

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

- 1742** *Resolución de 4 de diciembre de 2018, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los procedimientos de concesión y de gestión y justificación de ayudas sociales concedidas por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad con cargo a los programas de atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria, convocatoria de 2015.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 4 de diciembre de 2018, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de los procedimientos de concesión y de gestión y justificación de ayudas sociales concedidas por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad con cargo a los programas de atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria, convocatoria de 2015, acuerda:

1. Establecer mecanismos de evaluación que permitan conocer el grado de cumplimiento de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas al respecto de estas ayudas.

2. Instar al Gobierno a:

– Asumir las conclusiones y seguir todas las recomendaciones del informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas.

– Establecer criterios claros, transparentes, objetivos, verificables y públicos para la asignación por parte de la misma de las ayudas sociales, así como realizar estudios por colectivos.

– Establecer, junto a la Intervención General de la Administración del Estado, revisiones con periodicidad a los grandes perceptores de ayudas (más de 600.000 euros).

– Establecer en las bases de las convocatorias la máxima concreción de criterios y requisitos a fin de evitar al máximo la discrecionalidad en los procedimientos, con la creación de un servicio específico centralizado de consulta para marcar criterios homogéneos en aquellos asuntos no incluidos en el Manual de Procedimiento, Seguimiento y Justificación, o que aun estando incluidos, no resultan lo suficientemente claros y son objeto de consultas por los órganos gestores.

– Establecer protocolos que marquen las pautas de actuación para poder contrastar la información que aportan las entidades solicitantes de subvenciones, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en lo relativo a que los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, en aras a la mayor agilidad de las comprobaciones.

– Aplicar el sistema sancionador para las entidades que no cumplan con las obligaciones establecidas en la legislación vigente en la materia.

3. Instar a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad (SESSI) a:

– Realizar una reforma de las bases reguladoras de estas ayudas que establezcan un procedimiento de concesión más transparente, más coherente y más eficiente, basado en la coordinación de actuaciones y en la colaboración de todos los agentes que intervienen en el mismo.

– Promover la formalización de convenios de colaboración entre todos los agentes implicados en este procedimiento (la propia Secretaría de Estado, los Centro Directivos, y los beneficiarios) tanto en la fase de concesión como en la de justificación.

4. Instar a la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia (DGSFI) a:
 - Actualizar el Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación de forma que se eliminaran las insuficiencias que presenta puestas de manifiesto en el informe y actualizar la aplicación informática SIGES, utilizada en la gestión de las ayudas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 4 de diciembre de 2018.–El Presidente de la Comisión, Eloy Suárez Lamata.–El Secretario Primero de la Comisión, Vicente Ten Oliver.

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS
PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN Y DE GESTIÓN Y
JUSTIFICACIÓN DE AYUDAS SOCIALES CONCEDIDAS
POR EL MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS
SOCIALES E IGUALDAD CON CARGO A LOS
PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON
NECESIDADES DE ATENCIÓN INTEGRAL
SOCIOSANITARIA, CONVOCATORIA DE 2015**

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 20 de julio de 2018, el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN Y DE GESTIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE AYUDAS SOCIALES CONCEDIDAS POR EL MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD CON CARGO A LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON NECESIDADES DE ATENCIÓN INTEGRAL SOCIOSANITARIA, CONVOCATORIA DE 2015, 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.
 - I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.
 - I.2. ANTECEDENTES.
 - I.3. MARCO NORMATIVO.
 - I.4. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.
 - I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE.
 - I.6. TRAMITE DE ALEGACIONES.
- II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.
 - II.1. PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES DEL MSSSI.
 - II.1.1. Planificación estratégica.
 - II.1.2. Presupuesto.
 - II.1.3. Órganos competentes para la concesión de subvenciones y consideraciones generales.
 - II.1.4. Sistemas de información.
 - II.2. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN.
 - II.2.1. Inicio del procedimiento.
 - II.2.2. Solicitudes, memorias, documentación y subsanación de errores.
 - II.2.3. Valoración de las solicitudes.
 - II.2.4. Resolución.
 - II.2.5. Convenio-programa.
 - II.2.6. Abono de la subvención.
 - II.2.7. La Base de Datos Nacional de Subvenciones.
 - II.2.8. Recursos potestativos de reposición.
 - II.3. PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN Y JUSTIFICACIÓN.
 - II.3.1. Seguimiento y evaluación de los programas.
 - II.3.2. Presentación de las cuentas justificativas.
 - II.3.3. Revisión de la justificación de los gastos.
 - II.3.4. Reintegros, sanciones y cierre del expediente.
 - II.3.5. Análisis de la justificación de determinados beneficiarios.
- III. CONCLUSIONES.
 - III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN DE LAS AYUDAS.
 - III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LAS AYUDAS.
 - III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS.
 - III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA OBSERVANCIA DE LAS PREVISIONES CONTENIDAS TANTO EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, COMO EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

IV. RECOMENDACIONES.

- IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA SECRETARÍA DE ESTADO DE SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD.
- IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS PARA LA FAMILIA Y LA INFANCIA (SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y VOLUNTARIADO).

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
APAFAC	Asociación de Padres con Hijos con Autismo de Cataluña
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
CCAA	Comunidades Autónomas
CCDD	Centros directivos
CRE	Cruz Roja Española
DGSFI	Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LPACAP	Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
MSSSI	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
PES	Plan Estratégico de Subvenciones
PVE	Plataforma del Voluntariado de España
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto-Ley
RLGS	Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
SESSI	Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad
SGONGV	Subdirección General de Organizaciones No Gubernamentales y Voluntariado
SIGES	Sistema de Información para la Gestión de Subvenciones

RELACIÓN DE CUADROS

- CUADRO Nº 1 DISTRIBUCIÓN POR EJES DEL IMPORTE CONCEDIDO. CONVOCATORIA DE 2015.
- CUADRO Nº 2 SUBVENCIONES A PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON NECESIDADES DE ATENCIÓN INTEGRAL SOCIOSANITARIA. CONVOCATORIA DE 2015.
- CUADRO Nº 3 DISTRIBUCIÓN DE LA VALORACIÓN ENTRE CENTROS DIRECTIVOS Y CCAA.
- CUADRO Nº 4 DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO DEFINITIVO ASIGNADO. PERIODO 2012-2016.
- CUADRO Nº 5 SOLICITUDES EXCLUIDAS DE AYUDA. CONVOCATORIA DE 2015.
- CUADRO Nº 6 RESOLUCIONES DE REINTEGRO. CONVOCATORIA DE 2013.
- CUADRO Nº 7 PROGRAMAS SELECCIONADOS PARA FISCALIZACIÓN. CONVOCATORIA DE 2015.
- CUADRO Nº 8 PROGRAMAS SELECCIONADOS PARA FISCALIZACIÓN. FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL GASTO EJECUTADO. CONVOCATORIA DE 2015.
- CUADRO Nº 9 PROGRAMA SELECCIONADO PARA FISCALIZACIÓN. FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL GASTO EJECUTADO. CONVOCATORIA DE 2015.
- CUADRO Nº 10 PROGRAMAS SELECCIONADOS PARA FISCALIZACIÓN. CONVOCATORIA DE 2015.
- CUADRO Nº 11 FINANCIACIÓN IRPF DE LOS PROGRAMAS FISCALIZADOS. CONVOCATORIA DE 2015.
- CUADRO Nº 12 REMANENTES POR PROGRAMAS. CONVOCATORIA DE 2015.
- CUADRO Nº 13 EJECUCIÓN TOTAL POR PROGRAMAS. CONVOCATORIA DE 2015.
- CUADRO Nº 14 GASTOS IMPUTADOS POR FUENTE DE FINANCIACIÓN. CONVOCATORIA DE 2015.
- CUADRO Nº 15 DESVIACIONES ENTRE GASTO PREVISTO/EJECUTADO. CONVOCATORIA DE 2015.

RELACIÓN DE GRÁFICOS

- GRÁFICO Nº 1 EVOLUCIÓN DE LOS CRÉDITOS DESTINADOS A LA REALIZACIÓN DE PROGRAMAS.
- GRÁFICO Nº 2 SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS SUBVENCIONES.
- GRÁFICO Nº 3 ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, ha realizado una fiscalización de los procedimientos de concesión y de gestión y justificación de ayudas sociales concedidas por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI)¹ con cargo a los programas de atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria, convocatoria 2015.

El origen de este procedimiento de fiscalización se encuentra en el Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas, de 22 de diciembre de 2016, por el que se aprobó el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2017, en el que figura entre los programados por iniciativa del propio Tribunal.

I.2. ANTECEDENTES

La disposición adicional quinta de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, estableció la obligación de destinar un porcentaje del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) a fines religiosos y otros fines de interés social. Esa misma norma dispuso que dicho porcentaje se fijara en la Ley de Presupuestos de cada año y se aplicara sobre la cuota íntegra del impuesto resultante de las declaraciones anuales presentadas por los sujetos pasivos.

El Real Decreto (RD) 825/1988, de 15 de julio, por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del IRPF, considera "otros fines de interés social" los programas de cooperación y voluntariado sociales desarrollados por Cruz Roja Española (CRE) y otras organizaciones no gubernamentales y entidades sociales sin fines de lucro, dirigidos a ancianos, disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales, personas incapacitadas para el trabajo o incurso en toxicomanías o drogodependencias, marginados sociales y en general actividades de solidaridad social, para cubrir necesidades sociales de interés general. Los fines de interés social deberían reunir en todo caso el requisito de ser de ámbito estatal. Este mismo RD en su art. 3², establece que, para el cumplimiento de esos fines, deben consignarse en un concepto específico de los presupuestos de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de Medio Ambiente, las cantidades que correspondan para su financiación. Finalmente, el RD 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, traslada la competencia en materia de asuntos sociales al MSSSI, sustituido por el RD 424/2016 hasta la entrada en vigor del actual RD 355/2018

El RD 825/1988, antes citado, fue objeto de posteriores reformas parciales mediante las siguientes disposiciones:

- El RD 223/1991, de 22 de febrero, que flexibilizó el ámbito territorial de las actuaciones, de forma tal que junto al criterio relativo al ámbito estatal de las entidades solicitantes, posibilita la concurrencia a la convocatoria de ayudas a otras entidades que propongan proyectos que convenga atender por su relación directa con programas definidos como de interés general.
- El RD 599/2007, de 4 de mayo, que incorporó la protección del medio ambiente a la definición del interés social.

¹ Actualmente denominado Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social por RD 355/2018, de 6 junio, por el que se reestructura los departamentos ministeriales

² Modificado por el RD 599/2007, de 4 de mayo.

- El Real Decreto-Ley (RDL) 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, que introdujo una reforma de la normativa hasta entonces vigente, para dar una mayor coherencia sectorial y operatividad en la gestión de los programas de interés social financiados con el porcentaje del IRPF.

Este RDL supuso la transición de los fines de interés social a los fines de interés general considerados de interés social. Para ello estipuló que los fines a los que se destinaría la asignación tributaria quedarían encuadrados dentro de unos ejes prioritarios de actuación sobre los que se instrumentarían los programas a desarrollar. En su art. 2.1 consignó los cinco ejes que se relacionan a continuación:

- a) La atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria.
- b) La atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral.
- c) El fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia.
- d) La protección del medio ambiente.
- e) La cooperación al desarrollo.

Los tres primeros ejes son los únicos que se incluyen en las convocatorias de las subvenciones destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF que gestiona el MSSSI a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad (SESSI).

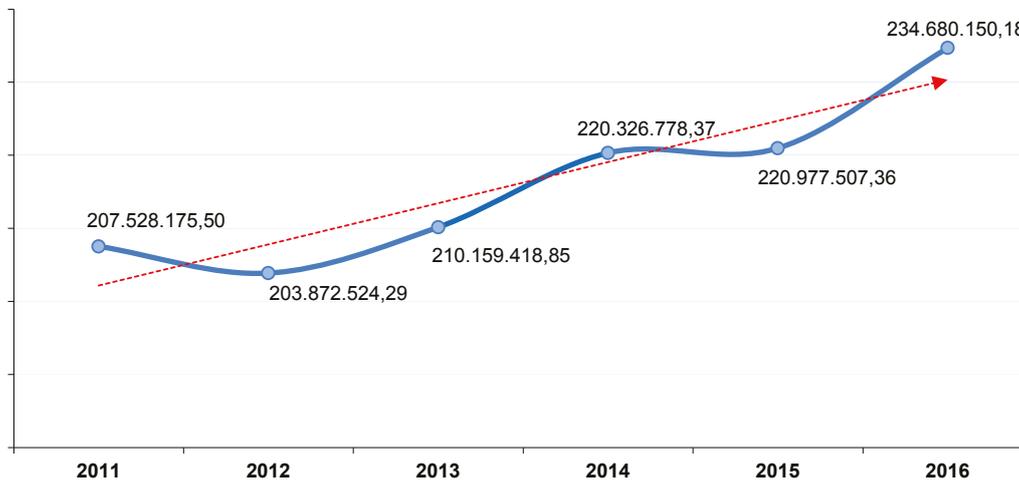
En desarrollo del citado RDL 7/2013, el RD 536/2013 estableció, hasta la convocatoria de 2016, las bases reguladoras de las subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el ámbito de la SESSI. En su art. 4 establece el requisito de que las subvenciones amparadas por estas bases reguladoras solo pueden concederse a:

- a) Programas cuya ejecución corresponda a la Administración General del Estado, bien por referirse a una materia cuya competencia de ejecución es del Estado, o bien porque concorra en el programa considerado en cada caso el requisito de la supraterritorialidad.
- b) Programas en los que el Estado ostente competencia para establecer las bases y se acredite alguna de las siguientes circunstancias: que resulten imprescindibles para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector, o para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, o bien para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector.

El requisito de supraterritorialidad en la concesión de subvenciones ha sido origen de conflictos competenciales entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas (CCAA) dando lugar a la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 19 de enero de 2017, que estima parcialmente el conflicto positivo de competencias interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Resolución de 18 de mayo de 2016, de la SESSI, por la que se convocan subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF y que ha dado lugar a la distribución del crédito correspondiente a la asignación tributaria del IRPF entre el Estado y las CCAA, como se informa más adelante (v. I.3).

En el gráfico siguiente se puede observar el importe de los créditos definitivos destinados a las subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF en el periodo 2011-2016:

GRÁFICO Nº 1
EVOLUCIÓN DE LOS CRÉDITOS DESTINADOS A LA REALIZACIÓN DE PROGRAMAS
(en euros)



Fuente: elaboración propia

I.3. MARCO NORMATIVO

Estas subvenciones con carácter general deben someterse a lo establecido en:

- La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
- El RD 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).

Además, de las disposiciones antes citadas, constituyen el marco legal específico de las ayudas fiscalizadas:

- El RD 536/2013, de 12 de julio, por el que se establecieron las bases reguladoras de las subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF en el ámbito de la SESSI.
- La Resolución de 24 de marzo de 2015, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se convocan subvenciones destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF.
- La Resolución de 3 de diciembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se conceden subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF, correspondiente al año 2015.

También forman parte del marco regulador de estas ayudas el *Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación* y el *Manual de instrucciones de justificación de subvenciones*, elaborados por la Subdirección General de Organizaciones No Gubernamentales y Voluntariado (SGONGV), las *Instrucciones para la cumplimentación de la solicitud* y las *Guías para la cumplimentación del informe del programa* que la referida Subdirección facilita a los Centros directivos (CCDD) y a las CCAA (v. II.2.3).

Como ya se ha adelantado, la normativa aplicable se ha visto afectada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de enero de 2017, que estima parcialmente el conflicto positivo de

competencias interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Resolución de 18 de mayo de 2016, de la SESSI, por la que se convocan subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF. La sentencia declara que diversos preceptos de la citada resolución vulneran las competencias de las CCAA y que el Estado debe abordar sin demora *"la modificación del marco regulador de estas subvenciones, a fin de acomodarlo para futuras convocatorias a lo que resulta de la clara y excesivamente reiterada doctrina constitucional, en su dimensión tanto normativa como ejecutiva"*.

El Gobierno, ante la exigencia del Tribunal Constitucional, ha acometido la modificación del marco regulador de estas subvenciones, según señala la citada Sentencia. Así, por Resolución de 15 de junio de 2017, de la SESSI, se acuerda la distribución del crédito «Para actividades de interés general consideradas de interés social», que asciende a un total de 240.856.313,87 euros, entre el Estado y las CCAA. De acuerdo con esta Resolución, corresponden al Estado 48.171.262,77 euros y a las CCAA 192.685.051,10 euros, cantidad esta que se reparte de conformidad con el criterio de distribución aprobado en la reunión del 19 de junio del 2017 del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Así, el Consejo de Ministros, en su reunión de 23 de junio de 2017 y a propuesta de la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, ha adoptado un Acuerdo por el que se autorizan los criterios de distribución, y la distribución resultante, aprobados por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, antes citado, y publicado mediante la Orden SSI/596/2017 y la Orden SSI/597/2017, ambas de 23 de junio.

Este criterio de distribución del crédito que se ha aplicado en 2017, sigue la proporción territorial de la distribución de las ayudas concedidas en la convocatoria de 2016.

Finalmente, el RD 729/2017, de 21 de julio, establece las nuevas bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la realización de actividades de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF, correspondientes a la SESSI.

Hasta la fecha de realización del trabajo de campo (21/12/2017), todas las Consejerías de las CCAA habían publicado las convocatorias de las subvenciones para financiar programas de interés social, si bien ni estas bases reguladoras ni las convocatorias que de ellas se derivan forman parte del ámbito temporal de esta fiscalización.

I.4. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

La presente fiscalización comprende, como ámbito objetivo, los sistemas y procedimientos desarrollados por el MSSSI, para la concesión, gestión y control de las ayudas financiadas con la asignación tributaria de IRPF, que corresponden al eje de la atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria, con cargo al programa presupuestario 231F "Otros servicios sociales del Estado", cuyo objetivo es el desarrollo de un conjunto de actuaciones diseñadas para mantener un sistema público de servicios sociales de atención primaria que dé cobertura a las necesidades básicas que puedan manifestarse en el ámbito personal, familiar y social.

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por la SESSI como órgano superior al que corresponde desempeñar las funciones en materia de cohesión e inclusión social, familia, protección del menor y atención a las personas dependientes o con discapacidad y, en particular, la protección y promoción de las familias y la infancia y la prevención de las situaciones de necesidad en que estos colectivos pudieran incurrir, en el ámbito de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado, así como la promoción de los servicios sociales y el fomento de la cooperación con las organizaciones no gubernamentales e impulso del voluntariado social. Asimismo, forma parte del ámbito subjetivo la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia (DGSFI), dependiente de la SESSI, cuya SGONGV es la encargada, entre otras funciones, de la gestión de la convocatoria, según se establece en el art. 5 del RD 200/2012, de 23 de enero,

por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MSSSI. Así, en el apartado dos de dicho artículo se establece que será la SGONGV la que asuma dichas actuaciones. Por su parte, el art. 5 del RD 536/2013 establece que *“El órgano competente para la ordenación y la instrucción del procedimiento es la Subdirección General de Organizaciones No Gubernamentales y Voluntariado de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia”*.

Asimismo, forman parte del ámbito subjetivo de la fiscalización los CCDD³, que intervienen en la instrucción del procedimiento de concesión de las subvenciones mediante la valoración de los programas solicitados por las entidades y participan en la Comisión de Evaluación, según el art. 5 del RD 536/2013 (v. II.2.3.2).

Finalmente, dentro del ámbito subjetivo hay que incluir también a los beneficiarios de las subvenciones, regulados en el art. 3 del RD 536/2013, que comprende como tales a las entidades pertenecientes al Tercer Sector colaboradoras con la Administración General del Estado, de acuerdo con lo previsto en el RDL 7/2013, de 28 de junio, así como CRE y las entidades u organizaciones no gubernamentales que reúnan los requisitos establecidos en ese artículo y las agrupaciones de organizaciones sin personalidad jurídica.

El ámbito temporal de la fiscalización se ha circunscrito a la comprobación de los procedimientos de concesión, gestión y justificación de la convocatoria de 2015, cuyo plazo de presentación de la justificación finalizó el 28 de febrero o el 31 de marzo de 2017, según que los beneficiarios de las subvenciones hubieran optado por la presentación de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto o con aportación de informe de auditor, de acuerdo con los artículos 72 y 74 de la LGS. No obstante, por lo que se refiere a los procedimientos de gestión y control desarrollados por los órganos de gestión, el ámbito temporal se ha extendido hasta el final del ejercicio 2017.

I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de marzo de 2017, el procedimiento fiscalizador es de carácter operativo o de gestión y de cumplimiento, según la norma técnica 6 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, y ha tenido los siguientes objetivos:

- 1) Analizar y evaluar los sistemas y procedimientos de concesión y control de la gestión de las ayudas concedidas por el MSSSI, desde la perspectiva de los principios de eficacia, eficiencia y economía.
- 2) Analizar el cumplimiento de la normativa aplicable en la actividad derivada de la concesión de subvenciones para la realización de programas de atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria.

³ Según se establece en el art. 5 del RD 536/2013, los CCDD son:

- a) Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia.
- b) Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad.
- c) Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.
- d) Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.
- e) Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación de entre las personas funcionarias adscritas a la Secretaría del Plan Nacional sobre el SIDA.
- f) Instituto de la Mujer (actualmente Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades).
- g) Instituto de la Juventud.
- h) Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Estos CCDD, según el citado artículo son miembros de la Comisión de Evaluación y realizan la valoración de los programas de ayuda solicitados. También evalúan programas la Dirección General de Migraciones, del actual Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, y la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, del Ministerio del Interior, que si bien no son miembros de la Comisión de Evaluación pueden asistir en calidad de expertos.

- 3) Comprobar la correcta aplicación de las ayudas y su justificación por los beneficiarios, así como el correcto funcionamiento de los procedimientos de control aplicados por los órganos del MSSSI.

Asimismo, se ha verificado la observancia de las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

La ejecución del trabajo se ha efectuado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno en su sesión de 23 de diciembre de 2013.

Se han revisado los procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones correspondientes a la convocatoria de 2015 realizados por el órgano encargado de la instrucción de la convocatoria y del control de justificación de las ayudas concedidas (v. II.1.3). Para ello se han seleccionado diversos expedientes del Eje 1 de programas de la convocatoria de 2015, correspondiente a la atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria. Se ha verificado la documentación de toda la instrucción de la convocatoria desde la solicitud hasta la remisión de las cuentas justificativas. Además, se han analizado las causas de las solicitudes no admitidas a trámite en la convocatoria y la gestión y el control de los recursos de reposición interpuestos por las entidades contra la resolución de la convocatoria.

También se ha comprobado el procedimiento seguido y los resultados obtenidos en el control de la justificación de las ayudas concedidas de la convocatoria de 2013, que acabó de efectuarse en junio de 2017 por los servicios de cuentas de la SGONGV.

Finalmente, se ha revisado la justificación de cuatro beneficiarios de las ayudas concedidas en la convocatoria de 2015. Estos beneficiarios han sido CRE, Cáritas Española, Plataforma del Voluntariado de España (PVE) y Confederación Autismo España.

La DGSFI y todos los órganos del MSSSI que han sido requeridos en el ámbito de esta fiscalización, así como los beneficiarios fiscalizados, han prestado la colaboración solicitada por este Tribunal. Por otra parte, el MSSSI ha dado cumplimiento a la obligación de rendir cuentas establecida en el art. 137 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

I.6. TRAMITE DE ALEGACIONES

Conforme a lo dispuesto en el art. 44.1 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y al apartado 7º de sus Normas de Procedimiento, los resultados de las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador fueron puestos de manifiesto a los responsables actuales y a los titulares durante el período fiscalizado de la SESSI y de las entidades Cruz Roja Española, Cáritas Española, Confederación Autismo España y Plataforma del Voluntariado de España, beneficiarias de subvenciones públicas, otorgándoles un plazo de 10 días hábiles (que finalizaba el 28 de mayo de 2018). A solicitud de la Plataforma del Voluntariado de España, se concedió una prórroga del plazo para formular alegaciones de 5 días hábiles a todos los fiscalizados, acabando el plazo el día 4 de junio de 2018.

