valorando el tiempo que las entidades solicitantes llevan desarrollando las referidas actuaciones sociales*

Teniendo en cuenta que no se han podido llevar a cabo las revisiones de las justificaciones, por las razones ya indicadas, se ha adoptado el criterio del número de años subvencionados en convocatorias anteriores.



El Tribunal de cuentas indica que *al acceder la por primera vez a la subvención en el año 2020, fue puntuada con cero puntos, a pesar de que, al menos desde 2013, manifestó realizar actuaciones dirigidas al colectivo de mayores, incluidos cursos y publicaciones.*

Indicar que según la resolución de convocatoria, en artículo 6 2 el punto g) Experiencia en la gestión de actuaciones sociales, se establece que se valorará la especialización en la gestión de actuaciones subvencionadas por el Imserso en el área de mayores.

D) CUARTA FASE: RESULTADO DE LA VALORACIÓN Y FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

El Tribunal de cuentas indica que *existen tres trámites en la LGS, de carácter opcional, no recogidos en las BBRR de las subvenciones objeto de fiscalización. Los responsables de la gestión de estas ayudas mantienen que no parece conveniente realizar el trámite de la propuesta provisional y la notificación a los interesados para que efectúen alegaciones, dado que prácticamente la totalidad de los gastos que se presentan para justificación de la subvención corresponden a costes fijos. Y ello a pesar de que, en la generalidad de los casos, la subvención concedida por el Instituto es inferior al importe solicitado.*

Dada la naturaleza de estas subvenciones, se consideró que si se optaba por éstos trámites habría que reevaluar las nuevas propuestas lo que conllevaría, al ser concurrencia competitiva, a un cambio en las cuantías asignadas al resto de las entidades, que, a su vez, en función del nuevo importe concedido, podría suponer una nueva reevaluación.

- CON RESPECTO AL APARTADO II.3.2. RESOLUCIÓN

En relación a los siguientes puntos:

1. Compromisos asumidos por los beneficiarios

El Tribunal de cuentas indica que no se comprueba que los compromisos que figuraban en el presupuesto de la solicitud (v.gr.: importe de los conceptos de gasto incluidos en ella), hayan sido cumplidos por el beneficiario. Esta falta de exigencia del cumplimiento de los conceptos presupuestados en la solicitud, puede dar lugar a que las entidades beneficiarias no realicen actividades previstas en ella, y desvíen la financiación otorgada para ello a otros conceptos de su funcionamiento (v.gr.: salarios), pudiendo ocurrir que, a través de estos fondos públicos, se estén financiando estructuras de entidades con independencia de su fin último, la realización de actuaciones en beneficio del colectivo de mayores

Indicar que no se ha podido realizar la verificación de los compromisos que figuraban en el presupuesto de la solicitud por no haberse podido efectuar la comprobación de las justificaciones presentadas, dado la falta de recursos humanos de la unidad.

La Resolución de concesión no determina la cuantía a justificar por cada concepto de gasto, para dar una mayor flexibilidad en la distribución de los mismos a las entidades, en función de sus necesidades.

2. Plazos de ejecución

El Tribunal de cuentas indica que en los diferentes periodos de ejecución, que se extendieron más de dos años, no facilitan la gestión de la subvención por el Imserso, ya que dificulta las tareas de verificación de



los justificantes de gasto, el análisis de la posible concurrencia con otras subvenciones o ayudas, o la comprobación de la efectiva realización.

Indicar que en las resoluciones individuales de concesión se establecerá la obligatoriedad de que el periodo de ejecución de la actuación abarque desde el inicio del año de concesión hasta la finalización del año siguiente tal con se establece en la Orden de Bases.

4. Modificaciones de la resolución

El Tribunal de cuentas indica que *se considera que en esta línea de subvención la ampliación del plazo de ejecución no estaría, con carácter general, justificada, puesto que los gastos imputados en el periodo ampliado han sido, en su mayoría, los de carácter*

Referido a los apartados 2 y 4, indicar que en las resoluciones individuales de concesión se establecerá la obligatoriedad de que el periodo de ejecución de la actuación abarque desde el inicio del año de concesión hasta la finalización del año siguiente tal con se establece en la Orden de Bases.

CON RESPERCTO AL SEGUIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES SUBVENCIONADAS Y COMPROBACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN PRESENTADA POR LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS.

El Tribunal de cuentas indica que en el “Manual orientativo para la justificación de la aplicación de las subvenciones concedidas por el Imserso en el Área de gestión de programas de mayores”, los modelos no se ajustaban plenamente a lo estipulado en las BBRR, lo que ha podido provocar que aquellas no comunicaran determinada información y documentación establecida en las BBRR o la proporcionada no fuera correcta.