Se han recibido contestaciones al trámite de alegaciones de la totalidad de los destinatarios a excepción de Confederación Autismo España.

A la vista de las alegaciones, este Tribunal de Cuentas ha efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Informe y, en los casos en que se ha estimado necesario plantear algunas consideraciones respecto al contenido de las alegaciones, estas se han reflejado mediante notas a pie de página, no habiendo efectuado observación alguna sobre las alegaciones que constituyen meras explicaciones en relación con el contenido del Anteproyecto de Informe y que, por tanto, no

implican oposición al mismo. Por todo ello, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en los posteriores apartados de este Informe.

En cumplimiento del precitado artículo 44 de la Ley 7/1988, todas las alegaciones formuladas se adjuntan al presente Informe de fiscalización.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Para la exposición de los resultados del trabajo desarrollado se distinguirán los siguientes subapartados:

1. Planificación y organización de las subvenciones del MSSSI.
2. Procedimiento de concesión.
3. Procedimiento de gestión y justificación.

II.1. PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES DEL MSSSI

II.1.1. Planificación estratégica

El Plan Estratégico de Subvenciones (PES) del MSSSI para el periodo 2015-2017 se aprobó mediante la Orden de 16 de julio de 2015, en cumplimiento del art. 8 de la LGS y en desarrollo de los artículos 10 a 15 del RLGS.

El PES hace referencia a 77 líneas de subvenciones con un importe estimado de 289.224.349 euros para el ejercicio 2015. La mayoría de las líneas planificadas (63) corresponden a la SESSI; las subvenciones objeto de la fiscalización suponen el 76,40% del crédito aprobado del Plan.

El plan cumple con los requisitos de contenido establecidos en art. 12 del RLGS referidos a objetivos, áreas de competencias, plazo, costes del plan de acción y seguimiento. Respecto a la información incluida correspondiente a las líneas de subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF, objeto de la fiscalización, son coincidentes con el contenido de la Resolución de la convocatoria de las citadas subvenciones para el ejercicio 2015. Este ejercicio es el único que se programa en el Plan.

El art. 14 del RLGS establece que cada departamento ministerial debe elaborar un informe sobre el grado de avance de la aplicación del plan, sus efectos y las repercusiones presupuestarias y financieras que se deriven de su aplicación que debe emitirse antes del 30 de abril de cada año, enviarse a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos y ser comunicado a las Cortes Generales. Según información de la SGONGV, en 2015 no se realizó el citado informe de seguimiento, debido a que el PES del MSSSI se aprobó en el segundo semestre del año. Tampoco se realizó en 2016 por la situación de prórroga de los presupuestos y solo se emitió en el ejercicio 2017.

II.1.2. Presupuesto

La disposición adicional quincuagésima de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, establece que la cuantía total asignada en los presupuestos de 2015 para actividades de interés general consideradas de interés social se distribuyen aplicando los siguientes porcentajes: 77,72% al MSSSI, el 19,43% al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el 2,85% al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

El crédito inicial consignado en los Presupuestos Generales del Estado para 2015 (26.16.231F.484) ascendió a 99.827.080 euros, coincidente con el del apartado primero de la Resolución de la convocatoria. Este crédito se incrementó en 121.150.427,36 euros mediante la Resolución de 2 de junio de 2015, de la SESSI, por lo que el crédito a distribuir finalmente ascendió a 220.977.507,36 euros.

A este respecto debe señalarse que los fondos procedentes de reintegros y devoluciones voluntarias que se produzcan, con origen en la asignación tributaria del IRPF de ejercicios anteriores, quedan a disposición del Tesoro Público, sin que se haya recurrido a la posibilidad que permite el art. 53.2.e) de la Ley 47/2003 General Presupuestaria de generar nuevos ingresos afectados.

Las distintas resoluciones de las convocatorias de subvenciones destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF desde 2012 no incluyen la distribución de los créditos entre los tres ejes de programas que se ofertan. Esta distribución solo se conoce una vez que se han publicado las resoluciones de concesión. El importe recogido en la Resolución de concesión de estas subvenciones para el ejercicio de 2015 ascendió a 220.932.507,36 euros⁴. La distribución final de los recursos para financiar los tres ejes de programas se puede observar en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 1
DISTRIBUCIÓN POR EJES DEL IMPORTE CONCEDIDO
Convocatoria de 2015

Ejes de programas	Importe concedido (euros)	%	Número de líneas de ayuda
Atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria	145.471.209,77	65,84	16
Atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral.	67.201.383,27	30,42	19
Fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia	8.259.914,32	3,74	5
Total	220.932.507,36	100,00	40

Fuente: elaboración propia

Como puede apreciarse el eje de “Programas de atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria”, objeto de esta fiscalización, es el que presenta un mayor importe.

A continuación se detallan cada una de las 16 líneas de ayuda en euros y el número de subvenciones concedidas en cada línea.

⁴ La diferencia de 45.000 euros respecto del crédito a distribuir corresponde a la renuncia de la subvención concedida por parte de una entidad.

CUADRO Nº 2
SUBVENCIONES A PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON NECESIDADES
DE ATENCIÓN INTEGRAL SOCIO SANITARIA
Convocatoria de 2015

Líneas de ayuda	Importe (euros)	%	Programas subvencionados*
1. Programas de urgencia	23.928.148,64	16,45	45
2. Programas de intervención para familias con necesidades especiales de atención integral socio sanitaria	2.957.327,26	2,03	15
3. Programas de promoción de relaciones familiares saludables mediante la prevención y gestión de la conflictividad familiar	1.754.948,33	1,21	25
4. Programas de apoyo a la crianza saludable y positiva de los hijos	832.277,99	0,57	18
5. Programas de prevención y promoción de la salud dirigidos a la población inmigrante	30.000,00	0,02	1
6. Programas de atención socio sanitaria destinados a personas sin hogar y sin alojamiento digno	10.707.484,00	7,36	27
7. Programas de promoción y educación para la salud de la población gitana, con especial incidencia en las mujeres	462.840,00	0,32	11
8. Programas de atención integral dirigidos a la promoción de la autonomía personal de las personas con discapacidad	16.500.048,84	11,34	56
9.a Programas de promoción y adecuación de centros y unidades de atención a personas mayores	19.580.948,00	13,46	30
9.b Programas de promoción y adecuación de centros y unidades de atención a personas con discapacidad	13.070.000,00	8,98	28
10. Programas de apoyo y descanso para familiares cuidadores de personas con discapacidad	9.354.680,00	6,43	26
11. Programas dirigidos a promover la salud integral de las mujeres	1.956.790,00	1,35	26
12. Programas de atención socio sanitaria dirigida a personas reclusas, exreclusas y sometidas a medidas alternativas	2.269.315,39	1,56	29
13. Programas de atención socio sanitaria dirigidos a jóvenes	2.201.250,79	1,51	26
14. Programas de atención integral a las personas mayores a través de servicios que faciliten su permanencia en el domicilio y en su entorno social y familiar, así como los dirigidos al apoyo de sus familias y cuidadores	28.099.514,00	19,32	44
15. Programas de apoyo al mantenimiento de redes de servicios de atención socio sanitaria a personas con adicciones	5.465.805,62	3,76	63
16. Programas de apoyo al mantenimiento de servicios de atención a personas con VIH y SIDA	2.864.200,00	1,97	57
- Promoción y formación del voluntariado para su intervención en los programas de atención socio sanitaria	3.435.630,91	2,36	56
Total	145.471.209,77	100,00	583

* Programas subvencionados: número de programas subvencionados en cada línea (un mismo beneficiario puede solicitar subvenciones dentro de una misma línea para proyectos diferentes).

Fuente: elaboración propia

En la Resolución de la convocatoria por la que se conceden estas subvenciones, figura incluido de forma separada el importe concedido para "Promoción y formación del voluntariado para su intervención en los programas de atención socio sanitaria", que se encuentra comprendido como prioridad en la mayoría de las 16 líneas de programas que se incluyen en el cuadro. Igualmente, figuran de forma separada en la Resolución las ayudas para centros de mayores de las concedidas para centros de personas con discapacidad en los "Programas de promoción y adecuación de centros y unidades de atención a personas mayores y a personas con discapacidad" de la convocatoria, que aparecen en el cuadro como 9.a y 9.b, que recibieron el 22,44% del total de las ayudas (32.650.948 euros).

II.1.3. Órganos competentes para la concesión de subvenciones y consideraciones generales

El art. 5 del RD 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MSSSI y se modifica el RD 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, establece que la DGSFI ejercerá en el ámbito de las competencias reservadas al Estado y en cooperación con las CCAA, entre otras funciones, la relativa a la convocatoria y gestión de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del IRPF. En el apartado dos de dicho artículo, se establece que la SGONGV es la unidad encargada de llevar a cabo dichas actuaciones. Por su parte, el art. 5 del RD 536/2013, por el que se aprueban las bases reguladoras, establece que *“El órgano competente para la ordenación y la instrucción del procedimiento es la Subdirección General de Organizaciones No Gubernamentales y Voluntariado de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia”*.

El órgano colegiado que realiza la propuesta de concesión, al que se refiere el art. 22.1 de la LGS, es la Comisión de Evaluación, cuya composición y competencias se regulan en el art. 5.2 del RD 536/2013 y en el apartado sexto de la Resolución de la convocatoria de ayudas. La Comisión de Evaluación es presidida por el Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales y está compuesta por representantes de los diferentes CCDD (v. I.4).

La Comisión de Evaluación se reunió dos veces para resolver la convocatoria de las ayudas para la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF del ejercicio de 2015. No obstante, hay que señalar que, al estar sus vocales incluidos en la valoración previa de los programas de ayuda solicitados, su actividad se reduce a dar cumplimiento al trámite de aprobar la propuesta de resolución.

Adicionalmente, existe un órgano consultivo, el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social, adscrito a la Administración General del Estado a través del MSSSI, que se constituyó mediante el RD 235/2005, de 4 de marzo, y que tiene encomendadas, entre otras, las funciones de conocer con carácter preceptivo las bases de la convocatoria y las propuestas de resolución de las subvenciones con cargo a la asignación tributaria del IRPF.

Como se ha anticipado, la gestión de las subvenciones es realizada por la SGONGV. Esta unidad se estructura en dos áreas funcionales, una denominada “gestión de la convocatoria”, compuesta por cinco servicios que realizan la instrucción del procedimiento hasta la concesión de las ayudas; y otra, denominada “cuentas de IRPF”, con dos servicios de control de las cuentas justificativas que se ocupan de la revisión de la justificación de las ayudas recibidas que presentan las entidades.

El personal funcionario y laboral asignado a los siete servicios mencionados es de un total de 22 personas. Este personal es insuficiente, por lo que para garantizar la tramitación de las convocatorias, en tiempo y forma, desde 1999 se ha precisado de más personal para colaborar en las tareas de gestión de determinadas fases del procedimiento. En concreto, para la convocatoria de 2015, se nombraron 14 funcionarios interinos del Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado. Este procedimiento da lugar a que, en cada convocatoria, este personal de apoyo sea diferente, precisando formación, lo que no parece coherente con el principio de eficiencia. La incorporación de este personal interino se realizó según el Acuerdo de la Dirección General de la Función Pública del 27 de abril de 2015, por un periodo de seis meses.

Para la distribución de funciones entre los referidos servicios de gestión, cada uno de ellos tiene asignados diversos colectivos a los que van dirigidas las ayudas (personas mayores, inclusión social, etc.) y unas determinadas entidades que solicitan ayudas para estos colectivos.

Como también se ha adelantado (subapartado I.3), la SGONGV ha elaborado el *Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación*, dirigido a los servicios de gestión, así como las Instrucciones para la cumplimentación de la solicitud destinado a las entidades solicitantes y las Instrucciones para la cumplimentación de la memoria adaptada de los programas subvencionados

y el *Manual de instrucciones de justificación de subvenciones*, dirigidos a las entidades beneficiarias.

II.1.4. Sistemas de información

La SGONGV para la gestión y seguimiento de las subvenciones dispone, entre otras, de una aplicación informática denominada Sistema de Información para la Gestión de Subvenciones (SIGES) que contiene información de todas las convocatorias desde 1992. Esta aplicación se utiliza básicamente para:

- La grabación de la información contenida en la solicitud de ayudas que presentan las diferentes entidades (v. II.2.2).
- El examen formal de las solicitudes presentadas (v. II.2.2).
- La grabación de la puntuación de la valoración otorgada a la entidad por la SGONGV (v. II.2.3).
- La grabación de la puntuación de la valoración de los programas y proyectos realizados por los CCDD y las CCAA (v. II.2.3).
- La grabación de las memorias adaptadas que cumplimentan las entidades tras haberles sido concedida la ayuda (v. II.2.4).
- La edición de documentos de apoyo administrativo en la tramitación de las ayudas: revisión formal de las solicitudes, valoración de las entidades solicitantes, valoración de programas para enviar a los CCDD y a las CCAA, resolución del procedimiento, y el convenio-programa.

Analizadas las funcionalidades de la aplicación informática SIGES, cabe destacar las siguientes deficiencias:

- El acceso a la aplicación se realiza mediante un estándar de autenticación clásica (identificador de usuario y contraseña) que no es todo lo fiable que exigen las buenas prácticas generalmente aceptadas en la gestión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Las altas, bajas y modificaciones de usuarios se realizan por un administrador de la aplicación, previa autorización de la persona responsable de la SGONGV. Sin embargo, no existe un procedimiento en el que se contemple la revisión periódica, al menos con carácter regular, de los usuarios autorizados, lo que supone, dado el elevado número de usuarios externos de otros CCDD que acceden al sistema, un riesgo de que persistan numerosas autorizaciones que deberían estar anuladas.

Además, es necesario advertir que si bien existen diferentes tipos de perfiles de acceso establecidos en la aplicación, estos no están técnicamente operativos. Asimismo, se ha comprobado que no existen restricciones para que cualquier usuario elimine, suprima o modifique datos de los expedientes grabados, lo que supone una vulneración de la seguridad e integridad de la información contenida en el sistema.

- No permite el archivo de formatos digitales de ningún documento.
- No se encuentra adaptada a la normativa actual que regula estas subvenciones en lo relativo a los ejes de ayudas y actualizaciones de la gestión introducidas por bases reguladoras, en parte debido a la incertidumbre que sobre la continuidad de estas ayudas, producida por el conflicto competencial, que finalmente, ha obligado a una nueva configuración de estas subvenciones (v. I.3).

- No incluye información que permita conocer si se ha interpuesto algún recurso contra las resoluciones adoptadas para la concesión de las ayudas (v. II.2.8).
- No permite la presentación de solicitudes por los interesados (actualmente, sí se puede realizar la presentación de forma telemática, pero los datos de la solicitud no se incorporan directamente a SIGES), ni la presentación de la justificación de las ayudas.

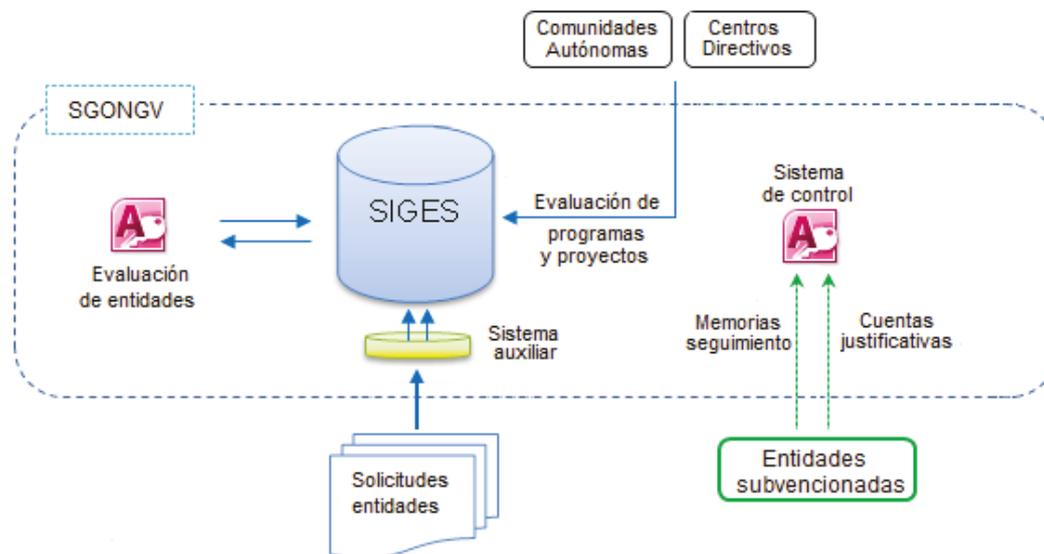
Debido a las limitaciones de SIGES, los servicios de gestión de la SGONGV disponen de otras aplicaciones de elaboración propia desarrolladas en Access que se relacionan a continuación:

- Aplicación de apoyo para la evaluación de las entidades.
- Registro de modificación de los convenios programas.
- Aplicación para el control de remisión de las memorias de seguimiento y la presentación de las cuentas justificativas.
- Registros de revisión de cuentas justificativas.

En el gráfico siguiente se muestra el esquema de sistema de información utilizado por la SGONGV para la gestión y seguimiento de las subvenciones:

GRÁFICO Nº 2

SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS SUBVENCIONES



Fuente: elaboración propia

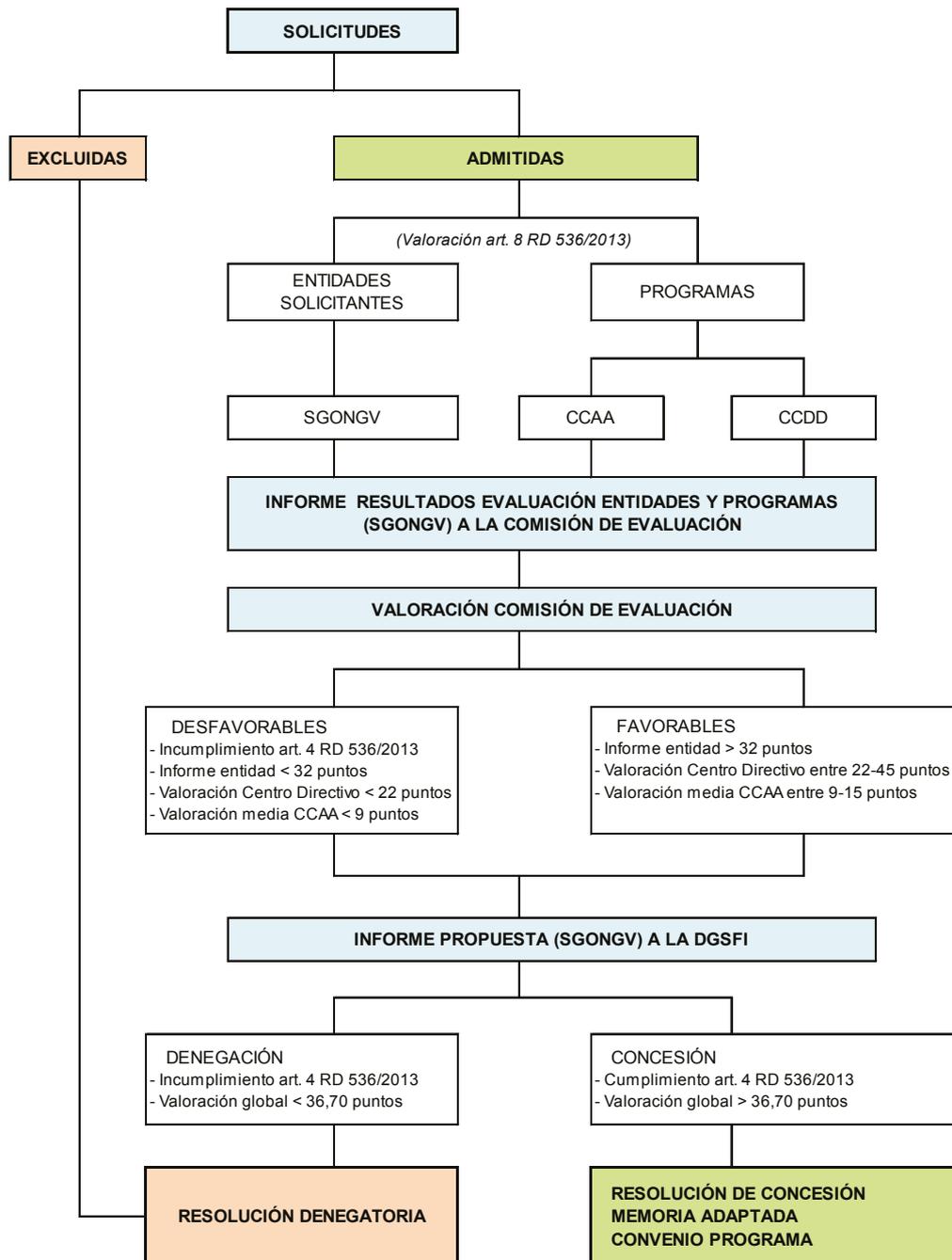
II.2. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN

Esta fase incluye el procedimiento seguido desde la aprobación del crédito (v. II.1.2) y la publicación de la convocatoria hasta la resolución de concesión de las ayudas y el pago a los beneficiarios. La concesión de estas subvenciones se realiza a través del procedimiento de concurrencia competitiva, previsto en el art. 22.1 de la LGS y desarrollado en los artículos 55 a 64 del RLGS, en los artículos 2 a 10 del RD 536/2013 y en la convocatoria de subvenciones de 2015 en sus apartados sexto a décimo. Además de esta regulación, como ya se ha anticipado, este procedimiento se encuentra desarrollado en el *Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación* elaborado por la SGONGV (v. I.3), así como en las Instrucciones para la

cumplimentación de las solicitudes y en las *Guías para la cumplimentación del informe del programa* para los CCDD y para las CCAA.

En el flujograma de la página siguiente se muestra el esquema del procedimiento de concesión de las subvenciones:

GRÁFICO N° 3
ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES



Fuente: elaboración propia

II.2.1. Inicio del procedimiento

El procedimiento para la concesión de subvenciones se inicia de oficio, de acuerdo a lo establecido en el art. 23 de la LGS, mediante la Resolución por la que se aprueba la convocatoria que desarrolla, para cada una de las líneas de ayuda, el contenido básico y los requisitos de los programas que pretendan obtener financiación; asimismo, la Resolución señala los tipos de programas que se consideran prioritarios en cada una de ellas. Este procedimiento, tramitado en régimen de concurrencia competitiva, comprende la resolución y pago único de la subvención en el ejercicio anterior al que deben ejecutarse las acciones para las que se conceden las subvenciones, teniendo por tanto este último el carácter de pago anticipado conforme al art. 34.4 de la LGS.

II.2.2. Solicitudes, memorias, documentación y subsanación de errores

La forma y plazo de presentación de las solicitudes se regula en el art. 6 del RD 536/2013 y en el apartado cuarto de la convocatoria, que dispone que las solicitudes de subvención se formalizan en el impreso normalizado que figura como anexo y que también se encuentra disponible en la página web del MSSSI. Pese a que la convocatoria preveía la posibilidad de realizar la solicitud por medios electrónicos, de conformidad con la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, es solo a partir de 2017, de acuerdo a lo previsto en la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), cuando se habilita su tramitación a través de medios electrónicos. El plazo de presentación de solicitudes se fija en un mes, contado a partir del día siguiente de la publicación de la convocatoria en el BOE.

En la convocatoria de 2015, si bien la solicitud estaba disponible en la página web del MSSSI, en la SGONGV, como ya se ha anticipado, no se disponía de un sistema de gestión de información que permitiera realizar la tramitación de forma electrónica y el volcado automático a la aplicación informática SIGES (v. II.1.4). Las solicitudes se presentaron en papel o en CD con archivos electrónicos con formato *xml*, opción que permitía la descarga de los datos contenidos en los ficheros a la citada aplicación informática, pero que no evitaba que la entidad debiera presentar la solicitud firmada en papel para garantizar su autenticidad.

En el ejercicio de 2017 se ha habilitado el procedimiento para poder presentar la solicitud de forma electrónica con el código SIA 025790 y la denominación "Formulario de Solicitud de Subvención para la Convocatoria con cargo a la Asignación Tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, IRPF", lo que, si bien ha facilitado la presentación de las solicitudes, no ha eximido a la SGONGV de realizar la grabación de los datos en SIGES, tal y como se ha descrito en el epígrafe de sistemas de información.

En la convocatoria de 2015, 880 entidades solicitaron ayudas para 2.465 programas por importe de 803.109.327,39 euros, de las cuales 746 adjuntaron a su solicitud los archivos en formato electrónico.

De acuerdo con el procedimiento de gestión de solicitudes de la SGONGV, una vez recibidas a través del registro general las solicitudes presentadas, se les asigna un número de expediente y se incorporan al "Registro de expedientes IRPF 2015", grabándose posteriormente sus datos en la aplicación SIGES. En relación con este registro, hay que señalar lo siguiente:

- Consiste en un archivo en formato Excel, por lo que no se deja traza de los accesos que se han producido ni de si se han introducido modificaciones (edición).
- Es accesible a todo el personal de la SGONGV, por lo que la información puede ser borrada o editada por cualquier persona con acceso.

- Ausencia de campos unívocos (no figura el campo NIF) en la relación de solicitantes, lo que dificulta el adecuado control interno del procedimiento. Así, en 2015, se produjo una confusión por posibles duplicados.
- No existen controles automáticos de validación sobre los campos introducidos (v. gr. campo fecha), por lo que se han detectado algunos errores de grabación (fecha mal imputada).

Los servicios de gestión de la SGONGV comprueban que las entidades solicitantes han aportado correctamente toda la documentación acreditativa y para ello utilizan un formulario normalizado para comprobar los requerimientos de la solicitud y la documentación que debe aportarse. Con posterioridad a esta revisión, se envían, en su caso, los requerimientos de subsanación y aportación de la documentación no incluida por los solicitantes. Los escritos de requerimiento a las entidades se adjuntan al expediente administrativo; sin embargo, los formularios de revisión no siempre se encuentran en los expedientes ya que ello depende del servicio de gestión de la SGONGV que instruya cada expediente. Se ha observado en los expedientes de ayudas revisados que no existe una trazabilidad clara de la revisión formal de las solicitudes, ya que la forma de proceder no es uniforme en los cinco servicios de gestión. Además, los formularios de revisión no se firman, ni identifican a la persona que realiza la revisión del expediente.

Esta falta de uniformidad se produce debido a que el *Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación* de la SGONGV no detalla esta fase del procedimiento.

Aunque, según las comprobaciones realizadas, los procedimientos seguidos para la tramitación de las solicitudes de las subvenciones se ajustan en términos generales a lo establecido en la normativa reguladora y en el *Manual*, se ha observado que la información que aportan las entidades solicitantes no siempre queda suficientemente acreditada o muestra deficiencias que ocasionan distorsiones en la valoración de la entidad, como se indica más adelante (v. II.2.3.1).

II.2.3. Valoración de las solicitudes

Los artículos 2 a 8 del RD 536/2013 especifican los requisitos y los criterios de valoración de las entidades y organizaciones solicitantes y de los programas presentados por estas, en cumplimiento del art. 60 del RLGS.

La valoración de las solicitudes tiene dos partes diferenciadas: una, correspondiente a las entidades solicitantes, que realiza la SGONGV; y otra, a los programas propuestos, que llevan a cabo los CCDD y las CCAA.

II.2.3.1. VALORACIÓN DE LAS ENTIDADES SOLICITANTES POR LA SGONGV

El paso previo para iniciar la valoración de las entidades es la comprobación del cumplimiento del art. 3 del RD 536/2013, en el que se establece que pueden beneficiarse de estas subvenciones las entidades que tengan la consideración de Tercer Sector colaboradoras con la Administración General del Estado, de acuerdo con lo previsto en el RDL 7/2013, de 28 de junio, así como CRE y las entidades u organizaciones no gubernamentales que reúnan los requisitos establecidos en el citado artículo.

También pueden ser beneficiarias de estas subvenciones, como se ha señalado, las agrupaciones de organizaciones sin personalidad jurídica, que tienen la obligación de indicar los compromisos asumidos por cada uno de sus miembros y el importe de la subvención a aplicar a cada uno de ellos.

Finalizada la fase de comprobación de la documentación del expediente, los servicios de gestión de la SGONGV proceden a valorar las entidades solicitantes que tienen asignadas, emitiendo un informe sobre cada una de ellas. Para ello, disponen de un cuaderno de evaluación normalizado que incluye los 10 criterios establecidos en el art. 8.1 del RD 536/2013. Cada criterio tiene asignada

una puntuación (ponderación) y el valor máximo para el conjunto de criterios es de 108 puntos. Hay que señalar que algunos de los criterios incluidos en el cuaderno de evaluación no están baremados, lo que eleva el grado de discrecionalidad en su valoración. Por su parte, en los criterios que sí disponen de un baremo, este no está reconocido en ninguna norma, y la SGONGV no ha podido aclarar por quien fue aprobado ni en qué momento, aunque en cada convocatoria se convalidan *de facto* por la Comisión de Evaluación. Por otra parte, tampoco se ha observado que esta ponderación se modifique como consecuencia de la experiencia adquirida en las valoraciones ya efectuadas en convocatorias anteriores.

Los evaluadores descargan los datos registrados en SIGES en una aplicación de Access, la cual genera automáticamente la valoración de los criterios de antigüedad, presupuesto y financiación, participación social y voluntariado, y adecuación de recursos humanos. Los seis criterios restantes (la implantación territorial de la entidad, la especialización en atención a los colectivos a los que van dirigidos los programas, la estructura y capacidad de la entidad, la calidad en la gestión, el sometimiento de la entidad a auditoría externa, y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las subvenciones recibidas del MSSSI) se introducen manualmente, tras su valoración por los evaluadores. Esta aplicación genera el *Informe de evaluación* para su inclusión en el expediente. La puntuación así obtenida por la entidad se registra manualmente en la aplicación SIGES.

Hay que señalar que esta valoración puede ser modificada en cualquier momento sin que pueda hacerse un seguimiento de la modificación introducida, ya que la aplicación no deja trazabilidad ni del aspecto modificado ni de la persona que lo ha realizado. Además, el documento que se incluye en el expediente no está paginado y, aunque identifica a la persona que ha realizado la evaluación, no se firma ni tiene fecha, por lo que se podría sustituir fácilmente.

Como resultado del análisis de las solicitudes presentadas en la convocatoria del año 2015, en julio del mismo año se emitió el "Informe de la Subdirección General de ONG y Voluntariado", órgano instructor de la convocatoria de subvenciones estatales para la realización de programas de interés general, con cargo a la asignación tributaria del IRPF, correspondiente al año 2015, sobre las entidades que reúnen los requisitos para acceder a la condición de beneficiarias de las subvenciones, que establece una relación de 788 entidades que cumplen estos requisitos. Estas entidades solicitaron ayudas por un importe total de 791.270.532 euros, para los tres ejes de actuación de la convocatoria. De ellas, corresponden al eje de "Atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria" 454 entidades que presentaron solicitud para 989 programas, por un importe total de 495.789.203 euros.

En la convocatoria de 2015, la puntuación de las entidades valoradas ha oscilado entre los 4 y los 99 puntos, considerándose entidades prioritarias las que obtuvieron una puntuación superior a 67 puntos, entidades favorables las que obtuvieron entre 32 y 66 puntos y entidades desfavorables las que alcanzaron menos de 32 puntos. Esta clasificación de las entidades tampoco está contemplada en el *Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación* de la SGONGV y se realiza en todas las convocatorias, sin que la SGONGV tenga conocimiento de cuando se adoptó esta clasificación, que, por otro lado, tiene una importante repercusión, ya que las entidades calificadas como desfavorables, quedan excluidas del procedimiento de concesión.

Además de lo ya señalado, en la revisión del procedimiento de evaluación de las entidades y en relación con los criterios de valoración de las entidades contenidos en el ya citado art. 8.1 del RD 536/2013, se ha observado la existencia de diferencias en su interpretación por parte de los evaluadores debidas, en algunos casos, a la falta de baremación, lo que podría afectar a la equidad del procedimiento, como se expone a continuación:

- En la valoración del criterio "implantación de la entidad", establecido en las bases reguladoras, se prima, por un lado, a aquellas entidades que dispongan de un mayor ámbito territorial de actuación y, por otro, a las asociaciones, federaciones o confederaciones en función del número total de socios o afiliados. En este sentido, se ha observado que algunas "fundaciones" indican en su solicitud disponer de socios o afiliados (lo cual es contrario a su naturaleza), de forma que

determinados servicios de gestión les asignan indebidamente puntuación por este concepto (expedientes 16/2015, 48/2015 y 185-3/2015).

- El criterio “especialización de la entidad en la atención al colectivo al que se dirigen los programas presentados” también presenta diferencias en la valoración según el servicio de gestión que evalúe la solicitud. Así, unos evaluadores solo puntúan al colectivo principal al que va dirigido el programa para el que se solicita la ayuda, mientras que otros incluyen a otros colectivos en los que la entidad está también especializada.
- Respecto al criterio “estructura y la capacidad de la entidad adecuados para gestionar las actividades previstas en los programas presentados”, su evaluación se realiza de acuerdo al conocimiento y a la experiencia que el evaluador tiene de la entidad, sin que exista un baremo, lo que no favorece la objetividad de la puntuación obtenida.
- El criterio “calidad en la gestión” se limita a establecer que los órganos de gobierno de la entidad se comprometan formalmente a incorporar en su gestión valores, principios y criterios de calidad, mediante el desarrollo, implantación y mantenimiento de sistemas de gestión de calidad o mediante procesos de autoevaluación y mejora continua. Ello permite también un amplio margen de discrecionalidad a los evaluadores.
- En el criterio “sometimiento de la entidad a auditoría externa o controles periódicos” se ha observado que no siempre se toma como referencia el informe de auditoría del ejercicio anterior, lo que pone de manifiesto una cierta insuficiencia del control interno (expediente 487/15).
- La valoración del criterio “presupuesto y financiación de la entidad” considera el volumen del presupuesto de la entidad en el último año y su patrimonio, así como la financiación obtenida de otras instituciones y su capacidad para movilizar recursos de otros entes públicos y privados, primándose a las que tengan una capacidad de financiación privada de, al menos, el 10% de su presupuesto total de ingresos. En este sentido, algunas entidades declaran como financiación privada sus fondos propios, cuando estos deben incluirse en otro apartado y no en este, circunstancia que no se tiene siempre en cuenta por los evaluadores.
- El criterio “participación de voluntarios en el desarrollo de los programas”, incluye, en ocasiones, al personal voluntario con participación permanente en la gestión de la entidad, que debe ser incluido en otro apartado.

Asimismo, cabe señalar que el criterio del “cumplimiento de las obligaciones derivadas de las subvenciones recibidas por el Ministerio” no fue objeto de análisis por todos los evaluadores, al haberse detectado en 2015, solicitudes de subvenciones por entidades cuya puntuación no fue minorada por haber entregado la memoria de seguimiento de años anteriores fuera de plazo (expedientes 95/2015, 302/2015 y 368/2015). Por último, como se deduce de alguno de los puntos anteriores, debe señalarse, por un lado, que la información aportada por las entidades no se contrasta por los evaluadores, ni siquiera con los datos contenidos en SIGES respecto a convocatorias anteriores y, por otro, que tampoco todos los evaluadores tienen criterios uniformes lo que puede afectar a la exactitud de las evaluaciones.

II.2.3.2. VALORACIÓN DE LOS PROGRAMAS POR LOS CENTROS DIRECTIVOS Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El art. 8.2 del RD 536/2013 establece los criterios objetivos de valoración de los programas y su ponderación, así como la obligación de los CCDD competentes por razón de la materia y de las CCAA en las que se desarrolle la actividad para la que se solicita la subvención, de emitir un informe previo de cada uno de los programas presentados. Esto es, si una Comunidad Autónoma excluye en dicho informe algún programa, por considerar que no existe la necesidad real que se

pretende atender o que ya existe una cobertura suficiente, la SGONGV no puede formular una propuesta de concesión de subvención para dicho programa.

El citado art. 8.2 asigna un máximo de 60 puntos distribuidos entre los distintos criterios de valoración de los programas, de los que corresponden hasta 45 puntos al Centro directivo y hasta 15 a la Comunidad Autónoma, siendo necesario, para que un programa tenga propuesta de subvención de la Comisión de Evaluación, haber obtenido una puntuación de entre 22 y 45 puntos en el informe del Centro directivo y entre 9 y 15 puntos en el de las CCAA.

En el cuadro siguiente se relacionan los criterios objetivos de valoración de los programas y la distribución de la puntuación entre CCDD y CCAA:

**CUADRO Nº 3
DISTRIBUCIÓN DE LA VALORACIÓN ENTRE CENTROS DIRECTIVOS Y CCAA**

Criterio valorado	Puntuación máxima de los CCDD	Puntuación máxima de las CCAA	Puntuación máxima
Evaluación de las necesidades	4	2	6
Incidencia en la lucha contra la pobreza	3	1	4
Atención personas en situación de dependencia	3	1	4
Determinación de los objetivos	3	2	5
Contenido técnico del programa	7,2	3,8	11
Calidad	1,8	1,2	3
Presupuesto del programa	3	2	5
Cofinanciación (pública y privada)	2	1	3
Corresponsabilización (la propia entidad)	2	N/A	2
Ámbito del programa	4	N/A	4
Voluntariado	5	N/A	5
Carácter innovador del programa	2	N/A	2
Experiencia en gestión programas sociales	3	N/A	3
Colaboración con otras Administraciones Públicas	2	1	3
Total valoración	45	15	60

Fuente: elaboración propia

Hay que hacer constar que solo los criterios de calidad, cofinanciación, corresponsabilización en la financiación, mayor implantación territorial, número de voluntarios y colaboración con otras administraciones públicas pueden considerarse objetivos, ya que han sido ponderados en escalas y pueden contrastarse a través de la documentación aportada en las solicitudes. Los ocho criterios de valoración restantes presentan un alto grado de discrecionalidad.

Cada servicio de la SGONGV, al que corresponde la gestión del colectivo y entidades que tiene asignados, remite los programas correspondientes a los CCDD competentes y a las CCAA donde pretenden desarrollarlos, junto con los modelos del informe del programa y las Guías para su cumplimentación.

Según se ha comprobado, el envío realizado a los CCDD y a las CCAA incluye los programas presentados por las 133 entidades que fueron calificadas como desfavorables por la SGONGV en la fase de evaluación de entidades, lo que no parece razonable, ya que se evalúan programas que

no se van a subvencionar. Según la información facilitada por los servicios de gestión, esta situación se produce porque la valoración de las entidades (por la SGONGV) y de los programas (por los CCDD y CCAA) suele hacerse de forma simultánea para adaptarse a los plazos de resolución de la convocatoria.

II.2.3.2.a) Valoración de los programas por los Centros directivos

La evaluación de los programas por los CCDD se hace en dos fases:

La primera fase, eliminatoria, se refiere al examen del programa respecto al cumplimiento del art. 4 del RD 536/2013, que establece que solo podrán concederse subvenciones para la realización de programas de interés general en los que concurra alguno de los requisitos establecidos. En esta fase también se examina el programa respecto de las prioridades y requisitos establecidos en la convocatoria.

Se ha observado que, en esta fase, la Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad fue el único centro directivo que realizó una interpretación restrictiva del requisito de supraterritorialidad recogido en el art. 4.a) del RD 536/2013, de forma que excluyó 52 programas de la convocatoria de 2015, 48 de la convocatoria de 2014 y 75 de la de 2013, lo que se traduce en un riesgo de falta de equidad en los solicitantes valorados por este centro directivo en relación a los valorados por otros.

La segunda fase aborda el análisis del programa respecto de los criterios objetivos de valoración establecidos en el art. 8.2 del RD 536/2013, en el *Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación* y en las *Guías para la cumplimentación del informe del programa* de la SGONGV, por lo que esta valoración adolece de las deficiencias antes señaladas referentes a la excesiva discrecionalidad de algunos de los criterios establecidos.

Hay que señalar, a este respecto, que la SGONGV no lleva a cabo supervisión alguna de las valoraciones de los programas que realizan los CCDD.

Una vez informados todos los programas y enviados a la SGONGV, los CCDD formulan la propuesta económica, que no puede ser superior al crédito asignado para cada ámbito de actuación por la SESSI. Esta asignación presupuestaria para cada ámbito es decidida por la SESSI una vez le ha comunicado la Agencia Estatal de Administración Tributaria el presupuesto definitivo de la convocatoria⁵, sin que se conozcan los criterios para su distribución, lo que podría no ajustarse a lo establecido en el art. 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La única evidencia de este proceso consiste en un cuadro con la distribución del presupuesto que la citada Secretaría envía a la SGONGV, siendo la última distribución del crédito publicada mediante Resolución la relativa a la convocatoria de 2012.

En el cuadro siguiente figura la distribución del crédito para los ejercicios 2012 a 2016:

⁵ Para 2015 el importe es de 220.977.507,36 euros según la Resolución de 2 de junio de 2015 de la SESSI, por la que se determina el crédito disponible a distribuir en la convocatoria de subvenciones destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF.

CUADRO Nº 4
DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO DEFINITIVO ASIGNADO
Periodo 2012-2016
(en euros y porcentaje)

Centro directivo	Ámbito de actuación	Año 2012		Año 2013		Año 2014		Año 2015		Año 2016	
		Importe	%								
D.G. SERVICIOS PARA LA FAMILIA Y LA INFANCIA	Infancia y familia	21.019.257,25	10,31	25.454.788,33	12,11	27.496.678,21	12,48	27.747.407,19	12,56	29.611.495,35	12,62
	Pueblo gitano	5.667.656,18	2,78	5.595.243,00	2,66	5.625.243,00	2,55	5.685.243,00	2,57	6.000.921,74	2,56
	Urgencia	0,00	0,00	19.799.370,00	9,42	23.878.148,64	10,84	23.928.148,64	10,83	25.556.103,24	10,89
	Inclusión social	18.797.046,74	9,22	22.426.378,00	10,67	24.423.269,00	11,09	24.333.269,00	11,01	26.010.594,88	11,08
	Intervención del voluntariado	8.664.582,28	4,25	6.587.333,91	3,13	6.587.333,91	2,99	6.587.333,91	2,98	6.927.641,04	2,95
INSTITUTO DE LA JUVENTUD	Jóvenes	9.826.655,67	4,82	8.210.467,20	3,91	8.080.467,20	3,67	8.210.467,20	3,72	8.706.262,16	3,71
INSTITUTO DE LA MUJER Y PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	Atención a la mujer	11.070.278,07	5,43	11.603.090,00	5,52	11.526.790,00	5,23	11.489.790,00	5,20	12.113.557,73	5,16
INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES	Igualdad de trato y no discriminación	0,00	0,00	0,00	0,00	113.300,00	0,05	113.300,01	0,05	119.238,26	0,05
	Personas mayores	56.370.752,97	27,65	45.780.462,00	21,78	47.280.462,00	21,46	47.680.462,00	21,58	49.954.050,00	21,29
D.G. POLÍTICAS DE APOYO DISCAPACIDAD	Personas con discapacidad	47.155.714,87	23,13	40.808.628,84	19,42	41.352.928,84	18,77	41.308.428,84	18,69	44.156.045,82	18,82
D.G. GOBIERNO PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS	Personas con drogodependencia	5.708.430,68	2,80	5.465.805,62	2,60	5.465.805,62	2,48	5.465.805,62	2,47	5.748.100,66	2,45
PLAN NACIONAL SOBRE EL SIDA	Personas con VIH-SIDA	3.506.607,42	1,72	3.225.800,00	1,53	3.225.800,00	1,46	3.225.800,00	1,46	3.392.070,87	1,45
D.G. INSTITUCIONES PENITENCIARIAS	Personas reclusas y excluidas	3.649.318,18	1,79	3.672.051,95	1,75	3.700.551,95	1,68	3.672.051,95	1,66	4.059.257,15	1,73
D.G. MIGRACIONES	Personas migrantes	12.436.223,98	6,10	11.530.000,00	5,49	11.570.000,00	5,25	11.530.000,00	5,22	12.324.811,28	5,25
Total		203.872.524,29	100,00	210.159.418,85	100,00	220.326.776,37	100,00	220.977.507,36	100,00	234.680.150,18	100,00

Fuente: elaboración propia

Cada centro directivo distribuye su presupuesto entre los programas que ha valorado y calificado de forma prioritaria y favorable hasta donde alcance el crédito comunicado por la SESSI, estableciendo para ello una puntuación de corte y asignando cuantías económicas a los programas que la han superado.

Una vez decidido el importe que proponen para cada programa, algunos CCDD lo introducen en SIGES y otros lo comunican a la SGONGV para su incorporación a esta aplicación, con carácter previo a la celebración de la Comisión de Evaluación.

De acuerdo con la información facilitada por los CCDD, en todos los casos, el reparto del crédito disponible para cada centro entre los diferentes programas se produce priorizando, en primer lugar, los programas subvencionados en años anteriores y, en segundo lugar, considerando la calificación obtenida en el informe de valoración del programa, si bien ninguno de ellos ha comunicado una fórmula objetiva para establecer la relación entre la puntuación obtenida, la ayuda solicitada y la subvención asignada.

En conclusión, puede afirmarse que en la asignación de cuantías económicas entre los diferentes programas no existen parámetros o métodos de reparto que permitan relacionar el importe finalmente atribuido a cada programa con la calificación obtenida en el informe de valoración y, en su caso, con los importes solicitados por las entidades, por lo que el criterio de reparto de las cuantías económicas entre los programas subvencionables adolece de una cierta opacidad y discrecionalidad y depende, en parte, del importe concedido en años anteriores.

Por otra parte, en la revisión de expedientes se han observado algunas incoherencias, incluso en el ámbito de un mismo centro, en cuanto a la distribución del presupuesto entre los programas para los que se solicitó la subvención: así, en la DGSFI (expediente 166/2015) cuando un programa tiene varias localizaciones territoriales pero un solo ejecutante, el reparto de la subvención se realiza de forma proporcional a la solicitud de la entidad, pero si tiene varios proyectos, la distribución de la subvención entre estos no se realiza de forma proporcional a la solicitud, sino que lo decide la propia DGSFI con arreglo a otros criterios (expediente 216/2015). Sin embargo, en el expediente 101/2015, aunque son 47 proyectos y 47 ejecutantes el reparto se realizó de forma proporcional a la solicitud, lo que pone de manifiesto la falta de homogeneidad de las actuaciones.

II.2.3.2.b) Valoración de los programas por las Comunidades Autónomas

Los informes de valoración de los programas realizados por las CCAA se realizan también en dos fases: en la primera, se determina si el programa debe ser incluido en la convocatoria y, por lo tanto, debe ser objeto de análisis teniendo en cuenta los criterios objetivos de valoración establecidos en el art. 8.2 del RD 536/2003 o si, por el contrario, debe ser excluido y no ser examinado. Un programa puede ser objeto de exclusión y, por tanto, no ser estudiado en la segunda fase del informe en los siguientes casos:

- Cuando no exista la necesidad real que pretende atender.
- Cuando exista cobertura pública o privada suficiente.

En la segunda fase, se valoran los criterios que deben cumplir los programas contenidos en el art. 8.2 del RD 536/2013 y se hace de acuerdo con las instrucciones contenidas en el *Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación* y en las *Guías para la cumplimentación del informe del programa* facilitadas por la SGONGV. Por lo tanto, esta valoración adolece de las mismas deficiencias que antes se indicaban en cuanto a la falta de baremación de algunos criterios.