Indicar que se adecuarán los modelos a lo estipulado en lo indicado en la Orden de Bases que esté vigente.

El Tribunal de cuentas indica que el Imserso no cuenta con una aplicación informática específica para la gestión.

Indicar que ya se ha formulado una solicitud de colaboración de la Unidad de Informática del Instituto para la realización de una herramienta de gestión de las distintas líneas de subvenciones del Instituto.

Paralelamente, por si dicha aplicación no fuera factible, se ha iniciado una prospección sobre posibles aplicaciones de gestión existentes.

En relación a los siguientes apartados:

a) Comprobación de la adecuada justificación de la subvención

El Tribunal de cuentas indica que:

- No existe constancia documental de qué comprobaciones realiza el Instituto para su verificación.
- No existen instrucciones internas que establezcan un plazo para la revisión de las justificaciones, lo que unido a la escasez de recursos humanos dedicados a esta labor y a que este personal también se tiene que dedicar a tareas de concesión y gestión de las ayudas (incluso formando parte tanto de la Comisión de Evaluación como del Órgano Colegiado), pone de manifiesto el riesgo de que se realice una comprobación insuficiente de las justificaciones recibidas.
- El Instituto debería, al menos, realizar las actuaciones de comprobación en un periodo máximo de cuatro años.



Indicar que ya se ha iniciado el procedimiento de contratación de una empresa de consultoría para la realización de Servicios de comprobación, revisión, análisis y control de las justificaciones presentadas por las entidades beneficiarias de dos líneas de subvenciones y, la realización de actuaciones relativas a la verificación in situ de las actividades subvencionadas. Esta acción se iniciará el próximo año 2023.

b) Comprobación de la realización de la actividad y del cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión y disfrute de la subvención

El Tribunal de cuentas indica que no se ha elaborado un Plan anual de actuación para verificar la efectiva realización de las actividades subvencionadas

Indicar que el contrato señalado prevé la realización de la verificación in situ de las actividades subvencionadas.

El Tribunal de cuentas indica que del análisis sobre los justificantes de gastos y las memorias económicas y de actividades presentadas por los beneficiarios de las subvenciones en relación con la convocatoria del año 2019 se deducen las siguientes incidencias:

1. Memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos: Su contenido es dispar, la información es genérica, no detalla las desviaciones existentes entre las actividades previstas y las realizadas, ni el grado de consecución de los objetivos.

2. Memoria económica justificativa del coste de las actividades realizadas: deficiencias que no han sido puestas de manifiesto por el Instituto:

a) Las entidades beneficiarias, con carácter general, no presentaron unos justificantes que se correspondieran con los conceptos de gasto incluidos en su solicitud.

Indicar que en la resolución de concesión no se condiciona el concepto ni el importe al que deben aplicar a la subvención concedida.

b) Subcontratación.

El Tribunal de cuentas indica que *la entidad no gestionó de forma directa los cursos de formación impartidos, ya que subcontrató, sin mediar autorización previa del IMSERSO. Esta entidad siguió el mismo proceder en la aplicación de los fondos recibidos en la convocatoria de 2018. En este caso, la ayuda fue objeto de control financiero por la IGSS, resultando del mismo la solicitud de reintegro de la ayuda que el Instituto solicitó a incrementado en los correspondientes intereses de demora. Sin embargo, el Instituto aún no había iniciado la solicitud de reintegro de las ayudas correspondientes a 2019 y 2020*

Al respecto cabe señalar que la documentación justificativa presentada por la entidad correspondiente a la subvenciones percibidas en 2019 y 2020, no ha podido ser revisada por falta de medios personales.

Por otra parte, mediante oficio de 31 de mayo de 2022, el juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5, ha requerido a este Instituto el envío de expediente administrativo, por haber sido interpuesto por la entidad



recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de reintegro, derivada del informe de control financiero de la Intervención General de la Seguridad Social, correspondiente a la subvención concedida en 2018. Se considera conveniente conocer el sentido de la sentencia del juzgado para tener información que sirva de base para el inicio de posibles expedientes de reintegro referidos a las subvenciones concedidas en 2019 y 2020.

c) Otras incidencias

El Tribunal de cuentas indica *que las deficiencias observadas ponen de manifiesto la existencia de riesgos significativos que afectan a la correcta justificación de las ayudas y a la adecuada aplicación de los fondos. Estos riesgos se agravan si se considera la debilidad del control interno que ejerce el Instituto, y todo ello sin perjuicio de que este tome las iniciativas correspondientes en relación con las deficiencias puestas de manifiesto en el presente Informe.*

La comprobación de la correcta justificación de la subvención está motivada por la falta de personal, en este sentido está prevista, como ya se ha indicado, la contratación de una empresa de consultoría para la realización de Servicios de comprobación, revisión, análisis y control de las justificaciones presentadas por las entidades beneficiarias de dos líneas de subvenciones y, la realización de actuaciones relativas a la verificación in situ de las actividades subvencionadas. Esta acción se iniciará el próximo año 2023.