Las CCAA envían los informes de valoración de los programas a la SGONGV y los servicios de gestión proceden a grabar los datos en la aplicación SIGES. En el caso de programas que sin

llegar a ser de ámbito estatal afecten a más de una Comunidad Autónoma, la puntuación final es la media de las puntuaciones establecidas por las distintas CCAA.

Sin embargo, en la revisión de expedientes se ha podido comprobar que, en los programas de ámbito estatal, los servicios de gestión de la SGONGV obtienen la media de las puntuaciones de las CCAA, sin considerar en este cálculo las valoraciones desfavorables (puntuación inferior a 9 puntos), lo que podría ser contrario al principio de equidad (piénsese en un proyecto con valoraciones desfavorables en la generalidad de las Comunidades y que, sin embargo, obtenga puntuaciones elevadas en un número reducido de ellas).

Por otra parte, si alguna Comunidad Autónoma no ha enviado el informe de valoración correspondiente en el plazo preceptivo (v.gr.: porque no se realicen actuaciones) se le asigna, por defecto, una valoración de 10 puntos en esa Comunidad (criterio acordado por la Comisión de Evaluación). Este criterio también podría ser contrario al principio de equidad, ya que su aplicación permite que se otorguen 10 puntos a proyectos que no se van a desarrollar en una Comunidad dada, mientras que otros proyectos que efectivamente se van a realizar en la misma, puedan ser valorados por esta con una puntuación inferior.

Debe tenerse en cuenta que el nuevo marco de gestión de estas ayudas, regulado por el RD 729/2017 de 21 de julio, hace innecesaria una modificación en el modelo de gestión del 0,7% del IRPF fiscalizado, puesto que el tramo de IRPF gestionado por la Administración General del Estado solo requiere la remisión de los programas a los CCDD.

II.2.3.2.c) Valoración de las solicitudes por la Comisión de Evaluación

La SGONGV, una vez realizadas las valoraciones de las entidades solicitantes y recibidas las de los programas, procede a elaborar, conforme a las propuestas económicas remitidas por los CCDD, el "Cuadro propuesta de entidades y programas" que se presenta a la Comisión de Evaluación para su análisis y consideración final. En cumplimiento del art. 5.2 del RD 536/2013, la Comisión emite un informe en el que se concreta la valoración de las entidades solicitantes y de los programas presentados, así como la propuesta económica realizada para cada uno de ellos.

Analizado el informe de la Comisión de Evaluación se ha observado lo siguiente:

- La valoración final de la solicitud incluye la valoración de la entidad solicitante que lleva acabo la propia SGONGV y la suma de las valoraciones de los programas que realizan los diversos CCDD y las CCAA. Los programas que la Comisión de Evaluación propuso financiar alcanzaron una valoración media de 36,70 puntos, siendo la puntuación máxima de 56,28. Ninguno de los expedientes calificados como desfavorables en la evaluación de la entidad realizada por la SGONGV obtuvo subvención.
- La propuesta económica final aprobada por la Comisión de Evaluación para cada programa siempre coincidió con la propuesta del centro directivo, por lo que, de hecho, la valoración de la entidad realizada por la SGONGV, y la de los programas, efectuada por las CCAA, no afectaron a la cuantía final aprobada, lo que pone en cuestión el sistema de valoraciones establecido en su concepción actual.

Por otra parte, si la propuesta obtiene una puntuación media de las CCAA inferior a 9 puntos (máximo 15) tampoco se le concede subvención, lo que podría favorecer a los proyectos que se realizasen en pocas Comunidades, ya que la falta de informe se "puntuá" con 10 puntos.

En definitiva, las valoraciones de la SGONGV, sobre la entidad, y las de las CCAA, sobre los programas propuestos, funcionan como límites, de manera que si no se superan los 32 puntos de valoración, en el primer caso, o los 9 puntos, en el caso de las CCAA, no se concede la subvención. Debe destacarse que estos criterios no están establecidos, ni en las

bases reguladoras, ni en el *Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación* de la SGONGV.

En caso de que alguna entidad desista, es la SGONGV la que atribuye el importe al siguiente solicitante mejor valorado, aunque no haya sido valorado por el mismo centro directivo que hizo la valoración del programa. La decisión de la nueva propuesta se comunica al centro directivo que valoró el programa para que formule la correspondiente asignación económica.

Finalmente, debe señalarse que se han analizado las causas de exclusión de subvención en las fases de valoración de las entidades realizada por los servicios de gestión de la SGONGV y en la primera fase de valoración de los programas por los CCDD, con el siguiente resultado:

CUADRO Nº 5
SOLICITUDES EXCLUIDAS DE AYUDA
Convocatoria de 2015

Causas de exclusión	Número de entidades	Número de programas	Importe solicitado (euros)
Objeto y ámbito aplicación	2	2	45.261,30
Requisitos de los programas	38	52	2.571.340,78
Entidades no ONG	8	18	4.701.681,83
Solicitud fuera de plazo	3	4	135.894,58
No subsanación solicitud	19	42	1.021.120,14
No condición de beneficiarios	20	33	2.101.544,15
Renuncia	1	1	288.159,13
Total	91	152	10.865.001,91

Fuente: elaboración propia

Se han verificado las causas de la exclusión de estas solicitudes y si las entidades afectadas habían sido debidamente informadas, comprobándose que en todos los casos la comunicación se hizo mediante Resolución expresa firmada por la DGSFI.

II.2.4. Resolución

El art. 10 del RD 536/2013 establece que la persona titular de la SGONGV, a la vista de todo lo actuado y del informe del órgano colegiado, debe formular la oportuna propuesta de resolución definitiva, de conformidad con lo establecido en el art. 24.4 de la LGS. Dicha propuesta debe expresar 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.

La propuesta de resolución definitiva se notifica a las entidades propuestas como beneficiarias, a fin de que comuniquen la aceptación de la subvención propuesta y reformulen su solicitud para ajustar los compromisos y las condiciones a la misma, para lo que deben cumplimentar una memoria adaptada por cada uno de los programas con propuesta de subvención en el modelo normalizado que les facilita la Subdirección.

Recibidas y revisadas las memorias adaptadas, se graba su información en la aplicación informática SIGES y se convoca otra reunión de la Comisión de Evaluación que da su conformidad a las mismas, remitiéndose los expedientes a la Intervención Delegada para su fiscalización.

Celebrada la Comisión de Evaluación, la propuesta de Resolución acordada por esta se da a conocer al Consejo Estatal de ONG de Acción Social, para lo cual se convoca una reunión presidida por la persona titular de la Secretaría de Estado, a la que asisten los representantes del Consejo Estatal y los de CCDD que forman parte de la Comisión de Evaluación.

En la convocatoria de ayudas correspondientes a la distribución del IRPF de 2015, la Comisión de Evaluación propuso la subvención de 1.272 programas por importe de 220.932.807,36 euros de los que corresponden al eje objeto de la fiscalización 583 programas (45,83%) por importe de 145.471.509,77 euros (65,84%).

Una vez fiscalizados los expedientes, y de conformidad con la propuesta de resolución de la Comisión de Evaluación, se elaboran las resoluciones individuales que en cada caso procedan, correspondiendo su firma a la DGSFI en las concesiones inferiores a 500.000 euros y a la Secretaría de Estado en las de importe superior. Las propuestas de subvención por cuantía superior a 12 millones de euros deben ser previamente autorizadas por Acuerdo de Consejo de Ministros.

No se han observado deficiencias en esta fase del procedimiento.

II.2.5. Convenio-programa

Tal y como se establece en el art. 12 del RD 536/2013, tras la Resolución de concesión, cada uno de los representantes de las organizaciones beneficiarias suscribe con la SSSI un convenio-programa, en el que constan las obligaciones que contraen las partes, las modalidades de cumplimiento de los programas, el plazo de ejecución, la forma de pago de la subvención concedida y el plazo y la forma de justificación del gasto. Una vez suscrito el convenio-programa, se remite una copia del mismo a los CCDD competentes por razón de la materia y a las CCAA en las que se desarrollará la actividad subvencionada.

El convenio lleva un anexo por cada programa subvencionado y, en su caso, un anexo por cada entidad integrante cuando se trata de agrupaciones.

De acuerdo con el *Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación*, con carácter previo a la preparación del convenio-programa, se requiere a las entidades subvencionadas las declaraciones responsables de sus representantes legales de que se encuentran al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social y, en su caso, de sus entidades ejecutantes, así como de que se encuentran al corriente en el pago de obligaciones por reintegro de subvenciones. Este hecho se ha constatado en todos los expedientes revisados, si bien con fecha anterior a la de la aprobación de las memorias adaptadas.

Asimismo, los beneficiarios deben aportar la póliza de seguro de accidentes y enfermedad y de responsabilidad civil a favor del personal voluntario en aquellos programas que intervengan voluntarios en sus actividades, hecho que ha sido verificado en todos los expedientes revisados.

Los servicios de gestión también comprueban que se haya presentado la justificación de las ayudas económicas recibidas en anteriores convocatorias y si está pendiente de devolver algún reintegro por subvenciones anteriores.

Grabadas las memorias adaptadas, se generan dos ejemplares del convenio-programa en SIGES junto con dos copias de los anexos de los programas subvencionados para su firma y visado por el representante legal de la entidad y la citada DGSFI. La entidad beneficiaria remite posteriormente uno de los originales a la Dirección General para su incorporación al expediente, lo que permite iniciar el procedimiento de pago.

La entidad subvencionada puede solicitar, con carácter excepcional, modificaciones al convenio-programa cuando se produzca alguna eventualidad que altere o dificulte el desarrollo de

los programas subvencionados, o que afecte a la forma y plazo de ejecución o de justificación de los gastos del programa. Estas modificaciones se autorizan siempre que no dañen derechos de terceros, dando lugar a una nueva resolución.

En general, las modificaciones de los convenios-programa que se presentan, se informan por el jefe del servicio de gestión de la SGONGV al que corresponda su instrucción, conforme al reparto de colectivos y entidades. No se consultan a los CCDD que valoraron el programa; excepto, en los programas que incluyen modificación de las inversiones y en los casos en que se solicita la anulación o traspaso de un programa a otro.

II.2.6. Abono de la subvención

El art. 15 del RD 536/2013 establece la obligación de los beneficiarios de las subvenciones de ingresar el importe total de la subvención concedida en una cuenta bancaria abierta exclusivamente para los ingresos y los pagos realizados con cargo a dicha subvención, obligación que no es aplicable a las entidades que utilicen el Plan General de Contabilidad o que tengan adoptado un sistema de registros contables elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). El pago de la subvención se efectúa en un único plazo a la firma del convenio-programa, mediante transferencia bancaria a la cuenta previamente reconocida ante la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

Las entidades con propuesta aprobada de subvención deben dar de alta en la Dirección General del Tesoro la cuenta bancaria donde se vaya a efectuar el pago de aquella, información que esta Dirección General dispone generando las fichas de Altas a Terceros a través del programa SIC3 de la IGAE. Grabada la cuenta contable en el programa Sorolla, se hace el documento de pago OK y se pasa a la firma del titular que corresponda. Finalmente, los servicios de gestión de la SGONGV preparan los documentos de pago y los envían a la Intervención Delegada en el MSSSI para su pago a las entidades beneficiarias. Según se ha podido comprobar en los expedientes revisados en la muestra seleccionada, el pago de las subvenciones correspondiente a la convocatoria de 2015 se realizó en la última semana de octubre de ese año, no habiéndose observado incidencias en esta fase del procedimiento.

II.2.7. La Base de Datos Nacional de Subvenciones

La Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), regulada en los artículos 18 y 20 de la LGS, contiene información sobre la normativa aplicable, los procedimientos de gestión y de reintegro de las subvenciones concedidas, las entregas dinerarias sin contraprestación realizadas y sus devoluciones, así como la relativa a algunas prohibiciones para obtener la condición de beneficiario de subvenciones. Esta información es aportada a la base de datos por los órganos gestores de las subvenciones y custodiada por la IGAE.

Los objetivos principales de la BNDS son, tal y como establece el art. 20 de la LGS, promover la transparencia, facilitar la planificación y seguimiento de ayudas públicas, mejorar la gestión y actuaciones de control de los organismos públicos mediante la posibilidad de controlar la acumulación y concurrencia de subvenciones.

La información registrada en la BNDS incluye datos sobre:

- Las subvenciones gestionadas: información normativa sobre la convocatoria y los aspectos relacionados con ella; e información de gestión sobre la concesión de subvenciones: identificación de beneficiarios, importe de las subvenciones otorgadas y efectivamente percibidas, resoluciones de reintegros y sanciones impuestas.
- La información relativa a la pérdida de condición de beneficiario de subvenciones: motivo y período de inhabilitación.

En las pruebas de comprobación para conocer si la información suministrada a la BDNS por parte de la SGONGV se adecúa a la normativa aplicable, se ha constatado que:

- De la convocatoria de 2015, la BDNS solo contiene información básica, esto es, identificación y fecha de publicación, así como la relación de pagos a terceros. Acerca de la convocatoria de 2016 sí se aportó toda la información oportuna.
- La información sobre los reintegros abarca las convocatorias de 2012 y 2013, estando en proceso de grabación las resoluciones de reintegro correspondientes a los ejercicios siguientes.
- La SGONGV no ha impuesto sanciones en los últimos años.

II.2.8. Recursos potestativos de reposición

Según el punto octavo de la Resolución de 24 de marzo de 2015 por la que se convocan subvenciones destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF, las resoluciones de concesión ponen fin a la vía administrativa, pudiéndose interponer contra las mismas el recurso potestativo de reposición en el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente al de la notificación de la resolución, o bien ser impugnadas directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en la forma y plazo previstos en los arts. 45 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Transcurrido el plazo máximo establecido, sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, se puede entender desestimada por silencio administrativo la solicitud, de acuerdo con lo previsto en el art. 25.5 de la LGS.

La SGONGV dispone de un registro específico de los recursos potestativos de reposición interpuestos como consecuencia de la disconformidad con las resoluciones de la convocatoria de ayudas. Los recursos se tratan administrativamente como cualquier documento que entra en la DGSFI, se envían a la SGONGV y, el servicio de gestión que instruyó el expediente emite un informe al respecto que se envía a la Subdirección General de Recursos y Publicaciones y esta, finalmente, a la SESSI quien dicta la correspondiente Resolución.

De acuerdo con la información obtenida de la SGONGV con relación a la convocatoria de 2015, 18 entidades interpusieron recursos de reposición contra las resoluciones de concesión.

Se observa que las 18 entidades que habían presentado recurso potestativo de reposición, reclamaban en relación con 48 programas de ayudas. Consultada la información sobre la instrucción de los expedientes en la aplicación SIGES se ha constatado que 7 entidades no habían sido valoradas, 6 de ellas por exclusión al no cumplir condiciones para solicitar estas subvenciones y una por desistimiento al no enviar los requerimientos de información solicitados por la SGONV en la fase de revisión de la documentación de las solicitudes y, por tanto, tampoco habían sido valorados los 26 programas para los que habían solicitado ayudas. Las 11 entidades restantes que habían presentado recursos de reposición lo hicieron en relación con 22 programas, 20 denegados y 2 concedidos.

II.3. PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Según el art. 15.c del RD 536/2013, las entidades deben justificar ante la DGSFI el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad y cumplimiento de la finalidad que determinaron la concesión y el disfrute de la subvención.

En el procedimiento se distinguen tres fases, que se exponen a continuación: una primera de seguimiento y evaluación durante el periodo de ejecución de los programas subvencionados, una segunda, de presentación de la cuenta justificativa y la tercera, de revisión de la justificación de los gastos.

II.3.1. Seguimiento y evaluación de los programas

Durante el periodo de ejecución de los programas subvencionados, según se establece en el art. 16 del RD 536/2013, las entidades se someten al control, seguimiento y evaluación de las subvenciones concedidas. Para ello, siguiendo instrucciones de la SGONGV, las entidades beneficiarias deben enviar las memorias de seguimiento de los programas según el modelo normalizado contenido en el *Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación*. Las citadas memorias deben contener, para cada uno de los programas subvencionados y en relación con el periodo comprendido desde el inicio del programa hasta el 15 de septiembre de cada año, un resumen por conceptos de los gastos realizados, información sobre el personal vinculado al programa con indicación del tipo de relación laboral o contractual, la relación de actividades realizadas en ese periodo y datos sobre el grado de ejecución del programa. Los servicios de gestión verifican la presentación de las memorias por parte de todas las entidades, poniéndose en contacto con ellas en caso de apreciar alteraciones significativas en relación con la memoria adaptada o retrasos sustantivos en la ejecución de los programas subvencionados. Cabe indicar al respecto que no queda constancia de las revisiones efectuadas.

No obstante lo anterior, en el *Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación* de la SGONGV no existen instrucciones relativas a las verificaciones mínimas que deban realizarse, ni se concreta en qué casos procede ponerse en contacto con las entidades para advertirles de desviaciones o retrasos significativos en la ejecución del programa, quedando ello a juicio del personal encargado de esta revisión.

II.3.2. Presentación de las cuentas justificativas

La acreditación de la aplicación de las subvenciones a los fines para los que fueron concedidas se lleva a cabo a través de la cuenta justificativa, que puede adoptar la modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto, que establece el art. 72 del RLGS, o la modalidad de cuenta justificativa con aportación de informe de auditor, que establece el art. 74 de esa misma norma.

El art. 18 del RD 536/2013 establece que la DGSFI debe elaborar un "*Manual de instrucciones de justificación*". Este *Manual* se actualiza en cada convocatoria y se publica en la web del MSSSI estando a disposición de todas las entidades a las que se les conceden subvenciones.

En el citado *Manual* se recogen, entre otras, las instrucciones generales para la presentación de la documentación y para la imputación de los gastos a las distintas partidas, y se resalta (apartado 3.1.4, Justificación Económica) la necesidad de precisión y exactitud de las relaciones de gastos, no permitiendo alteraciones posteriores una vez presentada la cuenta justificativa, ni aportación de documentación complementaria que pudiera sustituir a la relacionada.

En ambas modalidades, la cuenta justificativa consta de:

- La memoria de actuación⁶, acreditativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, que especifica con el máximo detalle las actividades realizadas y los resultados obtenidos.
- Una memoria económica⁷, que comprende toda la documentación que justifica los gastos efectuados con cargo a la subvención concedida. Pueden admitirse desviaciones de los

⁶ Se presenta según modelo recogido como Anexo XII.

distintos conceptos de gastos hasta un 10% con determinados límites, así como compensaciones entre los importes autorizados en las distintas localizaciones, dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma y desviaciones del 10%, entre las distintas CCAA recogidas en el anexo al convenio-programa.

En caso de optar por la modalidad de cuenta justificativa con aportación de informe de auditor se aporta una memoria económica abreviada.

El plazo de presentación de la cuenta justificativa concedido en la convocatoria de 2015 finalizó el 28 de febrero de 2017, para la modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto, y el 31 de marzo de 2017, para la modalidad de cuenta justificativa con aportación de informe de auditor.

En la convocatoria de 2015, de las 788 entidades subvencionadas, 34 presentaron la justificación de la subvención concedida bajo la modalidad de cuenta justificativa con aportación de informe de auditor.

Las cuentas justificativas rendidas se reciben en la SGONGV, que las distribuye entre los cinco servicios del área de “gestión de la convocatoria”, quienes comprueban:

- Que todas las entidades han remitido la cuenta justificativa, instando a las que no lo han hecho a su presentación, y concediéndoles, en su caso, la ampliación de plazo que establece el art. 70 del RGLGS. La falta de presentación de la justificación en el plazo establecido en este artículo lleva consigo la iniciación del procedimiento de reintegro.
- Que las cuentas justificativas presentadas están acompañadas de las memorias, la totalidad de los anexos y, si procede, del informe del auditor de cuentas correspondiente, requiriéndoles, en caso contrario, su presentación.

Para realizar estas comprobaciones y para llevar el control de las cuentas justificativas presentadas, los servicios de gestión disponen de una aplicación desarrollada en Access, en la que se registran las fechas límite de presentación de la cuenta, las prórrogas concedidas y las fechas de presentación real. Esta base de datos dispone de un campo denominado “observaciones” donde los revisores pueden realizar las anotaciones que consideren oportunas, entre otras, ampliaciones de plazo, requerimientos realizados a las entidades y defectos observados en la cuenta rendida.

Tras la revisión de esta fase del procedimiento se ha observado lo siguiente:

- Como se ha indicado esta fase implica una revisión formal preliminar de la documentación aportada por las entidades. Para llevarla a cabo, la SGONGV elaboró una instrucción interna relativa a la documentación a revisar. Esta instrucción no se incluye en el *Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación*, que está dirigido a los servicios de gestión y a los de control de las cuentas justificativas.
- La referida aplicación de control no dispone de un campo donde se registre que se ha realizado la revisión formal de las cuentas justificativas. Tampoco se formaliza documento alguno donde figuren los controles efectuados, no quedando constancia, por tanto, de que hayan sido efectivamente realizados. Por otro lado, no se informa a los servicios de control de las cuentas justificativas de las incidencias o defectos encontrados en las

⁷ La justificación económica consta de once anexos: el Anexo I de relación de justificantes de gasto por cada programa y localización territorial; los Anexos II, III y IV de gastos de personal; Anexo V de “Dietas y gastos de viaje”; los Anexos VI y VII de inversiones: certificación de recepción de bienes e incorporación al inventario de la entidad y acta de recepción de lo adquirido; el Anexo VIII de certificación de la realización de los programas subvencionados, obtención de otras subvenciones de entes públicos y privados en su caso e ingresos del programa e intereses generados; el Anexo IX de resumen de gastos por programa y por provincia y los Anexos X y XI de inventario de equipamiento.

comprobaciones, ni de los requerimientos de documentación cursados, por lo que se pierde información relevante para el control.

- Por otra parte, las anotaciones realizadas en la aplicación informática por los diferentes servicios de gestión no son homogéneas. Así, en el caso de que la cuenta justificativa se haya remitido en plazo, determinados servicios dejan la fecha en blanco, circunstancia que da lugar a incertidumbre sobre la efectiva presentación de dicha cuenta. Esta información es especialmente relevante en caso de que consten fondos no aplicados, lo que pone de relieve la necesidad de desarrollar una norma que homogenice estas actuaciones.
- En los casos en que las entidades no han presentado la totalidad de la documentación exigida en el *Manual de instrucciones de justificación de subvenciones*, tampoco queda constancia suficiente en la base de datos del tipo de requerimiento efectuado, su fecha y la documentación solicitada, limitándose esta información a breves comentarios realizados en el campo de “observaciones”.

Realizadas las pruebas de control sobre el total de los 1.272 programas subvencionados en la convocatoria de 2015, a 31 de mayo de 2017, se constató que, según la información obtenida de la base de datos, habían sido presentadas 1.187 cuentas justificativas. De las 85 cuentas restantes, en las que no figuraba registrada la fecha de presentación de la cuenta, se pudo verificar que 11 se habían presentado en plazo, sin que la SGONGV haya aportado información sobre la situación real del resto.

Realizado el mismo control sobre las cuentas justificativas relativas a las convocatorias de 2013 y 2014 se verificó, que para un total de 40 entidades no figuraba en la base de datos información adecuada sobre la realidad de la presentación de la cuenta justificativa, por existir campos vacíos o fechas incongruentes. De estas, 39 entidades habían presentado la cuenta en plazo y la restante (expediente 577/2014) no había presentado justificación alguna, por lo que, a raíz del examen efectuado por el equipo fiscalizador, la SGONGV procedió a iniciar el procedimiento de reintegro correspondiente.

Como consecuencia de todo lo anterior, cabe concluir que la fase de revisión formal de la cuenta justificativa presenta deficiencias significativas, ya que los controles llevados a cabo son heterogéneos, la aplicación informática utilizada no recoge determinada información relevante y, además, se ha observado que existen expedientes no detectados por los servicios de gestión en los que no se había presentado la documentación justificativa.

II.3.3. Revisión de la justificación de los gastos

Corresponde a los dos servicios de control de las cuentas justificativas (v. II.1.3) de la SGONGV la revisión de los documentos originales detallados en las relaciones de gastos imputados a las subvenciones concedidas, así como del resto de la documentación justificativa. Esta revisión se realiza a través de una selección de entidades que han recibido subvenciones en cada convocatoria.

Con carácter general, el procedimiento de revisión de la justificación se inicia en el año posterior al de finalización del plazo de justificación previsto en la convocatoria, con objeto de dar cobertura a las posibles solicitudes de ampliación del plazo de ejecución o justificación realizada por algunas entidades.

A efectos de verificar la justificación, los dos servicios señalados seleccionan, entre las entidades que han percibido ayudas por un importe inferior a 600.000 euros, una muestra de 75 entidades en cada convocatoria. El criterio para la selección incluye el control de nuevos perceptores y el de los no controlados en los últimos tres o cuatro años. De la selección realizada se eliminan, en su caso, aquellos expedientes seleccionados por la Intervención General para su revisión con el fin de evitar

duplicidades. La revisión de estas entidades comprende la totalidad de los programas por los que hayan recibido subvención.

La documentación justificativa original detallada en las relaciones de gasto permanece en poder de la entidad hasta que la SGONGV le notifica la iniciación del procedimiento de revisión y control de la justificación de la subvención, disponiendo para su presentación de un plazo de 20 días hábiles desde el siguiente a la notificación.

Los servicios de control analizan la cuenta justificativa presentada por las entidades seleccionadas y envían, en su caso, un requerimiento a fin de que la entidad subsane de forma previa alguna deficiencia observada en la cuenta justificativa, tales como errores aritméticos o documentos no aportados.

Si bien los dos servicios realizan el examen de cada cuenta justificativa atendiendo a los criterios especificados en el citado *Manual*, cada uno de ellos lleva su propio registro auxiliar con información acerca de los diferentes hitos del procedimiento y el resultado final del análisis. El procedimiento de revisión termina con el envío de un oficio a la entidad beneficiaria de la subvención, firmado por la DGSFI, tanto en el caso de que se considere justificada la subvención, como si procede un reintegro de fondos.

Tras la revisión de este procedimiento se ha observado lo siguiente:

- En la revisión que la SGONGV estaba realizando a la fecha de realización del trabajo de campo, habían quedado excluidas, por haber recibido subvenciones por importe superior a 600.000 euros, un total de 56 entidades, a las que correspondía el 78,8% de las ayudas concedidas.

Con relación a las entidades que reciben subvenciones por importe superior a 600.000 euros, debido a la complejidad y número de CCAA donde se realizan los programas subvencionados, el control queda reservado, de hecho, a la IGAE que las incluye, en su caso, en los planes de control financiero de subvenciones, correspondiendo la última revisión realizada, o en curso, a las convocatorias de 2010 y 2014. El inicio del procedimiento por parte de la IGAE es comunicado por oficio a la SGONGV, solicitando el expediente original de concesión y justificación de la cuenta.

En relación con los expedientes seleccionados por la IGAE se ha verificado que se incluyen entidades con importes concedidos superiores a los 600.000 euros, si bien, esta revisión se ha limitado al examen de 4 entidades de la convocatoria de 2010 y otras 4 de la convocatoria de 2014. Así pues, ninguna de estas entidades fue objeto de revisión en relación a las convocatorias de los ejercicios 2011, 2012 y 2013.

Como consecuencia de lo anterior, las dos principales entidades receptoras de fondos, CRE y Cáritas Española, llevan sin ser objeto de revisión desde la convocatoria de 1998, última vez en que la IGAE las revisó, incluyéndolas en su Plan de Auditorías del año 2000. El importe de las subvenciones obtenidas por estas dos entidades en la convocatoria de 2015 ha supuesto el 31,38% del importe total concedido para los programas del Eje 1. La aplicación de este criterio supone que las entidades que perciben más de 600.000 euros se benefician de un menor control, lo que no parece razonable.

- Pese a que la SGONGV no cuenta con los medios suficientes para realizar una revisión completa de todas las cuentas justificativas de cada convocatoria, el criterio actual de selección de la muestra no parece ser el más adecuado, ya que el controlar la totalidad de los programas subvencionados de una misma entidad hace que solo un escaso número de ellas, 75 de 788 en la convocatoria de 2015, hayan sido examinadas, quedando sin verificar, como se ha apuntado, las cuentas de las entidades receptoras de subvenciones de mayor cuantía.

- Como se ha indicado, respecto de la convocatoria de 2015 han justificado mediante informe de auditor 34 entidades. Se ha podido comprobar que el examen realizado por terceros comprende, en ocasiones, criterios distintos a los mantenidos por la SGONGV.
- Las propias entidades pueden realizar la devolución voluntaria de todo o parte de la subvención, considerándose devolución voluntaria aquella que se realiza por el beneficiario sin el previo requerimiento de la Administración, de acuerdo a lo previsto en el art. 90 del RLGS. En relación con la convocatoria de 2015, hasta el 1 de julio de 2017 habían realizado ingresos por devoluciones voluntarias 17 entidades beneficiarias, por un importe total de 807.086,82 euros (762.419,24 euros y 44.667,58 euros de intereses).
- La iniciativa de la devolución parte de la entidad interesada, quien se pone en contacto con la SGONGV facilitando los datos oportunos. Los servicios de cuentas justificativas generan el modelo 069 de ingresos no tributarios a través de la plataforma INTECO del sistema contable SIC3, en el que una vez especificadas la fecha de concesión y la fecha prevista de devolución, se calculan de forma automática los intereses previstos en la LGS. Este documento se facilita a la entidad para que proceda al ingreso en el Tesoro Público. No existe en la SGONGV un registro específico donde se detallen las entidades, importes del principal e intereses, ni fechas de ingreso correspondientes a estas devoluciones voluntarias. En definitiva, no existe ninguna norma de procedimiento que establezca un control sobre el efectivo ingreso de dichas devoluciones voluntarias.

II.3.3.1. MANUAL DE INSTRUCCIONES DE JUSTIFICACIÓN DE SUBVENCIONES

Como se ha indicado anteriormente (v. II.3.2), en aplicación de lo previsto en el art. 18 del RD 536/2013, la DGSFI elabora un *Manual de instrucciones de justificación de subvenciones*, dirigido a los beneficiarios, que se actualiza para cada convocatoria y se publica en la página web del MSSSI.

Tras el análisis de la aplicación del *Manual* en las actuaciones fiscalizadoras, se considera que determinados aspectos del mismo son susceptibles de mejora. A este respecto cabe hacer las siguientes observaciones:

1. En relación con la acreditación en la justificación de la procedencia y aplicación de los distintos fondos que financian las actividades subvencionadas (art. 18.4.7 del RD 536/2013, 30.4 de la LGS y 84 del RGLS). Conforme establece el apartado 4.7 del art. 18 del RD 536/2013, "*cuando las actividades hayan sido financiadas, además de con la subvención concedida, con fondos propios o con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales, deberá acreditarse en la justificación el importe, la procedencia y la aplicación de tales fondos a las actividades subvencionadas*". En el caso de "otras subvenciones" la acreditación se considera cumplida mediante el Anexo VIII de la cuenta justificativa, que contempla, además del importe, un desglose por entidad concedente y título de la subvención, y mediante el Anexo XII, en el que se presenta el resumen económico de los gastos del programa en función de todas sus fuentes de financiación. Sin embargo, cuando el programa se financia también con fondos propios, los citados anexos no contienen ningún apartado para el desglose de dichos fondos.

A este respecto se considera más adecuada la justificación de la totalidad de los gastos efectuados mediante una relación de gastos clasificados de acuerdo a sus distintas fuentes de financiación, lo que permitiría un mejor control de la ejecución global del programa y de los posibles excesos de financiación de los gastos subvencionados en caso de concurrencia con otras subvenciones o ayudas.

2. En relación con los gastos subvencionables relativos a las bajas laborales. El apartado 4.1.1. del *Manual*, relativo a Gastos de personal, establece que "*no tendrán consideración de gastos subvencionables los gastos en que incurran las entidades beneficiarias de la subvención*

respecto al personal en situación de baja laboral, cuando esta se prolongue por un período superior a un mes". El criterio de la SGONGV es admitir hasta un total de 30 días de baja como máximo, continuos o no, en el periodo anual.

No obstante, de la lectura de lo indicado en el *Manual* podría interpretarse que solo se excluyen de imputación a la subvención los días que excedan del mes indicado. Resulta pues necesario que el *Manual* precise el criterio de la SGONGV a este respecto.

3. En relación con los gastos generales o de estructura (incluidos dentro de la partida de "Gastos de mantenimiento y actividades"), el *Manual* no establece límites máximos imputables por este concepto, ni, en su defecto, criterios para su delimitación. Este hecho adquiere especial relevancia en los supuestos de concurrencia de subvenciones al disponer la entidad de dos fuentes de financiación públicas para la cobertura de gastos de esta naturaleza.
4. En relación con los anexos de justificación de la aplicación de la subvención. En primer lugar, respecto del Anexo I, donde se relacionan los justificantes de gasto, se ha observado que no cuenta con campos para indicar el número de factura, el NIF/NIE del destinatario final o el CIF del proveedor según corresponda del gasto subvencionable. La inclusión de estos campos facilitaría la comprobación de una posible imputación de un mismo gasto a diferentes subvenciones, lo que se considera necesario para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 19 de la LGS, relativo a la sobre financiación de los gastos.

Respecto de los Anexos II y III relativos a gastos de personal, se ha observado que contienen información redundante, por lo que podrían reducirse a un solo anexo que comprenda, por localización territorial, el detalle por programas y desglose por partidas de los salarios. Respecto al control del inmovilizado existen cuatro anexos, (Anexos VI y VII de recepción de bienes e incorporación al inventario y Anexos X y XI, de inventario de equipamiento) cuyos contenidos no suponen un valor añadido significativo, pero que sin embargo, sí implican una carga administrativa considerable. Por ello, debería considerarse su simplificación o tratamiento conjunto en un único anexo.

5. En relación con la rendición de la cuenta justificativa con justificantes de gasto, puede señalarse lo siguiente:

Actualmente, la rendición de la cuenta justificativa se realiza en soporte papel, alcanzando según sea el tamaño del beneficiario y el volumen de las subvenciones concedidas hasta 3.000 folios para un solo programa. Este hecho, unido a los recursos actuales disponibles de la SGONGV dificulta una adecuada revisión regular de este tipo de cuenta justificativa. No existe, por tanto, la posibilidad de rendición telemática de las cuentas.

Tanto el art. 14 de la LPACAP que regula el derecho y la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, como la propia LGS, que en su art. 30.3 prevé la implantación de la factura electrónica para la acreditación de los gastos, y por otro lado la generalización del uso de la banca electrónica, ponen de manifiesto la necesidad de replantear los aspectos formales de algunos requisitos establecidos en el *Manual*, tales como el sellado de justificantes o la obligación de presentación de adeudos originales.

La evolución hacia la rendición telemática de la cuenta justificativa, en un formato de intercambio tratable, permitiría no solo una mayor facilidad de contraste entre la justificación presentada entre las distintas subvenciones públicas, sino también un importante ahorro de costes de gestión y una mayor facilidad para la remisión de la cuenta justificativa, mediante la automatización del procedimiento, por parte de las entidades que reciben un gran volumen de subvenciones.

Por todo ello, se hace necesario establecer nuevos procedimientos tanto para la rendición de la cuenta justificativa, como para los procesos de examen y revisión de las cuentas.

II.3.4. Reintegros, sanciones y cierre del expediente

Si de la revisión de las cuentas justificativas se deriva un reintegro total o parcial de cantidades, se inicia el procedimiento de reintegro de acuerdo a lo establecido en el art. 94 RLGS, concediéndose a aquellas entidades que deban realizarlos, un periodo de 15 días para que presenten las alegaciones que estimen oportunas. Una vez concluido el trámite de audiencia, y revisada nuevamente la cuenta justificativa con las alegaciones presentadas en su caso por la entidad, se dicta, si procede, la resolución de reintegro, en la que se indica el importe debido a la incorrecta justificación de la subvención concedida y el interés de demora que corresponda, según el art. 38.2 de la LGS, junto con las pertinentes advertencias legales referidas al plazo de ingreso en periodo voluntario y al procedimiento de apremio. Corresponde a la SGONGV la tramitación de las resoluciones de reintegro, tanto de las que proceden de la revisión realizada por los servicios de control de cuentas justificativas como las de la IGAE.

La revisión de las cuentas justificativas efectuada por los dos servicios de control de cuentas justificativas, de la muestra correspondiente a la convocatoria de 2013, última finalizada en el momento de realización de la fiscalización, arroja los siguientes datos en cuanto los reintegros solicitados:

CUADRO Nº 6
RESOLUCIONES DE REINTEGRO
Convocatoria ejercicio 2013
(en euros y porcentaje)

Servicios	Importe subvención revisada	Reintegros solicitados	Intereses de reintegros	Total reintegrado	Reintegrado sobre principal (%)
Servicio I	3.276.489,47	147.325,74	18.973,50	166.299,24	4,50
Servicio II	2.704.529,95	591.376,93	75.217,91	666.594,84	21,87
Total	5.981.019,42	738.702,67	94.191,41	832.894,08	12,35

Fuente: SGONGV

Las resoluciones de reintegro se remiten al deudor por correo certificado, junto con el modelo 069 de ingresos no tributarios, que sirve de documento de pago para el deudor, y se procede a anotar en la plataforma INTECO en el sistema contable SIC3. El control y seguimiento de la situación de los reintegros se lleva a cabo por los dos servicios de control de cuentas justificativas a través de sus propios registros auxiliares y listados, actualizados con la información proporcionada por las utilidades de consulta de INTECO. De acuerdo con la consulta realizada a INTECO el 19/04/2017, la situación de la totalidad de deuda viva por expedientes de reintegros reclamados por la SGONGV respecto a la convocatoria de 2013 ascendía a 236.578,53 euros correspondiente a 14 expedientes (2 expedientes por insolvencias por importe de 77.404,86 euros, 4 expedientes con certificado de descubierto por importe de 72.106,54 euros y 9 expedientes con solicitud de fraccionamiento concedido por importe de 87.067,13 euros).

Por lo que respecta al régimen sancionador, al que la LGS dedica su Título IV Infracciones y sanciones administrativas en materia de subvenciones, cabe decir, como se ha indicado anteriormente (v. II.2.7), que la SGONGV no ha impuesto ningún tipo de sanción relativa a las convocatorias de los últimos ejercicios. En este sentido, se ha verificado que un total de cinco entidades presentaron la cuenta justificativa relativas a la convocatoria de subvenciones de IRPF 2015, fuera de plazo, circunstancia esta tipificada en el art. 56, letra a) de la LGS como infracción leve, a pesar de lo cual, no se ha incoado ningún procedimiento sancionador.

II.3.5. Análisis de la justificación de determinados beneficiarios

A efectos de analizar el procedimiento desde la perspectiva del beneficiario, se ha revisado la justificación correspondiente a ocho programas de la convocatoria de 2015, presentada por las entidades CRE, Cáritas Española, Plataforma del Voluntariado de España y Confederación Autismo España, con los resultados que se exponen a continuación.

II.3.5.1. CÁRITAS ESPAÑOLA

1) Características generales: objeto y finalidad

Cáritas Española es la confederación oficial de las entidades de acción caritativa y social de la Iglesia Católica en España, instituida por la Conferencia Episcopal. Se rige por lo dispuesto en los tratados internacionales que le son de aplicación (Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Jurídicos de 1979 y el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos de 1979), por lo dispuesto en sus normas específicas (Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa y el Código de Derecho Canónico de 1983), por la aplicación supletoria de las disposiciones de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación y por sus Estatutos.

Su actividad principal consiste en la realización de la acción caritativa y social, promoviendo la comunicación de bienes en todas sus formas y ayudando a la promoción humana y al desarrollo integral de las personas.

La Secretaría General a través de sus Servicios Generales es el órgano ejecutivo de Cáritas Española, que representa a la misma ante las entidades confederadas, prestando servicios generales a las mismas y coordinando la obtención de recursos. La Confederación cuenta con 70 "Cáritas diocesanas" y alrededor de 6.000 "Cáritas parroquiales".

Cada una de las Cáritas diocesanas tiene personalidad jurídica propia, por lo que la determinación y ejecución de los proyectos que configuran los programas, así como el registro contable de los gastos y personal adscrito al mismo, laboral o voluntario, se realiza de manera independiente por cada una de ellas.

En relación con la convocatoria de subvenciones para la realización de programas de interés general, con cargo a la asignación tributaria del IRPF correspondiente al año 2015, Cáritas Española obtuvo financiación para 37 programas por importe total de 25.481.072,62 euros. De ellos, 17.586.555,68 euros correspondieron al Eje 1 "*Programas de atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria*", financiación obtenida para la realización de 18 programas diferentes. De acuerdo a lo establecido en la convocatoria, estos programas se ejecutan durante el año 2016 y se justifican hasta el 28 de febrero de 2017 en modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto.

2) Contenido de los programas: resumen económico

Se han seleccionado para su fiscalización 3 programas del citado Eje 1 "*Programas de atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria*", que presentan el siguiente detalle:

CUADRO Nº 7
PROGRAMAS SELECCIONADOS PARA FISCALIZACIÓN
Convocatoria de 2015
(en euros)

Programa subvencionado		Importe concedido			
Nº	Descripción	Para la actividad		Para gastos de gestión y administración	Total
		Personal y actividades	Inversión		
001	Atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria.	3.655.525,00	14.204,00	330.271,00	4.000.000,00
009	Promoción y adecuación de centros de atención a personas mayores y a personas con discapacidad.	0,00	987.000,00	65.000,00	1.052.000,00
040	Voluntariado para programas de atención sociosanitaria.	505.418,00	883,00	2.500,00	508.801,00

Fuente: Memorias adaptadas / Convenio-programa

Cáritas Española gestiona la solicitud, seguimiento y correcta justificación de la subvención, que se ejecuta a través de las Cáritas diocesanas, las cuales a su vez se apoyan, para la realización de determinadas actividades, en las Cáritas parroquiales dependientes de ellas, según sea la naturaleza del proyecto y la fortaleza propia de la parroquia.

A lo largo del ejercicio 2016 no han existido modificaciones cuantitativas de los programas que hayan afectado a los distintos conceptos de gasto, por lo que el resultante de la ejecución de los programas subvencionados en la memoria de actuación final coincide con lo dispuesto en el convenio-programa.

Respecto de la partida de Gastos de Gestión y Administración, la entidad ha optado por la justificación conjunta para todos los programas subvencionados para esta partida de gasto, por lo que ha procedido a rendir las cuentas de los mismos como un programa independiente.

El programa 001 "Atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria" consiste en la atención en el ámbito sociosanitario a personas y familias desfavorecidas en situación de emergencia social. Se trata de un programa de continuidad que se realiza desde el programa de la red básica de acogida, atención y acompañamiento de Cáritas, que pretende ofrecer acogida, atención, asesoramiento y apoyo a personas y familias en situación de pobreza y urgencia social. El programa se ha desarrollado en un total de 47 Cáritas diocesanas.

El programa preveía asimismo financiación procedente de otras subvenciones públicas y privadas y de fondos propios por importe de 2.608.203,74 euros y 5.575.744,36 euros, respectivamente.

El programa 009 "Promoción y adecuación de centros y unidades de atención a personas mayores y a personas con discapacidad" se ha ejecutado a través de 9 Cáritas diocesanas y consiste en la ejecución de obras de mantenimiento y adecuación a la normativa vigente de residencias de mayores en situación de dependencia.

El programa comprendía también como previsiones de ingreso otras fuentes de financiación: financiación propia y otras subvenciones públicas y privadas por importe total de 819.088,66 euros y 895.331,47 euros, respectivamente.

El programa 040 "Voluntariado para programas de atención sociosanitaria" se enmarca dentro del eje de intervención del voluntariado y pretende acoger, informar e incorporar a las personas que acuden a la organización a realizar su tarea de voluntariado, así como formarles, tanto a nivel general como a nivel específico, en el campo de acción (atención integral sociosanitaria) al que se van a dirigir. El programa se ha ejecutado a través de 32 Cáritas diocesanas.

El importe total del programa preveía además de la subvención del MSSSI, otras fuentes de financiación por importe de 386.252,73 euros, correspondientes a subvenciones público/privadas por 29.168,77 euros y, financiación propia, por 357.083,96 euros.

3) Ejecución y justificación de los programas

El desglose por programa del importe total ejecutado de gasto por fuente de financiación se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 8
PROGRAMAS SELECCIONADOS PARA FISCALIZACIÓN
FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL GASTO EJECUTADO
Convocatoria de 2015
(en euros)

Gastos imputados	Programa 001	Programa 009	Programa 040
Subvención MSSSI*	3.669.729,00	987.000,00	506.301,00
Ingresos del programa	36.523,43	0,00	0,00
Intereses generados	17.662,03	1.015,56	3.612,69
Total subvención MSSSI	3.723.914,46	988.015,56	509.913,69
<u>Gastos corrientes</u>	<i>3.709.710,46</i>	<i>0,00</i>	<i>509.030,69</i>
Personal	2.326.777,81	0,00	466.165,95
Actividades y mantenimiento	1.372.816,55	0,00	39.873,00
Dietas y gastos de viaje	10.116,09	0,00	2.991,74
<u>Gastos de inversión</u>	<i>14.204,00</i>	<i>988.015,56</i>	<i>883,00</i>
Obras	0,00	862.245,36	0,00
Equipamiento	14.204,00	125.770,20	883,00
Otras subvenciones públicas/privadas	2.608.203,74	895.331,47	29.168,77
Financiación propia	5.575.744,36	819.088,16	357.083,96
Total gasto ejecutado*	11.907.862,56	2.702.435,19	896.166,42

*Excluidos los gastos de gestión y administración

Fuente: Memorias de actuación

Las subvenciones se han justificado de acuerdo con la modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto. La justificación económica de los gastos subvencionados se ha adecuado, en general, a lo establecido en la LGS, las bases reguladoras y, específicamente, en lo dispuesto en el *Manual de instrucciones de justificación de subvenciones*. No obstante lo anterior, en el curso de las actuaciones fiscalizadoras y, en relación con la concurrencia con otras subvenciones y ayudas, se detectaron determinados gastos sobreimputados, todos ellos pertenecientes a Cáritas Diocesana de Barcelona y al programa 001 "Atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria" lo que sería contrario a lo establecido en el artículo 19.3 de la LGS. Esta situación pone de manifiesto una insuficiencia de control interno en los procedimientos de justificación de subvenciones en la Diocesana de Barcelona⁸.

En efecto, en el transcurso de las actuaciones se observó que, los documentos acreditativos de ciertos gastos, por importe de 41.255,04 euros, habían sido utilizados para justificar tanto la subvención del MSSSI como otra subvención obtenida del Ayuntamiento de Barcelona denominada "Proyecto social global a Barcelona". De este importe, 21.917,28 euros correspondían a tres

⁸ Respecto del déficit de control interno, la entidad alega que Cáritas Diocesana de Barcelona ha emprendido un plan de acción para la mejora de los sistemas de control interno en los procedimientos de justificación de subvenciones, plan que, según manifiesta, se extenderá a lo largo del 2019.

facturas por importes de 18.353,28 euros, 1.914,00 euros y 1.650,00 euros, imputados al 100% a la financiación de actividades en ambas subvenciones. El importe restante de 19.337,76 euros correspondía a los costes salariales de ocho meses de una empleada, habiéndose imputado en un 44% a la subvención del MSSSI y en un 62,5% a la subvención del Ayuntamiento de Barcelona indicada, por lo que en total el volumen de la sobreimputación realizada fue de, al menos, 23.200 euros.