- CON RESPECTO A II5. REINTEGROS Y RÉGIMEN SANCIONADOR.

El Tribunal de cuentas indica que:

-El IMSERSO no ha iniciado por propia iniciativa ningún procedimiento de reintegro ni abierto ningún procedimiento sancionador

-No ha elaborado un Plan anual de actuación para verificar la efectiva realización de las actividades subvencionadas

-No ha dictado instrucciones para la remisión periódica por los beneficiarios del grado de cumplimiento de las mismas

-Únicamente ha iniciado procedimientos de reintegro en aquellos supuestos en los que la IGSS, en ejecución de los Planes de Auditoría y Control Financiero de Subvenciones y Ayudas Públicas,

-Debilidad del control interno del Instituto

Analizadas las consideraciones de ese Tribunal de Cuentas respecto al apartado II5, indicar que serán tenidas en cuenta en próximas convocatorias.

-Devoluciones voluntarias. No ha liquidado los intereses de demora previstos en el artículo 90 de su Reglamento, ni consta que a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización los haya reclamado,

No se han liquidado los intereses de demora por no haberse realizado la oportuna revisión de la documentación justificativa, estando pendiente de realizarlo inmediatamente y, en todo caso, antes de su prescripción.



III CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO PARA EL QUE SE ESTABLECIERON LAS AYUDAS Y A SU ADECUACIÓN CON LAS ACTUALES BASES REGULADORAS

Recomendación 1. El Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 debería estudiar si la línea de subvenciones para atención a mayores fiscalizada responde realmente al nuevo objetivo estratégico del PES 2021-2023 y, en su caso, definir unos nuevos indicadores que permitan evaluar su impacto.

En caso de optar por el mantenimiento de la subvención en su configuración actual, como soporte de los gastos de mantenimiento, funcionamiento y actividades habituales de las beneficiarias, debería actualizar sus bases reguladoras, de forma que se adapten a la realidad de la línea de subvenciones existente, sin solicitar datos e informaciones propias de las subvenciones destinadas a financiar proyecto o actividades específicas, y tengan en consideración preferente las actividades efectivamente realizadas en beneficio del colectivo de mayores.

Considerando los medios personales y recursos materiales con los que cuenta la unidad, se acometerá la actualización de las Bases reguladoras, introduciendo nuevos indicadores y dando mayor relevancia y ponderación a las actuaciones efectivamente realizadas en beneficio del colectivo de personas mayores.

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LAS AYUDAS

Recomendación 2. El Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y el IMSERSO deberían reformar las bases reguladoras y las convocatorias para precisar en mayor medida los requisitos previos que han de cumplir las entidades para alcanzar la condición de beneficiarios, así como los criterios de valoración de sus solicitudes, reduciendo los ámbitos de discrecionalidad de que goza en la actualidad el órgano concedente e incrementando la seguridad jurídica, teniendo en cuenta lo señalado en las conclusiones anteriores. Asimismo, las bases reguladoras deberían prever la posibilidad de que el beneficiario pueda readaptar los compromisos y condiciones de su solicitud a la propuesta de concesión.

De acuerdo con lo indicado en el punto anterior, se acometerá el estudio y análisis para la modificación de las Bases reguladoras recogiendo estas recomendaciones.

Recomendación 3. Sería conveniente que el Instituto introdujera los mecanismos oportunos para impedir la concurrencia a la subvención de entidades vinculadas, y evitar un aumento del importe de la subvención destinado a la financiación de costes de estructura, sin un correlativo incremento en la atención al colectivo de mayores.

Recomendación 4. El IMSERSO debería elaborar unas instrucciones detalladas, dirigidas a los solicitantes de las ayudas, que expliquen pormenorizadamente la documentación acreditativa que estos deben presentar con su solicitud, los criterios de valoración que se utilizarán y su ponderación, el procedimiento de concesión (incluyendo, en su caso, la posibilidad de reformular su solicitud), sus obligaciones en caso de modificación de la condiciones de la subvención y para la justificación de las ayudas, incluyendo el procedimiento a seguir en los casos de reintegro voluntario.