En el trámite de alegaciones, la entidad aportó, respecto de la subvención otorgada por el Ayuntamiento de Barcelona, una nueva cuenta justificativa con justificación mediante un nuevo informe del auditor que fue aceptada por el Ayuntamiento de Barcelona, con fecha 12/06/2018. En esta nueva cuenta justificativa, no se incluyen las facturas y los costes salariales que habían sido sobreimputados, por lo que ya no se produce este exceso de imputación.

II.3.5.2. CONFEDERACIÓN AUTISMO ESPAÑA

1) Características generales: objeto y finalidad

La Confederación Autismo España es una confederación cuyo ámbito de actuación se extiende a toda España y que representa a 77 entidades del tercer sector de acción social promovidas por familiares de personas con Trastorno de Espectro del Autismo. Se financia mediante cuotas de sus socios, subvenciones directas para mantenimiento de su estructura y otras subvenciones para la realización de los proyectos de su objeto social. Realiza las funciones de gestión de subvenciones y captación de recursos, y de asesoramiento técnico y legal a las distintas asociaciones y familias, entre otras.

La Confederación coordina y gestiona todas las fases de la subvención con cargo a la asignación tributaria del IRPF. Las distintas asociaciones ejecutan el gasto, si bien la transferencia de los fondos y la revisión y control de los gastos subvencionables se realiza por la Confederación. Para la gestión y control, la Confederación dispone, desde 2009, de una aplicación informática que en la actualidad cubre las fases de solicitud, concesión y justificación económica de la subvención del MSSSI. No obstante, para la convocatoria de 2015, la aplicación no estuvo operativa por problemas de desarrollo y el control se realizó por otros medios electrónicos (correo electrónico, archivos y anexos Word y Excel).

Por Resolución de 3 de diciembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se conceden subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF, correspondiente al año 2015, se concedió a la Confederación Autismo España un importe total de 3.038.400 euros para la ejecución de 4 programas, de los que 3 pertenecen al Eje 1 *Programas de atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria*, por importe de 2.965.400 euros.

2) Contenido de los programas: resumen económico

El programa objeto de la fiscalización es el programa 003 *"Promoción y adecuación de centros y unidades de atención a personas mayores y a personas con discapacidad"*, subvencionado con 1.795.000 euros. Este programa consiste en la realización de obras y provisión de equipamiento a residencias y centros de atención a personas con trastorno del espectro del autismo. Se ha ejecutado a través de 11 asociaciones territoriales cada una de las cuales ha desarrollado un proyecto específico de obras o adquisición de equipamiento.

Presenta el siguiente cuadro de ingresos y gastos resultante final de la ejecución del programa:

CUADRO Nº 9
PROGRAMA SELECCIONADO PARA FISCALIZACIÓN
FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL GASTO EJECUTADO
Convocatoria de 2015
(en euros)

Gastos imputados	Subvención MSSSI	Otras fuentes de financiación	Total Gastos
Gastos corrientes	0,00	0,00	0,00
Gastos de inversión	1.727.987,50	117.796,47	1.845.783,97
Obras	1.237.547,76	94.121,41	1.331.669,17
Equipamiento	490.439,74	23.675,06	514.114,80
Gastos de gestión y administración	67.312,50	0,00	67.312,50
Total gastos	1.795.300,00	117.796,47	1.913.096,47

Fuente: Memoria de actuación

3) Ejecución y justificación de los programas

El programa se financia un 93,6% con cargo a la subvención del MSSSI y un 6,4% con cargo a otras subvenciones y fondos propios.

El programa se ha ejecutado en un 96,5% respecto de lo consignado en la memoria adaptada, correspondiendo la desviación del 3,5% a los fondos provenientes de otras fuentes de financiación.

Respecto de la partida de Gastos de gestión y administración, la Confederación ha optado por justificar globalmente la totalidad del importe concedido para todos los programas subvencionados.

Las subvenciones se han justificado de acuerdo con la modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto. Tras el análisis de la justificación presentada por el beneficiario, se ha observado lo siguiente:

1. Respecto de los Gastos de inversión, la justificación aportada es correcta y se ajusta a la normativa reguladora a excepción de lo siguiente:

La Asociación Autismo Sevilla ha imputado como gasto subvencionado una factura de adquisición de equipamiento informático por importe de 11.540,24 euros, correspondiente a la adquisición de 3 fotocopiadoras por importe de 802,03 euros (modelo C3110), 1 por importe de 6.529,80 euros (modelo C258) y otros conceptos por el resto. Se ha detectado entre la documentación aportada al expediente, una factura previa del mismo proveedor y por el mismo importe en la que la fotocopiadora modelo C258 figura por importe de 2.219 euros y aparece una partida de gasto adicional denominada "amortización pendiente" por importe de 4.309,83 euros. Solicitada la oferta económica y el contrato de arrendamiento que correspondería a dicha amortización, se deduce que la entidad habría adquirido 4 fotocopiadoras distintas (modelo C224) mediante la amortización de dicho *renting*. En suma, en la factura aportada como gasto subvencionable solo aparecen 4 fotocopiadoras en lugar de las 8 adquiridas, y el precio de una de ellas está incrementado en 4.309,83 euros. Además, en los Anexos VI y VII de la cuenta justificativa, de acta de recepción y certificado de registro del inmovilizado, respectivamente, no consta la referencia a dichos bienes.

Además, no hay constancia entre la documentación justificativa presentada, en concreto, en la memoria adaptada y sus modificaciones posteriores, de que el MSSSI considere ese gasto (la adquisición de ocho fotocopiadoras) como subvencionable, por lo que se considera que este gasto no es elegible. Además, tampoco consta esta información dentro de la memoria de actuación final. Cabe señalar, respecto de la observancia de la memoria adaptada, que el art.

10.2 del RD 536/2013 de bases reguladoras establece que: “*La memoria adaptada vinculará en todos sus extremos a la entidad subvencionada y no podrá incluir contenidos, actuaciones, localizaciones territoriales o cualesquiera otros extremos distintos de los inicialmente consignados en la solicitud inicial de subvención*”.

Por lo que respecta a la titularidad de las obras e inmuebles, a excepción de la Asociación de Padres con Hijos con Autismo de Cataluña (APAFAC), las demás asociaciones han acreditado la titularidad de los inmuebles conforme estipula la normativa aplicable, habiéndose aportado además, en su caso, certificado final de obras. En relación con la acreditación de la titularidad de los bienes donde se ha realizado la inversión de la subvención otorgada a APAFAC, uno de los inmuebles es propiedad de una fundación privada, cedido a otra fundación privada, quien a su vez lo tiene cedido a APAFAC mediante contrato de cesión de uso firmado el 31 de diciembre de 1992 y prorrogable año a año. La cesión de uso entre las dos fundaciones se acordó en el año 1987 por un período 30 años y fue prorrogada en 2017 hasta el año 2042. Esta situación, por tanto, si bien se ha mantenido en el tiempo desde el año 1992, no garantiza *stricto sensu* el mantenimiento de la titularidad “suficiente” del bien por 20 años a favor de APAFAC tal y como disponen los apartados k y l) del art. 15 del RD 536/2013.

2. En relación con la justificación de los gastos de personal, y respecto a los límites computables a la subvención, se ha observado que en relación con los porcentajes de dedicación efectiva, estos se aplican sobre el sueldo real del trabajador sin que se supere el límite máximo admisible para el conjunto de todos los programas afectados por la subvención. No obstante lo anterior, los porcentajes admisibles como gasto subvencionable derivados del tiempo efectivo dedicado a la actividad subvencionada deberían fijarse sobre el límite salarial fijado en las bases reguladoras.
3. En orden a la comprobación de la posible existencia de sobrefinanciación, se ha requerido la relación de todas las subvenciones, públicas o privadas obtenidas por cada una de las asociaciones y cuyos gastos se hubieren ejecutado en 2016, incluidas las que cofinanciaban el programa fiscalizado. Se han revisado la totalidad de las facturas que correspondían a gastos de inversión, no habiéndose detectado gastos concurrentes con los subvencionados por el MSSSI.

II.3.5.3. CRUZ ROJA ESPAÑOLA

1) Características generales: objeto y finalidad

Cruz Roja Española fue fundada el día 6 de julio de 1864. De acuerdo con la Conferencia Internacional de Ginebra de 1863, es una institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público, que desarrolla su actividad bajo la protección del Estado Español. Se rige por los convenios internacionales sobre la materia en los que sea parte España, por el RD 415/96, de 1 de marzo, modificado por el RD 2219/1996, de 11 de octubre, por sus Estatutos y por su Reglamento General Orgánico y demás normas internas.

Conforme a sus estatutos, CRE se organiza en asambleas locales, comarcales o insulares que constituyen los órganos de participación territorial de la institución, siendo sus órganos de gobierno el Presidente de Cruz Roja Española, la Asamblea General, el Comité Nacional, los Comités Autonómicos, los Comités Provinciales y los Comités Locales, Comarcales o Insulares.

De acuerdo a la última memoria de la entidad publicada en 2016, la presencia territorial de CRE se distribuyó en un total de 665 asambleas territoriales y delegaciones locales, contando la entidad con un total de 10.705 trabajadores y la participación de 213.088 voluntarios en el desarrollo de los programas.

En relación con la convocatoria de subvenciones para la realización de programas de interés general, con cargo a la asignación tributaria del IRPF correspondiente al año 2015, CRE obtuvo financiación para 59 programas por importe total de 42.075.884 euros. De ellos, 28.063.320 euros correspondieron al Eje 1 “Programas de atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria”, financiación obtenida para 30 programas diferentes.

2) Contenido de los programas: resumen económico

De los 30 programas mencionados, se seleccionaron para su fiscalización tres programas del citado eje, con el siguiente detalle:

CUADRO N° 10
PROGRAMAS SELECCIONADOS PARA FISCALIZACIÓN
Convocatoria de 2015
(en euros)

N°	Programa subvencionado	Importe concedido		
		Para gastos corrientes y de inversión	Para gastos de gestión y administración	Total
050	Sensibilización, captación y formación del voluntariado para el trabajo de personas con necesidades de atención integral sociosanitaria	852.050,91	35.687,00	887.737,91
056	Atención urgente a necesidades básicas	4.587.156,00	412.844,00	5.000.000,00
057	Prevención de la exclusión residencial	1.651.378,00	148.622,00	1.800.000,00

Fuente: Memorias adaptadas / Convenio-programa

La ejecución del gasto relativa a estos programas se realiza de forma descentralizada en las diferentes asambleas y delegaciones territoriales, siendo la oficina central de CRE la encargada de la coordinación, revisión y justificación ante el MSSSI de los fondos recibidos. Adicionalmente, esta oficina central proporciona a cada asamblea, a través de jornadas y documentos internos, los criterios básicos que han de seguir para la adecuada justificación económica de estas ayudas.

CRE utiliza como sistemas de información, entre otros, un sistema contable único y descentralizado, un programa de gestión de recursos humanos y una aplicación de intervención social cuya finalidad es la evaluación y seguimiento de los destinatarios finales de las ayudas; y, en relación con las subvenciones recibidas con cargo a la asignación tributaria del IRPF, un programa específico para cumplimentar la memoria económica y de actuación establecida en el *Manual de instrucciones de justificación de subvenciones*.

Respecto de los gastos de gestión y administración, CRE ha optado por la rendición conjunta de estos gastos, conforme establece el *Manual*, habiendo remitido así al MSSSI un programa único de justificación para todos los programas subvencionados.

Durante el año 2016 se solicitaron por CRE diversas modificaciones de los programas que incluían incrementos y minoraciones de la financiación, reajustes entre las partidas aprobadas, y adicionalmente, se generaron ingresos por intereses, de acuerdo con el siguiente detalle:

CUADRO N° 11
FINANCIACIÓN IRPF DE LOS PROGRAMAS FISCALIZADOS
Convocatoria de 2015
(en euros)

Concepto	Programa 050	Programa 056	Programa 057
Subvención inicial concedida*	852.050,91	4.587.156,00	1.651.378,00
Modificaciones aprobadas	25.031,07	(243.390,40)	242.959,52
Intereses generados	35.104,79	52.561,06	81.206,18
Total subvención	912.186,77	4.396.326,66	1.975.543,70

*Excluidos los gastos de gestión y administración

Fuente: Memorias de actuación

Por otra parte, como consecuencia de la ejecución de la subvención en menor importe al recibido, se produjeron 91.650,89 euros de remanente de gasto que fueron objeto de devolución en período voluntario, junto con los intereses de demora correspondientes, de acuerdo con lo establecido en el art. 90 del RLGS.

Por tanto, de acuerdo con las memorias de actuación presentadas por CRE, el resumen económico resultante final de la ejecución de los tres programas fue el siguiente:

CUADRO N° 12
REMANENTES POR PROGRAMAS
Convocatoria de 2015
(en euros)

Concepto	Programa 050	Programa 056	Programa 057
Subvención MSSSI*	912.186,77	4.396.326,66	1.975.543,70
Remanente	(8.564,40)	(60.702,82)	(22.383,67)
Total gasto imputado	903.622,37	4.335.623,84	1.953.160,03

* Excluidos los gastos de gestión y administración

Fuente: elaboración propia

El programa 50 "Sensibilización, captación y formación del voluntariado para el trabajo de personas con necesidades de atención integral sociosanitaria" consiste en la promoción y ejecución de campañas de información y sensibilización que mejoren la imagen del voluntariado en la sociedad, así como la captación de voluntarios para los proyectos que atiendan a personas con diversas necesidades de atención integral sociosanitaria. El programa se desarrolló en un total de 49 localizaciones territoriales diferentes.

La subvención inicial concedida fue de 852.050,91 euros; asimismo, se incluían en la memoria adaptada, como previsiones de ingresos, financiación propia y otras subvenciones públicas por importe total de 311.759,57 euros y 45.124,00 euros, respectivamente.

El programa 56 "Atención urgente a necesidades básicas" consiste en el apoyo a personas y unidades de convivencia, que por efecto de la crisis económica, se encuentren en situaciones de vulnerabilidad. El programa se desarrolló en un total de 46 localizaciones territoriales diferentes.

La subvención inicial concedida fue de 4.587.156,00 euros; asimismo, se incluían en la memoria adaptada, como previsiones de ingresos, financiación propia y otras subvenciones públicas por importe total de 758.205,46 euros y 1.467.718,89 euros, respectivamente.

El programa 57 "Prevención de la exclusión residencial" presenta como principal eje de actuación la concesión de ayudas económicas para el mantenimiento del alquiler de la vivienda habitual o para la consolidación de un nuevo contrato de arrendamiento de vivienda. El programa se desarrolla en un total de 37 localizaciones territoriales diferentes.

La subvención inicial concedida fue de 1.651.378 euros; asimismo, se incluían en la memoria adaptada, como previsiones de ingresos, financiación propia y otras subvenciones públicas por importe total de 135.839,44 euros y 450.191,26 euros, respectivamente.

3) Ejecución y justificación de los programas

Considerando todas las fuentes de financiación, los gastos totales derivados de la ejecución de los programas, conforme a la acreditación que realiza el Presidente de la entidad en el Anexo XII de la cuenta justificativa son los siguientes:

CUADRO Nº 13
EJECUCIÓN TOTAL POR PROGRAMAS
Convocatoria de 2015
(en euros)

Gastos imputados	Programa 050	Programa 056	Programa 057
<i>Gastos corrientes</i>	877.028,37	4.335.623,84	1.953.160,03
Personal	791.227,79	1.026.563,27	469.554,86
Actividades y mantenimiento	83.144,06	3.304.159,21	1.480.797,71
Dietas y gastos de viaje	2.656,52	4.901,36	2.807,46
<i>Gastos de Inversión</i>	26.594,00	0,00	0,00
Equipamiento	26.594,00	0,00	0,00
Subvención MSSSI	903.622,37	4.335.623,84	1.953.160,03
Otras subvenciones públicas/privadas	45.625,76	2.559.578,10	318.623,39
Financiación propia	309.745,36	1.565.628,78	328.073,11
Total gasto financiado	1.258.993,49	8.460.830,72	2.599.856,53

Fuente: Memoria de actuación

Los programas se han acreditado por el 100% de los fondos financiados, si bien los fondos correspondientes a otras subvenciones públicas y privadas y financiación propia previstos en las memorias adaptadas han sufrido variaciones no sustanciales en sus importes finales.

Sobre el diario de operaciones, facilitado por CRE en formato electrónico, se ha verificado que los importes que figuran en el cuadro anterior y presentados en la memoria de actuación de la cuenta justificativa aparecen reflejados correctamente en la contabilidad de la entidad.

Las subvenciones se han justificado de acuerdo con la modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto. La documentación presentada se ha elaborado mediante una aplicación desarrollada específicamente para la justificación de los programas que reciben subvenciones del IRPF, y que utiliza como fuente de datos la contabilidad financiera de la entidad. A pesar de la utilización de esta aplicación, en la cumplimentación de los anexos de la cuenta justificativa se han detectado las siguientes incidencias:

La relación de justificantes incluida en el Anexo I no se ajusta al formato exigido por el MSSSI, puesto que el número de orden del justificante se sustituye por una referencia interna, en numerosas ocasiones repetida, indicativa de un número de asiento contable o de una referencia a una factura. Estas repeticiones se deben al volcado directo al Anexo I de la contabilidad, en la que

los asientos contables se desglosan en líneas por fuentes de financiación y por cada uno de los beneficiarios, y las facturas por las distintas bases imponibles y cuotas de IVA que se incluyan en las mismas.

Se incluyen en la relación de justificantes de gasto numerosos importes negativos que corresponden a anotaciones de rectificación o de anulación. Por tanto, un mismo justificante puede figurar en el Anexo I presentado como gasto, rectificado más tarde e incluso finalmente anulado en diferentes líneas.

Como consecuencia de lo anterior y de la importante cuantía de los fondos percibidos, los apuntes realizados en el Anexo I correspondiente, por ejemplo, al programa de *Atención urgente a las necesidades básicas* alcanza el número de 58.630 registros, que han supuesto más de 3.300 folios remitidos en formato papel al MSSSI.

El Anexo II que identifica, por localización territorial y número de meses, los trabajadores cuyas nóminas y seguros sociales se han imputado a la subvención no es rendido por CRE, al entender que la información contenida en ese anexo se remite de forma más minuciosa en el Anexo III.

En dicho Anexo III, conforme establece el *Manual de instrucciones de justificación de subvenciones*, se informa por localizaciones territoriales y meses del año de las cuantías realmente imputadas a la subvención por los salarios de los trabajadores. A esta documentación, CRE añade información adicional, proporcionando detalle de los salarios brutos y de las cuotas de la Seguridad Social a cargo de la empresa por cada trabajador, circunstancia esta última que facilita la revisión de este anexo y se considera una buena práctica.

Cuando los gastos justificados corresponden a equipamiento, CRE no incluye en la justificación que remite al MSSSI los Anexos VI Acta de recepción, VII Certificado de su incorporación al inventario, X Inventario de inmovilizado y XI Ficha de inventario; lo mismo ocurre con el Anexo V relativo a la liquidación de dietas y gastos de viaje. En este sentido, CRE argumenta que los mencionados anexos se encuentran junto con los justificantes acreditativos de los gastos realizados, y disponibles ante las posibles actuaciones de control, hecho este que ha podido comprobarse durante las actuaciones fiscalizadoras.

En relación con los gastos de personal, se han realizado pruebas de control adicionales sobre la base de datos de los trabajadores vinculados a los programas subvencionados, no habiéndose detectado incidencias significativas. No obstante lo anterior, se ha observado que en relación con el personal en situación de baja laboral, cuando esta situación se prolonga por un periodo superior a 30 días, sean en un período continuado o discontinuo, CRE imputa a la subvención los 30 primeros días. Esta práctica sería contraria al criterio del MSSSI; sin embargo, tal y como se ha mencionado en el subepígrafe II.3.3.1, la redacción del *Manual* es cuando menos imprecisa respecto a este punto.

En el programa 056 "Atención urgente a las necesidades básicas", determinadas localizaciones territoriales al realizar entregas dinerarias a un conjunto numeroso de beneficiarios, no incluyen en la cuenta justificativa un listado con la relación nominativa de beneficiarios y ayudas recibidas, lo que no facilita el control de dichos gastos.

En el programa 057 "Prevención de la exclusión residencial", y en relación con el pago de alquileres de arrendamiento, en ocasiones el pago se realiza mediante cheque bancario al beneficiario de la ayuda y no mediante transferencia bancaria a la cuenta corriente designada por el arrendador del contrato, situación esta última que se considera más adecuada para garantizar el destino final de los fondos subvencionables. Si bien CRE indica que procede a efectuar las transferencias directamente al arrendador en los casos en los que el beneficiario autoriza expresamente a realizar pagos en su nombre.

El examen sobre concurrencia de subvenciones y posible sobrefinanciación de los gastos subvencionables se ha realizado sobre el diario de operaciones facilitado por CRE en formato digital para el ejercicio 2016 en la que los asientos se desglosan por programa y fuente de financiación. Se han realizado pruebas de control y contraste para la totalidad de las facturas registradas, no habiéndose detectado sobrefinanciación de los gastos aplicados en las subvenciones objeto de la fiscalización.

II.3.5.4. PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA

1) Características generales: objeto y finalidad

La Plataforma de Voluntariado de España (PVE) es una organización no gubernamental, declarada de utilidad pública, que coordina la promoción y difusión del voluntariado y la acción solidaria.

La PVE se constituyó en 1986 e integra 79 organizaciones, cuyo ámbito de actuación se extiende a todo el territorio nacional, así como plataformas autonómicas y provinciales.

Por Resolución de 3 de diciembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se conceden subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF, correspondiente al año 2015, la PVE obtuvo financiación por importe de 610.000 euros, distribuidos en tres programas diferentes, de los que se seleccionó para su fiscalización el programa 001 *Dinamización de la acción voluntaria*, único integrado en el Eje 1 *Programas de atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria*, por importe de 388.334 euros.

La PVE coordina y gestiona todas las fases de la subvención con cargo a la asignación tributaria del IRPF. La ejecución de este programa se realiza a través de distintas Plataformas asociadas a la PVE dispuestas a lo largo del territorio nacional. Cada una de las plataformas ejecutantes del gasto tiene personalidad jurídica propia, por lo que la determinación y ejecución del programa, así como el registro contable de los gastos y gestión del personal adscrito, laboral o voluntario, se realiza de manera independiente por cada una de ellas.

2) Contenido de los programas: resumen económico

De acuerdo con lo establecido en el convenio-programa, el programa 001 *Dinamización de la acción voluntaria* consistió en la realización de actuaciones coordinadas con todas las plataformas autonómicas de formación de voluntariado básica y especializada. Estas actuaciones se llevaron a cabo, entre otras, mediante las siguientes actividades: información y atención a voluntarios; seguimiento de voluntarios; impartición de formación básica, de cursos de capacitación, de formación específica y realización de programas formativos online y presenciales. El programa se ha ejecutado por la propia PVE y otras 19 plataformas territoriales.

No existió un convenio firmado para el ejercicio 2016 entre la PVE y el resto de plataformas en el que se regulasen las condiciones de concesión, ejecución técnica y justificación de la subvención asignada a cada una de ellas. En cambio, sí existieron convenios rubricados para los ejercicios 2014 y 2017, y en ellos las plataformas territoriales se sometían al control, comprobación, seguimiento, inspección y evaluación del programa subvencionado por parte de la PVE.

Debe destacarse que la PVE no dispone de aplicaciones específicas para la gestión y control de la justificación de la subvención, lo que incrementa significativamente el riesgo de comisión de errores.

El programa se financia un 72% con cargo a la subvención del MSSSI y un 28% con cargo a otras subvenciones y fondos propios. En el siguiente cuadro se detallan los gastos clasificados por conceptos y partidas resultantes de la ejecución del programa, teniendo en cuenta todas las fuentes de financiación:

CUADRO N° 14
GASTOS IMPUTADOS POR FUENTE DE FINANCIACIÓN
Convocatoria de 2015
(en euros)

Conceptos	Subvención MSSI	Otras subvenciones	Financiación propia	Intereses imputados	Total
Gastos corrientes	383.654,51	125.907,67	25.987,45	327,87	535.877,50
Personal	179.039,36	70.011,68	11.338,67	0,00	260.389,71
Actividades y mantenimiento.	200.488,16	55.034,55	13.740,78	327,87	269.591,36
Dietas	4.126,99	861,44	908,00	0,00	5.896,43
Gastos inversión	4.679,49	0,00	0,00	0,00	4.679,49
Equipamiento	4.679,49	0,00	0,00	0,00	4.679,49
Total	388.334,00	125.907,67	25.987,45	327,87	540.556,99

Fuente: Memoria de actuación

3) Ejecución y justificación del programa

A continuación se ponen de manifiesto las incidencias observadas en el análisis de la ejecución y justificación del programa:

1. En el siguiente cuadro se muestra el resumen económico del programa ejecutado, detallado por conceptos de gasto, distinguiéndose entre el gasto real ejecutado presentado en la memoria de actuación y el gasto comprometido en el convenio-programa:

CUADRO N° 15
DESVIACIONES ENTRE GASTO PREVISTO/EJECUTADO
Convocatoria de 2015
(en euros y porcentaje)

Conceptos	Convenio-programa (a)	Memoria de actuación (b)	Desviaciones en % [(a-b)] / (a)
Gastos corrientes	382.569,46	383.654,51	0,28
Personal	158.193,80	179.039,36	---
Actividades y mantenimiento	217.981,26	200.488,16	---
Dietas y gastos de viaje	6.394,40	4.126,99	---
Gastos de inversión	5.764,54	4.679,49	(18,82)
Equipamiento	5.764,54	4.679,49	---
Gastos de gestión y administración	0,00	0,00	N/A
Total	388.334,00	388.334,00	0,00

Fuente: elaboración propia

Como se desprende del cuadro anterior, se han producido desviaciones, en los conceptos de gasto, entre lo firmado en el convenio-programa y lo efectivamente ejecutado y consignado en la memoria de actuación.

De acuerdo con lo establecido en el subapartado 3.1.3 "Acreditación", enmarcado dentro del apartado 3.1 "Modalidad de cuenta justificativa con aportaciones de justificantes de gasto" del

Manual de instrucciones de justificación, pueden admitirse desviaciones en la imputación de cantidades a los distintos conceptos de gasto (gastos corrientes; de inversión y de gestión y administración) en una cuantía de un 10%, en más o en menos, dentro de las limitaciones establecidas en el RD 536/2013.

A la vista de lo anterior, si bien el total de gastos justificados en la memoria de actuación coincide con el importe de la subvención concedida, la desviación producida en el concepto de gastos de inversión es de un 18,82%, superándose el porcentaje que en el *Manual de instrucciones de justificación* se considera admisible. A este respecto, debe señalarse que la PVE ha aportado el justificante de la realización de un reintegro voluntario por la cantidad de 508,60 euros, más intereses de demora, correspondientes a la desviación indicada.

2. El coste total del programa, teniendo en cuenta todas las fuentes de financiación, presenta desviaciones negativas relevantes (del 25% al 64%) entre los importes reflejados en la memoria adaptada y los que figuran en la memoria de actuación final en las plataformas del voluntariado de la Región de Murcia, de las Islas Baleares, de Segovia y la Red de Entidades de Voluntariado de Almería (REVAL). Estas desviaciones se deben, fundamentalmente, a la falta de aplicación al programa de fondos propios, lo que supuso una variación de los requisitos y criterios objetivos comunicados en la solicitud para la valoración de las condiciones de concesión de la subvención, establecidos en los artículos 8.1.g) y 8.2. h) e i) del RD 536/2013, respectivamente⁹.
3. Por lo que respecta a la documentación justificativa presentada por la PVE, se han puesto de manifiesto diversas incidencias que muestran la insuficiencia del control interno de la entidad. Entre otras caben destacar las siguientes:
 - En relación con los Anexos I, de relación de justificantes de gasto, y III, de gastos de personal, de la cuenta justificativa, se ha observado que algunas plataformas, en caso de no imputación completa de la nómina, por vinculación del trabajador a tiempo parcial al programa o por reducción del coste salarial por exceder de los límites salariales máximos imputables (art. 7.1 del RD 536/2013), han aplicado distintos porcentajes de reducción a los diferentes conceptos salariales que conforman la nómina. Esta práctica no parece formalmente adecuada, ya que los conceptos salariales se devengan o no de forma simultánea.
 - Se han observado gastos que se han imputado por algunas plataformas por el neto en el Anexo I de relación de justificantes de gasto, deduciendo las retenciones liquidadas por IRPF, que se incluyen con un apunte adicional soportado con los modelos 111 y 115 de liquidación de retenciones a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). Esta práctica no sigue lo previsto en el *Manual* (apartado 3.1.4 a) Anexo I), que establece que estos modelos se deberán relacionar en el Anexo I como documentación complementaria, con la indicación de que su imputación *no procede*, debiendo reflejarse, por tanto, en el Anexo I por su importe bruto.
 - Se han detectado numerosas erratas en la elaboración del Anexo III de *Gastos de personal* que dificultan la revisión de los relacionados en el Anexo I. También se han encontrado errores en la cumplimentación de los Anexos IX *Resumen anual* de gastos por programa y en el punto 6 de *Resumen económico* del Anexo XII *Memoria de actuación*.
 - En relación con la obtención de otras subvenciones y ayudas públicas y privadas por cada una de las plataformas, se han facilitado distintas cifras a lo largo de las actuaciones fiscalizadoras. De esta forma, 11 de las 20 plataformas ejecutantes han comunicado al

⁹ La PVE señala en sus alegaciones que los artículos mencionados hacen referencia a la totalidad del presupuesto de financiación del programa sin indicación de su distribución por partidas, conceptos o áreas geográficas. Sin embargo, no puede aceptarse esta alegación ya que en la solicitud presentada por la propia PVE se distingue, en sus diferentes anexos, el presupuesto por proyecto, fuente de financiación y localización territorial.

equipo fiscalizador importes distintos a los consignados en el Anexo VIII de certificación de la realización de los programas subvencionados y obtención de otras subvención de entes públicos y privados, cuyas diferencias llegan a superar el 100% en más (Coordinadora Aragonesa del Voluntariado en la Acción Social y Plataforma de Entidades de Voluntariado de la Comunidad de Madrid (FEVOCAM) entre otros) y en menos (Plataformas de Voluntariado de la Región de Murcia, de Segovia y Málaga) a lo declarado, lo que pone de manifiesto un cierto riesgo de sobrefinanciación debido al insuficiente control interno existente en la PVE (véase punto 8 de este subepígrafe).

4. Por lo que respecta a la justificación de los gastos de personal, se han observado las siguientes incidencias:

- En relación con la obligación de comunicar al MSSSI la imputación de los trabajadores con contratos indefinidos a los programas subvencionados, no se ha producido la comunicación en 10 de los contratos celebrados por ocho de las plataformas. No obstante, lo anterior, a dos de estos contratos se acompañó en la justificación un certificado en el que se declara la vinculación del trabajador al programa subvencionado con el sello del registro del Servicio de Empleo de la Comunidad Autónoma respectiva^{10 y 11}.
- Respecto de los contratos temporales firmados, ocho contratos, correspondientes a ocho plataformas, no se vinculaban directamente al programa de *Dinamización de la acción voluntaria*. Sin embargo, dos de estos ocho contratos venían acompañados de un certificado con el sello del registro del Servicio de Empleo de la Comunidad Autónoma respectiva en el que se les vinculaba al programa subvencionado.

En los casos de falta de comunicación y de falta de vinculación del objeto del contrato al programa, se habría producido un incumplimiento de lo dispuesto en el apartado 4.1.1 del *Manual de instrucciones de justificación*, que establece que en los contratos temporales o eventuales “deberá quedar vinculado el trabajador al programa y a la localidad a la que se imputan” y que en los contratos indefinidos, “deberá ser comunicada la imputación al programa en el momento de iniciarse la ejecución del programa, o en todo caso dentro de los treinta días siguientes. En caso contrario, el citado gasto no debería ser aceptado”. El importe estimado de estos gastos alcanza la cifra al menos de 89.000 euros. No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta lo previsto en el art. 86 RLGS sobre las facultades del órgano concedente para aceptar la justificación cuando se ha omitido el trámite de autorización administrativa previa, siempre que tal aceptación no suponga dañar derechos de terceros. A este respecto, la PVE ha aportado el justificante de la realización de un reintegro voluntario por la cantidad de 541,50 euros, más intereses de demora, correspondientes a los costes salariales de un contrato de REVAL.

- La Federación Plataforma de ONG’s de Voluntariado de Tenerife supera, respecto de la nómina de uno de sus trabajadores, los límites salariales establecidos en el art. 7.1 del RD 536/2013 en un importe de 92,01 euros. Asimismo, la Plataforma del Voluntariado de las Islas Baleares rebasa los límites en 278,33 euros respecto de una trabajadora. A este

¹⁰ De conformidad con el art. 1227 del Código Civil, los documentos privados tienen efectos frente a terceros respecto a la veracidad de su contenido y a la fecha en la que se firmaron siempre que se hayan incorporado a un Registro público o se hayan entregado a un funcionario público por razón de su oficio.

¹¹ La entidad alega que, por tratarse de contratos indefinidos celebrados en un programa de continuidad, las comunicaciones hechas al MSSSI correspondientes a subvenciones de años precedentes suponen una vinculación implícita a la convocatoria de 2015, al poder entenderse perpetuados en el tiempo, salvo modificación en contrario. Este Tribunal, no obstante, estima que la vinculación de un trabajador en una convocatoria anterior no implica *per se* su vinculación *sine die* a dicho programa. Adicionalmente, la entidad considera como comunicación la remisión de información relativa al personal que se incluye en las memorias de seguimiento; sin embargo, esta remisión no cumple con los requisitos de comunicación contenidos en el Manual en instrucciones de justificación, esto es, comunicación de la imputación al programa en el momento de iniciarse la ejecución del mismo o, en todo caso, dentro de los treinta días siguientes.

respecto, la PVE ha aportado el justificante de la realización de un reintegro voluntario por las cantidades señaladas, más los correspondientes intereses de demora.

5. En relación con la justificación de los gastos generales o de estructura, se ha observado lo siguiente:

- En el apartado segundo del *Manual de instrucciones de justificación* se establece que se imputarán a esta partida los gastos derivados directamente de la realización del programa subvencionado, tanto los incurridos en el desarrollo de la actividad, como en el mantenimiento del local donde esta se realiza, excluyéndose los gastos propios del funcionamiento habitual de la entidad, que se deben imputar al concepto de gastos de gestión y administración, concepto este que no fue autorizado en este programa y, por tanto, no fue objeto de subvención. De las 20 entidades ejecutantes, 17 imputan gastos relacionados con esta naturaleza, entre otros, alquileres, electricidad, limpieza y telefonía, en porcentajes que varían desde el 0,11% hasta el 43,82% de la subvención concedida para cada entidad, lo que pone de manifiesto la falta de criterios homogéneos al respecto.

Cabe destacar a este respecto que al menos la PVE, FEVOCAM y la Plataforma Andaluza del Voluntariado recibieron subvenciones nominativas para su sostenimiento general por importes de 171.540 euros, 30.000 euros y 25.000 euros, respectivamente, y a pesar de ello imputaron gastos de esta naturaleza por importes de 5.541,78 euros, 2.686,92 euros y 3.664,00 euros.

- La Plataforma del Voluntariado de la Región de Murcia imputó como gasto del programa seis meses de un contrato de arrendamiento de vivienda, por importe de 3.000 euros. Examinado el contrato, se ha observado que se trata de un contrato entre particulares, y por tanto no elegible, al figurar en el mismo, como arrendatario el presidente de la plataforma y como arrendador otra persona física, actuando ambos *"en su propia representación y derecho"*. Como consecuencia de lo anterior, en los correspondientes recibos mensuales no figuran desgloses de IRPF e IVA.

A pesar de tratarse de un contrato vigente durante 2016 y entre particulares, la entidad liquidó e imputó adicionalmente al importe de la renta pagada el modelo 115 de retenciones del IRPF por importe de 570 euros, correspondientes exclusivamente a los seis meses que se imputan como arrendamiento al programa, sin presentar esta liquidación por los seis meses restantes de vigencia del contrato. Este gasto, por tanto, tampoco sería elegible.

En relación con estos gastos, la PVE ha aportado el justificante de la realización de un reintegro voluntario por 3.570 euros, más los correspondientes intereses de demora.

6. En relación con la justificación de la participación de empresas y terceros externos en las acciones formativas, cabe señalar lo siguiente:

- Como se ha indicado, una de las actividades principales del programa fiscalizado es la realización de acciones formativas que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 15 d) del RD 536/2013, las entidades deben gestionar y realizar de forma directa a través de su personal, si bien el *Manual de instrucciones de justificación* permite la participación de expertos externos con las limitaciones y requisitos establecidos en el mismo. A pesar de lo señalado, algunas plataformas desarrollan gran parte de su actividad formativa a través de profesionales o empresas.

En este sentido, se han detectado plataformas que han realizado actividades formativas mediante empresas externas por un importe de al menos 8.200 euros, sin que haya sido solicitada la autorización previa y preceptiva exigida para los supuestos de subcontratación del art. 7 del RD 536/2013, y sin que este hecho figurase en la memoria adaptada. De

acuerdo con el citado *Manual*, la ausencia de autorización podría suponer que estos gastos no fueran admisibles, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 86 del RGLS¹².

Entre las subcontrataciones mencionadas anteriormente se incluyen por la Plataforma del Voluntariado de Aragón tres actividades formativas por importe de 2.534 euros y en la Plataforma de Entidades del Voluntariado de León dos actividades por importe de 720 euros con asociaciones que son miembros de las respectivas plataformas. Por su parte, la Federación Riojana de Voluntariado Social ha realizado tres actividades por importe de 3.310 euros con tres entidades adscritas a la Federación, con representación en la junta directiva. En ninguna de estas contrataciones se tiene constancia del cumplimiento de los requisitos exigidos en el art. 29.7.d) de la LGS, respecto de la necesidad de autorización previa para la contratación con personas o entidades vinculadas con el beneficiario.

En relación con las subcontrataciones imputadas, la PVE ha aportado justificante de la realización de un reintegro voluntario, por importe de 6.564,00 euros, más intereses de demora, correspondientes a las realizadas con entidades vinculadas.

- Respecto de las *colaboraciones esporádicas*¹³, pese a su carácter plenamente excepcional, la generalidad de las plataformas organizaron cursos completos con este tipo de colaboraciones, que exceden de lo que podría considerarse “una charla o conferencia” en el marco de una actividad formativa que se debería desarrollar mediante su personal laboral o, en su caso, mediante un arrendamiento de servicios, al tratarse esta actividad formativa el objeto principal del programa subvencionado. Por tanto de acuerdo con el art. 7.2 del RD 536/2013 y el apartado 4.1.1 del *Manual de instrucciones de justificación*, estas colaboraciones debieron ser tramitadas como arrendamientos de servicios, admitidos igualmente solo en casos excepcionales. Además, se han detectado facturas de gastos que no se ajustan a los requisitos establecidos en el *Manual*, en el sentido de no reflejar la categoría profesional, el objeto de la colaboración y el tiempo de intervención, información esta relevante para la comprobación del gasto. El importe imputado por estas *colaboraciones esporádicas* asciende al menos a 29.200 euros.

A este respecto la PVE indica que estas *colaboraciones esporádicas* encajan en la definición del *Manual*, puesto que son expertos que colaboran dando algunas charlas, que tienen un carácter esporádico, añadiendo que no es posible realizarlo con personal propio porque no reúne las características que se precisan, y que el personal contratado ejecuta el resto de tareas del curso y lo organiza al 100%. Asimismo, señala la falta de precisión del *Manual* en la definición de las colaboraciones esporádicas. Sin embargo, debe indicarse que el recurso a esta figura fue práctica habitual para la realización de actividades formativas por parte de las diferentes plataformas, lo que, de acuerdo al criterio de excepcionalidad y a la obligación de las entidades de gestionar y realizar de forma directa aquellas actividades que constituyen el contenido principal de los programas, podría determinar la no admisibilidad de estos gastos.

Sin perjuicio de lo anterior, dentro de las *colaboraciones esporádicas*, deben distinguirse las siguientes situaciones:

- Se han imputado por REVAL y la Plataforma de Entidades de Voluntariado de León, colaboraciones externas por importes de 400 euros y 1.440 euros, respectivamente, que habían sido llevadas a cabo por trabajadores que habían estado vinculados al programa (y, por tanto imputados como gasto de personal) durante algunos meses de 2016. Estos

¹² La PVE señala en sus alegaciones que la realización de estas tareas no supone subcontratación, ya que la entidad ejecutante realiza el 90% de las tareas de los cursos y se encarga además de la gestión y coordinación global. No obstante lo alegado por la PVE, lo cierto es que no se ha solicitado la autorización correspondiente de acuerdo con lo exigido por el *Manual*, por lo que se mantiene lo indicado en el Informe.

¹³ De acuerdo con la definición contenida en el apartado 4.1.2 del *Manual de instrucciones de justificación*.

gastos no se consideran elegibles, puesto que debieron desarrollarse por personal propio y, por tanto, estas actividades debieron realizarse, en su caso, dentro del periodo de vinculación de estos trabajadores al programa.

- Asimismo, también se imputaron por la Plataforma del Voluntariado de la Región de Murcia gastos de colaboraciones externas por importe de 4.051,46 euros, que, de acuerdo con la información remitida por su Presidente, responden a la necesidad de reducir los costes salariales de un trabajador para el cual no se pudo realizar la contratación laboral ordinaria (prevista en la Memoria adaptada), por haberles sido reducidas las ayudas y subvenciones de otros organismos. Esta colaboración no esporádica de 200 horas de duración no se considera gasto elegible. Adicionalmente debe señalarse que la liquidación a la AEAT por las retenciones practicadas de la factura correspondiente al cuarto trimestre se realizó por un importe de 375 euros cuando lo procedente hubiera sido 441,15 euros.
- Respecto del resto de colaboraciones, de la documentación aportada se deduce que se excedieron los límites salariales fijados en el anexo al art. 7.2 del RD 536/2013, en un importe que se estima en 10.300 euros. Además, debe indicarse que al no haberse aportado, respecto de siete actividades formativas, el tiempo de intervención de los ponentes, por importe de 2.125,37 euros, no ha sido posible realizar la revisión de los citados límites.

7. En relación con otros tipos de gastos cabe señalar lo siguiente:

- La PVE ha incluido gastos por importe de 15.246 euros relativos a la “generación y mantenimiento de la plataforma VOLUNCLOUD, apps y web”, relacionados con la herramienta virtual del mismo nombre que, de acuerdo con la memoria adaptada y de actuación, “es una aplicación que permite poner en contacto directo a personas voluntarias con demandantes de ayuda o de servicios”. A pesar de que del contenido de la memoria de actuación se desprende que esta aplicación se encontraba operativa y que se viene financiando al menos desde la convocatoria del 2014, no estuvo a disposición de los usuarios en 2016, puesto que su entrega por la empresa desarrolladora se produjo en junio de 2017. A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización continuaba sin estar operativa¹⁴.
- Se han imputado gastos de asesoría fiscal por importe de 302,62 euros por REVAL que de acuerdo al *Manual de instrucciones de justificación* deberían imputarse exclusivamente al concepto de gastos de gestión y administración (véase punto 5 de este subepígrafe).
- Se han observado otras incidencias menores en cuanto a importe que, sin embargo, ponen de manifiesto la insuficiencia del control interno ya referida a lo largo del informe. Así, la PVE y la Federación Plataforma de ONG’s de Voluntariado de TENERIFE han imputado gastos correspondientes al ejercicio anterior, no imputables por tanto a la subvención, por importes de 372,63 euros, y 45,48 euros, respectivamente. La plataforma PVE ha imputado un gasto por 16,88 euros cuya factura no ha sido aportada. De igual modo, la Coordinadora Aragonesa del Voluntariado en la Acción Social imputa 21,21 euros de exceso en uno de sus gastos. Asimismo, se han imputado gastos de aparcamiento y peajes diversos no elegibles por el *Manual de instrucciones de justificación* (apartado 3º de Dietas y Gastos de

¹⁴ La entidad señala en sus alegaciones que la actividad se desarrolló en prueba y testeo durante 2016 y que continuaron estos trabajos en 2017 y 2018. Por tanto, de las propias alegaciones se deduce que la aplicación no se encontraba operativa en el ejercicio 2016. Sin embargo, como se indica en el informe, en la memoria adaptada se incluía la referencia a VOLUNCLOUD como una aplicación en funcionamiento y, como consecuencia de ello, obtuvo financiación en ejercicios sucesivos como gasto de mantenimiento. Este Tribunal considera que se trata de un gasto no subvencionable, puesto que son costes de desarrollo, que no pueden considerarse como un gasto de mantenimiento anual de una aplicación, que debe recordarse que a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización (febrero 2018) no se encontraba operativa.

viaje) por importe de 92,63 euros. La PVE ha aportado justificante de la realización de un reintegro voluntario por la totalidad de estos gastos menores, más intereses de demora.

8. Por lo que respecta al análisis de la concurrencia con otras subvenciones y ayudas, tras las comprobaciones realizadas se han detectado determinados gastos que podrían haber resultado sobrefinanciados, lo que implicaría un incumplimiento del art. 19.3 de la LGS:

- En concreto, la PVE ha imputado gastos por importe de 2.441,83 euros en el programa de dinamización de la acción voluntaria y de 2.441 euros en la subvención nominativa recibida por la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, correspondientes a una única factura de 4.500 euros, por lo que existiría un exceso de financiación de 382,83 euros.

Asimismo, se ha observado la imputación de una misma factura de 1.000 euros en el programa "Vol+: Capacitar para hacer voluntariado" financiado con cargo al IRPF y en la subvención nominativa recibida por la Ley 43/2015, lo que supone un exceso de imputación de dicha factura por importe 1.000 euros.

Debe destacarse, a este respecto que la PVE ha aportado justificante de la realización de un reintegro voluntario por importe de 1.382,83 euros, más intereses de demora.

- Por su parte, la Coordinadora Aragonesa del Voluntariado en la Acción Social imputó al programa fiscalizado en un 50% las nóminas de enero y marzo de una de sus trabajadoras, por importe de 2.131,98 euros. A pesar de ello, estas nóminas se incluyeron también como gasto en un 50% en una subvención recibida del Ayuntamiento de Zaragoza, en un 29,03% en una subvención con origen el Instituto Aragonés de Servicios Sociales y Fondo Social Europeo y, en un 20,97% en una subvención del Instituto Aragonés de la Juventud. Por tanto, existiría un exceso de financiación de dichas nóminas por el importe indicado.

Asimismo, la paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre de la citada trabajadora por importe de 1.257,28 euros, se imputó al programa fiscalizado en un 66% y en un 52% a la subvención recibida del Ayuntamiento de Zaragoza, lo que supondría un exceso de financiación al menos de 226,33 euros.

Debe destacarse, a este respecto, que la PVE ha aportado el justificante de la realización de un reintegro voluntario por importe de 2.358,31 euros, más intereses de demora.

III. CONCLUSIONES

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN DE LAS AYUDAS

1. La disposición adicional quinta de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, estableció la obligación de destinar un porcentaje del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) a fines religiosos y otros fines de interés social. Esa misma norma dispuso que dicho porcentaje se fijara en la Ley de Presupuestos de cada año, como así ha sucedido. Sin embargo, en el caso de las ayudas destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF, los fondos procedentes de reintegros y devoluciones voluntarias que se producen, sean de la propia convocatoria o de convocatorias anteriores, quedan a la libre disposición del Tesoro Público, sin que se haya hecho uso de la posibilidad que permite el art. 53.2.e) de la Ley 47/2003 General Presupuestaria de generar nuevos ingresos afectados a los fines a los que dichos fondos estaban legalmente destinados (epígrafe II.1.2).