Se elaborarán unas instrucciones detalladas, dirigidas a los solicitantes de las subvenciones que expliquen pormenorizadamente la documentación acreditativa que éstos deben presentar con su solicitud, los criterios



de valoración que se utilizarán y su ponderación, el procedimiento de concesión, sus obligaciones en caso de modificación de la condiciones de la subvención y para la justificación de las ayudas, incluyendo el procedimiento a seguir en los casos de reintegro voluntario.

En este sentido indicar que a falta de estas instrucciones detalladas, a las entidades subvencionadas en la convocatoria anterior se les envía la Orden de bases reguladoras y la Resolución de convocatoria que recoge la documentación que deben presentar, los criterios de valoración, sus obligaciones, el plazo para resolver, el procedimiento de reintegro voluntario. Asimismo se les indica el enlace de la página web del Instituto que además de la Orden de bases y Resolución de convocatoria recoge toda la normativa referida a subvenciones como la Ley y el Reglamento, los anexos I (solicitud), II (memoria explicativa de la entidad) y III (memoria explicativa de la actuación) y los distintos modelos de declaración responsable.

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS Y AL CONTROL INTERNO EJERCIDO POR EL IMSERSO

Recomendación 5. El IMSERSO debería proceder a la elaboración de un Manual Interno de Procedimiento de concesión, gestión y justificación de las subvenciones, que permita su adecuado control y la supervisión de las actuaciones realizadas al respecto, evitando las lagunas e indefiniciones puestas de manifiesto a lo largo de este informe.

La Subdirección General de Gestión está trabajando en la actualidad en la elaboración de un borrador de Manual Interno de Procedimiento de concesión y justificación de las subvenciones que permita su adecuado control y la supervisión de las actuaciones realizadas. Dicho borrador recogerá además las recomendaciones señaladas por ese Tribunal de Cuentas. Actualmente se dispone de una primera versión por si se considerase de interés su consulta.

Recomendación 6. El IMSERSO debería elaborar un plan anual de actuación, conforme prevé el artículo 85 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas y la adecuada justificación de las subvenciones.

Se elaborará plan anual de actuación para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas y la adecuada justificación de las mismas con el objetivo de que en el plazo de 4 años puedan ser revisada la documentación justificativa de las subvenciones concedidas en cada convocatoria a fin de evitar la posible prescripción de las actuaciones y posibles expedientes de reintegro que pudieran derivarse de una falta o inadecuada justificación.

Recomendación 7. El IMSERSO debería proceder a la liquidación de los intereses de demora derivados de los reintegros voluntarios de las cantidades no aplicadas realizados por los beneficiarios antes de que prescriba la acción para exigirlos.

Se procederá a la mayor brevedad en todo caso, antes de su prescripción a la liquidación de los intereses de demora.

Recomendación 8. El IMSERSO debería ampliar la dotación de personal con el fin potenciar el control interno de los procedimientos de concesión, así como sobre el seguimiento sobre la actividad desarrollada por las entidades beneficiarias, y la comprobación de los justificantes de gastos presentados. Asimismo, debería desarrollar una aplicación informática específica que facilite dichas tareas, dejando constancia en cada fase de las actuaciones y comprobaciones efectuadas.



Se intentará dotar de más personal a la unidad en la medida que exista disponibilidad con el fin potenciar el control interno de los procedimientos de concesión, así como sobre el seguimiento sobre la actividad desarrollada por las entidades beneficiarias, y la comprobación de los justificantes de gastos presentados.

Adicionalmente, como se ha indicado ya se ha iniciado el procedimiento de contratación de una empresa de consultoría para la realización de Servicios de comprobación, revisión, análisis y control de las justificaciones presentadas por las entidades beneficiarias de dos líneas de subvenciones y, la realización de actuaciones relativas a la verificación in situ de las actividades subvencionadas. Esta acción se iniciará el próximo año 2023.

Asimismo se ha formulado una solicitud de colaboración de la Unidad de Informática del Instituto para la realización de una herramienta de gestión de las distintas líneas de subvenciones del Instituto.

Por otra parte, con el fin de garantizar la independencia del Órgano Colegiado y la Comisión de Evaluación, los miembros del primero, no deberían formar parte del segundo.

En este sentido, analizada la consideración de ese Tribunal de Cuentas, se propondrá una composición del Órgano Colegiado y la Comisión de Evaluación que no genere confusión de funciones y en la que se incluyan vocales distintos de las distintas Subdirecciones Generales de este Instituto.

El Director General del Imserso,
Luis Alberto Barriga Martín