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

2. El personal funcionario y laboral asignado a los siete servicios en que se estructura la Subdirección General de Organizaciones No Gubernamentales y Voluntariado (SGONGV), órgano que tiene atribuida la competencia para la gestión de las ayudas, es de un total de 22 personas. Este personal no resulta suficiente para el desempeño de las funciones que tiene asignadas esta unidad, por lo que, para garantizar la tramitación de las convocatorias en tiempo y forma, desde 1999, se ha precisado de la incorporación de personal interino para colaborar en las tareas de gestión de determinadas fases del procedimiento. Estas incorporaciones, por su propia naturaleza, son temporales (seis meses en la última convocatoria analizada), lo que da lugar a que este personal de apoyo sea diferente en cada convocatoria, circunstancia que además de no aprovechar la experiencia adquirida, hace necesaria su previa formación cada vez que se precisa su incorporación, lo que no parece coherente con el principio de eficiencia (epígrafe II.1.3).
3. La SGONGV dispone para la gestión y seguimiento de las subvenciones, entre otras herramientas, de una aplicación informática denominada Sistema de Información para la Gestión de Subvenciones (SIGES). Esta aplicación presenta algunas deficiencias, especialmente en lo que se refiere al control de accesos, trazabilidad (la aplicación no deja huella ni de las modificaciones introducidas ni de la persona que las ha realizado) y carencia de controles automáticos de la información introducida. Además, resulta insuficiente para atender las necesidades de los gestores (que, en consecuencia, han desarrollado otras herramientas informáticas complementarias) y de los solicitantes y beneficiarios de subvenciones, pues aunque permite realizar la presentación de solicitudes de forma telemática, los datos de la solicitud no se incorporan directamente a ella y tampoco permite la presentación de la justificación de las ayudas (epígrafe II.1.4).
4. El *Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación* elaborado por la SGONGV no regula con suficiente detalle el procedimiento de concesión de las ayudas, en particular, la fase de evaluación de las solicitudes por este órgano. Así, se ha observado lo siguiente (epígrafe II.2.2 y subepígrafe II.2.3.1):
 - La información que aportan las entidades solicitantes no siempre queda suficientemente acreditada, o muestra deficiencias que acaban ocasionando distorsiones en la valoración de la entidad. No existe ninguna norma o protocolo que establezca las pautas de actuación para contrastar esta información, ni siquiera con los datos contenidos en SIGES respecto a convocatorias anteriores.
 - Los formularios de revisión que utilizan los evaluadores no se firman, ni identifican a la persona que realiza la evaluación del expediente.
 - Si bien todos los criterios de valoración de las entidades están ponderados, no todos ellos disponen de baremación, lo que se traduce en una mayor discrecionalidad de las valoraciones y, en consecuencia, en la existencia de un riesgo significativo de diferencias en su interpretación por parte de los evaluadores, lo que podría ser contrario al art. 8.3.a) de la Ley 38/2003. General de Subvenciones (LGS).
 - Por otra parte, en los criterios que sí disponen de un baremo, este no está reconocido en ninguna norma.
 - Además, no existe ningún procedimiento para modificar la ponderación y, en su caso, la baremación establecidas como consecuencia de la experiencia adquirida en las valoraciones ya efectuadas en convocatorias anteriores.

La insuficiencia de las normas que detallan el procedimiento produce un riesgo significativo de falta de uniformidad en el procedimiento que puede afectar a su equidad.

5. Por lo que respecta a la valoración de los programas que realizan los Centros directivos (CCDD), se ha observado lo siguiente (subepígrafe II.2.3.2):

- La valoración realizada por los CCDD y también por las Comunidades Autónomas (CCAA) incluye, innecesariamente, los programas presentados por las 133 entidades que fueron calificadas como desfavorables por la SGONGV, lo que no parece acorde con el principio de eficiencia, ya que si la valoración de este órgano es desfavorable, el programa no será subvencionado finalmente. Esta situación se produce porque la valoración de las entidades (por la citada Subdirección General) y de los programas (por los CCDD y CCAA) suele hacerse de forma simultánea para adaptarse a los plazos de resolución de la convocatoria.
- No hay ninguna instrucción que fije parámetros para homogeneizar las valoraciones o la interpretación de los criterios de valoración por los diferentes CCDD. A este respecto, deben entenderse por reproducidas, además, las observaciones realizadas en el punto anterior sobre la falta de baremación de algunos criterios previstos en el art. 8.2 del RD 536/2013, lo que conlleva una excesiva discrecionalidad en su valoración y, en consecuencia, un riesgo para la equidad en la concesión de las ayudas.
- Una vez ha comunicado la Agencia Estatal de Administración Tributaria el presupuesto definitivo de la convocatoria, la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad (SESSI) establece la asignación presupuestaria para cada uno de los ámbitos de actuación (ejes) de la convocatoria. Esta asignación funciona como un límite, ya que las propuestas realizadas por los CCDD no pueden ser superiores a esta asignación. Sin embargo, no se conocen los criterios para su determinación, lo que podría no adecuarse a lo establecido en el art. 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

A este respecto, debe indicarse que las distintas resoluciones de las convocatorias de subvenciones destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF desde 2012, no incluyen la distribución de los créditos entre los tres ejes de programas que se ofertan: atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria, atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral y fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia. Esta distribución solo se conoce una vez que se han publicado las resoluciones de concesión, lo que podría no ser compatible con un cumplimiento adecuado del principio de transparencia, reconocido tanto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como en la propia LGS.

La falta de publicidad de esta información puede, asimismo, afectar negativamente a la programación que efectúen los solicitantes de las ayudas que, conociendo este dato, podrían ajustar más sus solicitudes.

- En el mismo sentido, los CCDD tampoco han comunicado a este Tribunal un criterio objetivo para establecer la relación entre la puntuación obtenida en la valoración, la ayuda solicitada y la subvención finalmente asignada, por lo que puede afirmarse que el criterio de reparto de las cuantías económicas entre los programas subvencionables adolece de una cierta falta de transparencia.

A ello debe añadirse que se han observado algunas incoherencias, incluso en el ámbito de un mismo Centro Directivo, en cuanto a la distribución del presupuesto entre los programas para los que se solicitó la subvención.

6. Por lo que respecta a la valoración que realizan las CCAA, debe señalarse lo siguiente (subepígrafe II.2.3.2):

- Dado que realizan su valoración sobre los criterios contenidos en el art. 8.2 del Real Decreto (RD) 536/2003 y que esta se hace de acuerdo con las instrucciones contenidas en el *Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación* y en las *Guías para la cumplimentación del informe del programa* facilitadas por la SGONGV, adolece de las mismas deficiencias que antes se indicaban (para la citada Subdirección General y para los CCDD) en cuanto a la falta de baremación de algunos criterios.
- En la valoración de los programas de ámbito estatal, los servicios de gestión de la SGONGV obtienen la media de las puntuaciones de las CCAA, sin considerar en este cálculo las valoraciones desfavorables (puntuación inferior a 9 puntos), lo que podría ser contrario al principio de equidad (piénsese en un proyecto con valoraciones desfavorables en la generalidad de las Comunidades y que, sin embargo, obtenga puntuaciones elevadas en un número reducido de ellas).

Adicionalmente, si alguna Comunidad Autónoma no ha enviado el informe de valoración correspondiente en el plazo preceptivo, se le asigna, por defecto, una valoración de 10 puntos en esa Comunidad, lo que también podría ser contrario al principio de equidad, ya que su aplicación permite que se otorguen 10 puntos a proyectos que no se van a desarrollar en una Comunidad dada, mientras que otros proyectos que efectivamente se van a realizar en la misma, puedan ser valorados por esta con una puntuación inferior.

No obstante todo lo anterior, es necesario señalar que el nuevo marco de gestión de estas ayudas regulado por el RD 729/2017 de 21 de julio, hace innecesaria una modificación en el modelo de gestión del 0,7% del IRPF fiscalizado, puesto que el tramo de IRPF gestionado por la Administración General del Estado solo requiere la remisión de los programas a los CCDD.

7. La propuesta económica final aprobada por la Comisión de Evaluación para cada programa siempre coincidió con la propuesta del Centro Directivo, por lo que, de hecho, la valoración de la entidad realizada por la SGONGV, y la de los programas, efectuada por las CCAA, no afectaron a la cuantía final aprobada. En definitiva, las valoraciones de la citada Subdirección General, sobre la entidad, y las de las CCAA, sobre los programas propuestos, no influyen en la cuantificación de las ayudas a conceder, sino que funcionan como un mero límite que los proyectos deben superar, de manera, que si no se superan los 32 puntos de valoración en el primer caso, o los 9 puntos en el caso de las CCAA, no se concede la subvención. Bastaría, por tanto, que se calificaran los proyectos como “apto” o “no apto”, sin necesidad de realizar complejas valoraciones.

Todo lo anterior, pone de manifiesto una excesiva discrecionalidad del sistema de valoraciones establecido en su concepción actual, pues la determinación de la cuantía de la subvención descansa, únicamente, en la propuesta del Centro Directivo, cuya valoración, además, adolece de falta de transparencia, como se ha apuntado (subepígrafe II.2.3.2).

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS

8. De acuerdo con el RD 536/2013, las entidades beneficiarias deben enviar las memorias de seguimiento de los programas según el modelo normalizado contenido en el *Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación*. Los servicios de gestión, por su parte, son los encargados de revisar la presentación de las memorias y detectar cualquier incidencia significativa.

No obstante, se ha observado que en ningún caso ha quedado constancia de las revisiones efectuadas, no siendo homogéneos los apuntes realizados por los distintos servicios de gestión. No existen, además, instrucciones concretas en el *Manual de procedimiento de gestión*,

seguimiento y justificación de la SGONGV relativas a las verificaciones mínimas que deban realizarse (epígrafe II.3.1).

9. La cuenta justificativa rendida por los beneficiarios, ya sea en su modalidad de aportación de justificantes de gasto o con aportación de informe de auditor, se distribuye entre los diferentes servicios de gestión con el objeto de que estos, de acuerdo a una instrucción interna elaborada por la SGONGV, realicen su revisión formal. Esta instrucción interna no se incluye en el *Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación*.

Respecto a estas verificaciones formales, se ha observado que los servicios de gestión, pese a tener una aplicación auxiliar de ayuda, no disponen de ningún registro donde se detallen los controles y análisis efectuados; que las anotaciones realizadas en la aplicación no son homogéneas; y que no se informa por estos a los servicios de control de las incidencias o defectos encontrados. Además, en caso de no presentación de la totalidad de la documentación por parte de las entidades no queda constancia del tipo de requerimiento efectuado, su fecha y la documentación solicitada.

En suma, la fase de revisión formal de la cuenta justificativa presenta ciertas deficiencias, habiéndose incluso observado que una entidad no había presentado la documentación justificativa, sin que este hecho hubiese sido advertido por el órgano gestor, lo que pone de manifiesto una cierta debilidad de control interno¹⁵ (epígrafe II.3.2).

10. El órgano gestor realiza la revisión de las justificaciones mediante muestreo. Para la determinación de la muestra de justificaciones a revisar se establece un primer criterio: solo se seleccionan para su revisión las entidades receptoras de subvenciones de importe inferior a 600.000 euros. Entre estas, se aplican los criterios de selección de la muestra resultando un máximo de 75 entidades a revisar (por la totalidad de los programas subvencionados), de un total de 470, lo que podría no ser suficiente.

Por su parte, el control de las entidades receptoras de subvenciones por importe superior a 600.000 euros recae en la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), que las incluye, en su caso, en los planes de control financiero de las subvenciones. Sin embargo, con este criterio, en la convocatoria de 2014, han quedado excluidas de revisión, por el órgano gestor, 56 entidades, que suponen el 78,8% de las ayudas, por haber recibido subvenciones superiores a 600.000 euros. Además, las dos principales entidades receptoras de fondos, Cruz Roja Española (CRE) y Cáritas Española, llevan sin ser objeto de revisión por la IGAE desde la convocatoria de 1998. Como consecuencia de lo anterior, las entidades receptoras de subvenciones por importes superiores a 600.000 euros han estado sujetas a un control que podría ser insuficiente.

Por otra parte, el criterio actual de control por parte de los servicios de control de la SGONGV consiste en la revisión de la totalidad de los programas subvencionados de una misma entidad, lo cual no parece ser apropiado por cuanto implica que solo un número reducido de entidades pueda ser examinado en cada ejercicio (75 de 788 en la convocatoria de 2015) (epígrafe II.3.3).

11. Las devoluciones voluntarias siguen el proceso ordinario de generación del modelo 069 de ingresos no tributarios y cálculo de intereses de acuerdo a la LGS por parte de la SGONGV e ingreso de las cantidades por parte de la entidad en el Tesoro Público. No obstante, no existe en la citada Subdirección General un registro específico de dichas devoluciones ni se ha desarrollado una norma de procedimiento para el control del efectivo ingreso de las devoluciones voluntarias en el Tesoro Público (epígrafe II.3.3).
12. En relación con el formato actual de la cuenta justificativa y la revisión de los gastos propiamente dicha, el *Manual de instrucciones de justificación* recoge entre otras, las

¹⁵ Advertida la SGONGV de esta incidencia, inició el correspondiente procedimiento de reintegro.

instrucciones generales para la presentación de la documentación y para la imputación de los gastos. En relación con este *Manual* se ha observado lo siguiente (subepígrafe II.3.3.1):

- Que determinados aspectos relativos a la acreditación del programa subvencionado en aplicación del art. 18.4.7 del RD 536/2013, en relación con la aplicación de fondos propios o de otras subvenciones, no han sido contemplados en el *Manual*;
 - que el texto incluido en el *Manual* referente a la elegibilidad como gasto de las bajas laborales no se ajusta al criterio de la SGONGV;
 - que los gastos generales o de mantenimiento de la estructura de la entidad no se encuentran limitados en el *Manual*, ni se establecen, en su defecto, criterios para su delimitación; y,
 - que la forma de rendición de la cuenta justificativa, así como de determinados justificantes (adeudo bancario) no se adecuan a la realidad actual de la administración y banca electrónica.
13. El órgano gestor del procedimiento no ha impuesto sanciones de ningún tipo (ni siquiera cuando se ha remitido fuera de plazo de la cuenta justificativa) relativas a las convocatorias de los últimos ejercicios. Esta falta de aplicación del procedimiento sancionador no parece adecuarse a la normativa aplicable (epígrafe II.3.4).
14. El análisis de la justificación de gastos efectuado por el Tribunal de Cuentas a determinados beneficiarios ha arrojado los siguientes resultados (epígrafe II.3.5):
- No se han detectado incidencias significativas en el examen efectuado a CRE.
 - Confederación Autismo España procedió a la adquisición de 8 fotocopiadoras por importe de 10.812,42 euros. Este gasto de inversión no estaba incluido como gasto subvencionable dentro de la memoria adaptada ni fue incluido en las modificaciones posteriores ni en la memoria de actuación final, por lo que no se considera elegible.
 - En la justificación presentada por Cáritas Española se ha observado una significativa falta de control interno en el área de control y justificación de subvenciones de Cáritas Diocesana de Barcelona, respecto a la cual la entidad ha implantado un plan de acción para la mejora de los sistemas de control interno en los procedimientos de justificación de subvenciones.
 - En la justificación de la Plataforma del Voluntariado de España (PVE), se ha observado la imputación de costes no elegibles que afectan a las partidas de “Personal”, “Mantenimiento y actividades” y “Dietas y gastos de viaje”, por un importe de, al menos, 20.500 euros, de los que se han reintegrado voluntariamente por la PVE durante el periodo de alegaciones un importe de 4.997,77 más los intereses de demora correspondientes.

Por otra parte, de acuerdo con el RD 536/2013 y el *Manual de instrucciones de justificación*, las actividades que constituyen el contenido principal del programa (especialmente significativo en los programas cuyo objeto es la formación) deben realizarse y gestionarse con personal propio de la entidad. Sin embargo, la PVE ha utilizado, de manera recurrente, los conceptos de “colaboración esporádica” y de subcontratación.

Respecto al gasto imputado como *colaboraciones esporádicas* (enmarcado dentro de la partida de gastos de mantenimiento y actividades), por un importe estimado de 29.200 euros, cabe señalar que no se ha cumplido el carácter de “esporádico” que, de acuerdo con el *Manual de instrucciones de justificación*, hubiera debido corresponder únicamente a *participaciones puntuales tales como charlas, conferencias o similares*. Además, no se han respetado los límites salariales a los que deberían haberse ajustado, de haberse tratado de

acuerdo con la normativa ya mencionada, bajo la modalidad, también excepcional, de arrendamientos de servicios, lo que ha producido un exceso sobre los límites salariales de al menos 10.300 euros.

Respecto a las subcontrataciones realizadas, no se solicitó la autorización exigida por el art. 15 d) del RD 536/2013 y, en su caso, por el art. 29.7 d) de la LGS a la SGONGV, por lo que, sin perjuicio de lo previsto en el art. 86 RLGS, estos gastos podrían ser considerados también como no subvencionables, situándose su importe en torno a 8.200 euros, de los que se han reintegrado voluntariamente por la PVE durante el periodo de alegaciones un importe de 6.564 más intereses de demora, correspondiente a las subcontrataciones con entidades vinculadas.

En relación con la partida de personal, se ha observado, en determinados contratos, la falta de comunicación al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) y la ausencia de vinculación de los trabajadores al programa. Estos gastos, estimados en al menos 89.000 euros, de acuerdo con el *Manual de instrucciones de justificación*, sin perjuicio de lo establecido en el art. 86 RGLS, podrían no ser subvencionables, de los que se han reintegrado voluntariamente por la PVE durante el periodo de alegaciones un importe de 541,50 euros, más intereses de demora.

Asimismo, se ha detectado la sobrefinanciación de determinados gastos, correspondientes a la nómina de una trabajadora y dos facturas imputadas a mantenimiento y actividades, en las que existe sobreimputación por un importe de 3.741,14 euros que se ha reintegrado en su totalidad con los correspondientes intereses de demora.

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

15. En relación al cumplimiento de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se han observado algunas deficiencias que han sido incluidas en la conclusión nº 5 de este Informe. Por lo que respecta a la observancia de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, no se han observado incidencias.

IV. RECOMENDACIONES

IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA SECRETARÍA DE ESTADO DE SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD

1. La Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad (SESSI) debería estudiar la posibilidad de reasignar los fondos procedentes de reintegros y devoluciones voluntarias que se producen tras la concesión de las ayudas, a través de generaciones de crédito por ingresos según lo previsto en el art. 53.2.e) de la Ley 47/2003 General Presupuestaria. Este procedimiento permitiría, a juicio del Tribunal, un mejor cumplimiento del destino de estos fondos de acuerdo con la Disposición adicional quinta de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, que estableció la obligación de destinar un porcentaje del rendimiento del IRPF a fines religiosos y otros fines de interés social.
2. La SESSI debería indicar en las convocatorias el volumen de fondos previsto para cada uno de los ejes en que se estructuran las ayudas, lo que se considera más acorde con el principio de transparencia, reconocido tanto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como en la propia LGS.

3. Se han observado diversas deficiencias en el procedimiento de concesión de las ayudas que ponen de manifiesto algunos aspectos que no parecen ajustarse adecuadamente a los principios que rigen dicho procedimiento, en especial la falta de transparencia para relacionar la valoración otorgada a los proyectos y la subvención que se les concede y la escasa participación de las CCAA y de la SGONGV en la determinación de la cuantía de las ayudas concedidas a los beneficiarios.

Todo lo anterior pone de manifiesto, en opinión del Tribunal, la conveniencia de que la SESSI acometa la realización de una reforma de las bases reguladoras de estas ayudas que establezcan un procedimiento de concesión más transparente, más coherente y más eficiente, basado en la coordinación de actuaciones y en la colaboración de todos los agentes que intervienen en el mismo.

Esta modificación de las bases reguladoras debería incluir, asimismo, algunos aspectos relativos al procedimiento de justificación, especialmente en lo referente a establecer, con mayor precisión, los criterios para la imputación de gastos generales.

4. Este Tribunal considera conveniente que, en el marco de la ineludible implementación de los mecanismos de relación telemática que debe realizarse en adecuación al art. 14 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común (LPACAP), la SESSI promueva la formalización de convenios de colaboración entre todos los agentes implicados en este procedimiento (la propia Secretaría de Estado, los CCDD, y los beneficiarios) tanto en la fase de concesión como en la de justificación, de forma que se establezca un procedimiento de intercambio de la información entre todos ellos que permita el envío y el tratamiento de información relativa al procedimiento, lo que contribuirá a un control más eficaz del gasto y a un ahorro de los costes de gestión y administración.
5. Se considera conveniente que se estudie si la dotación de personal de la SGONGV, tanto en funciones de revisión de solicitudes de ayudas como de justificaciones, es adecuada a la carga de trabajo que dichas funciones requieren, habida cuenta de la necesidad de contratación de personal de apoyo interino para las tareas de revisión de solicitudes y a la conveniencia de ampliar el ámbito subjetivo de la revisión de las justificaciones presentadas por los beneficiarios.

IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS PARA LA FAMILIA Y LA INFANCIA (SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y VOLUNTARIADO)

6. La Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia (DGSFI) debería actualizar el *Manual de procedimiento de gestión, seguimiento y justificación* de forma que se eliminaran las insuficiencias que presenta puestas de manifiesto a lo largo del presente informe. En lo referente a la fase de evaluación de las solicitudes, deberían determinarse, en la medida de lo posible, los criterios que aún carecen de baremo, así como establecerse instrucciones adecuadas que permitan el seguimiento de la "pista de auditoría" de este procedimiento en todas sus fases, tanto la concesión como la justificación.

Por lo que respecta, en particular, a la fase de justificación, el *Manual* debería incluir la instrucción sobre revisión de las justificaciones elaborada por la SGONGV y eliminar las insuficiencias existentes en relación a la forma de justificar determinadas operaciones (v.gr.: aplicaciones de fondos propios, bajas laborales), precisar la imputación de los gastos generales o de estructura en un porcentaje o cuantía máxima, o prever, en su defecto, los criterios para su delimitación, así como actualizar sus previsiones en relación a la justificación de determinadas operaciones (v.gr.: adeudos bancarios a través de banca electrónica).

En este contexto, la DGSFI debería modificar el actual criterio de selección de entidades en las actuaciones de control de justificación de subvenciones, de forma que asegure la inclusión

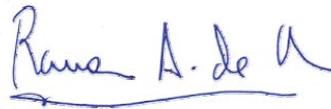
dentro de la muestra de las entidades receptoras de subvenciones por encima de 600.000 euros, contemplando, en su caso, la posibilidad de realización de revisiones parciales por programas o partidas de gasto, y permitiendo así extender el alcance de estas actuaciones a un mayor número de entidades beneficiarias de subvenciones.

7. Sin perjuicio de lo señalado en la recomendación nº 4, la DGSFI debería actualizar la aplicación informática SIGES, utilizada en la gestión de las ayudas, de forma que se convierta en una aplicación integral que dé respuesta a las necesidades de información y control que se precisan para su mejor gestión y seguimiento, solucionándose las deficiencias que presenta su funcionamiento según lo señalado en este informe. En especial, se considera conveniente avanzar en la interacción de esta aplicación (o un módulo ligado a la misma que se desarrolle al efecto) con los beneficiarios de subvenciones para que también puedan presentar sus justificaciones o pedir autorizaciones de forma telemática, en línea con lo establecido en el art. 14 de la LPACAP.

Asimismo, se considera conveniente la inclusión en la cuenta que se rinda de forma telemática de información relativa al número de factura de los justificantes y a la identificación de otras fuentes de financiación de las actuaciones subvencionadas.

Madrid, 20 de julio de 2018

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García