

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

3644 *Resolución de 9 de diciembre de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las ayudas y subvenciones otorgadas con cargo a créditos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a favor de emigrantes españoles no residentes en España o retornados.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 9 de diciembre de 2014, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las Ayudas y Subvenciones otorgadas con cargo a créditos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a favor de emigrantes españoles no residentes en España o retornados,

ACUERDA

1. Asumir el contenido del citado Informe.
2. Instar al Ministerio de Empleo y Seguridad Social a seguir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en todo lo que respecta a la gestión de las ayudas y subvenciones otorgadas a ciudadanos españoles residentes en el exterior o retornados, al objeto de asegurar la eficacia y eficiencia de las mismas.
3. Instar al Ministerio de Trabajo (actual Ministerio de Empleo y Seguridad Social) a que en las próximas convocatorias que en su caso se realicen relacionadas con ayudas y subvenciones otorgadas a favor de emigrantes españoles no residentes en España o retornados, y en la medida en que no se haya procedido a su implantación, se incluyan las previsiones relativas a dichas ayudas en el plan estratégico del que habría de dotarse para todo su ámbito competencial.
4. Instar a la Dirección General que sea competente en la materia, y en la medida en que no se haya procedido a su realización, a elaborar manuales de procedimiento sobre los aspectos de la gestión, a implantar un sistema de información integrado y a incluir en las instrucciones la distinción entre la propuesta de resolución y la resolución. Asimismo a incluir los criterios para la determinación del importe de las ayudas cuando no esté fijado en las bases reguladoras, a generalizar la baremación de los criterios para la valoración de las solicitudes, a que se publiquen en el «Boletín Oficial del Estado» todas las ayudas concedidas cuando tal medio de publicidad sea obligado, a que la valoración de las solicitudes de una determinada modalidad de ayudas se procure realizar por la misma Comisión de Evaluación, salvo en el caso de que la gestión esté desconcentrada, y a acomodar la composición de las Comisiones de Evaluación a la estructura de las distintas Consejerías y a las normas que las regulan.

Instar al Gobierno a:

5. Concretar el objetivo al cual se orienta la gestión en las memorias presupuestarias, generando un sistema de indicadores para su valoración.
6. En el procedimiento de concesión de subvenciones, establecer criterios perfectamente determinados, objetivables y ponderables.

Palacio del Congreso de los Diputados, 9 de diciembre de 2014.—El Presidente de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Ricardo Tarno Blanco.—La Secretaria Primera de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Teresa García Sena.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS AYUDAS Y SUBVENCIONES OTORGADAS CON CARGO A CRÉDITOS DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES A FAVOR DE EMIGRANTES ESPAÑOLES NO RESIDENTES EN ESPAÑA O RETORNADOS

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 22 de diciembre de 2011, el Informe de Fiscalización De Las Ayudas y Subvenciones otorgadas con cargo a créditos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a favor de Emigrantes Españoles no Residentes en España o Retornados, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

- I.1 Iniciativa de la fiscalización.
- I.2 Ámbito de la fiscalización.
- I.3 Objetivos y alcance.
- I.4 Trámite de alegaciones.

II. MARCO JURÍDICO.

III. PLANIFICACIÓN.

- III.1 Plan estratégico de subvenciones.
- III.2 Planificación presupuestaria.

IV. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN.

- IV.1 Estructura organizativa.
- IV.2 Procedimientos de gestión.

V. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN.

- V.1 Iniciación.
 - A) Expediente de gasto.
 - B) Convocatorias. Adecuación a la LGS y a las bases reguladoras.
 - C) Solicitudes y documentación.
- V.2 Instrucción: Evaluación de las solicitudes.
- V.3 Resolución.
- V.4 Recursos.
- V.5 Publicación de las ayudas concedidas.

VI. PAGO Y JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS.

- VI.1 Pago de las ayudas.
- VI.2 Justificación y control de las ayudas.
 - A) Justificación de los pagos en el exterior.
 - B) Justificación de los pagos realizados en España.

VII. CONCLUSIONES.

- VII.1 Sobre la planificación.
- VII.2 Sobre los procedimientos de gestión.
- VII.3 Sobre el procedimiento de concesión.
- VII.4 Sobre el pago y la justificación de las ayudas.

VIII. RECOMENDACIONES.

IX. ANEXOS.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADPTAS	Áreas o Dependencias Provinciales de Trabajo y Asuntos Sociales de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.
AGE	Administración General del Estado.
artículo	Artículo.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CCOO	Comisiones Obreras.
CTAS	Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales.
CTIN	Consejería de Trabajo e Inmigración.
DGCEE	Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior.
DGE	Dirección General de Emigración.
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado.
IMERSO	Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LRJ-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
MTIN	Ministerio de Trabajo e Inmigración.
PGE	Presupuestos Generales del Estado.
RLGS	Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
SEIE	Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.
SGPAPAE	Subdirección General de Pensiones Asistenciales y Programas Atención a favor de los Emigrantes.
SGPS	Subdirección General de Prestaciones Sociales.
STAS	Secciones de Trabajo y Asuntos Sociales.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
TCu	Tribunal de Cuentas.
UGT	Unión General de Trabajadores.
USH	Unidad de Servicios Horizontales.
v. gr.	Verbigracia.

I. INTRODUCCIÓN

I.1 Iniciativa de la fiscalización

El presente informe, incluido en el programa de fiscalizaciones del ejercicio 2011, ha sido realizado a iniciativa del Tribunal de Cuentas (TCu), en ejercicio de la función de fiscalización que le confiere la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su funcionamiento (LFTCu), acomodándose su elaboración a las directrices técnicas aprobadas al efecto por el Pleno de dicho Tribunal.

I.2 Ámbito de la fiscalización

Conforme a las directrices técnicas, el informe de fiscalización se refiere a las ayudas concedidas en los ejercicios 2005 y 2006, con cargo a sus créditos presupuestarios, por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) —actualmente, Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN)— a favor de emigrantes españoles y retornados.

Las citadas ayudas se estructuran en 13 programas en el ejercicio 2005 y en 14 programas en el ejercicio 2006, como consecuencia del desdoblamiento de uno de ellos. En los anexos 1 y 2 se relacionan los programas de ayudas de ambos ejercicios. En años posteriores, la estructura de estas ayudas sufre importantes modificaciones, quedando reducidos los programas a un total de nueve, que figuran en el anexo 3.

El ámbito temporal de la fiscalización abarca, en lo que se refiere a la concesión de las ayudas, a los ejercicios 2005 y 2006, extendiéndose, sin embargo, en cuanto a su justificación y a los procedimientos de gestión, a los años posteriores.

I.3 Objetivos y alcance

A tenor de las directrices técnicas los objetivos de la fiscalización son:

a) Comprobar que la liquidación de los créditos presupuestarios de los ejercicios económicos 2005 y 2006 correspondiente a las ayudas y subvenciones comprendidas en el ámbito de la fiscalización es representativa de las operaciones efectuadas en dichos ejercicios, de acuerdo con las normas y principios contables que les son de aplicación.

b) Comprobar si las convocatorias se adecuan a las bases reguladoras y, en general, al marco jurídico sobre subvenciones.

c) Comprobar si los procedimientos de concesión, cuantía, condición de beneficiarios, publicidad y aprobación del gasto de las ayudas y subvenciones se ajustan a sus bases reguladoras.

d) Comprobar si el pago de las ayudas y subvenciones, así como la justificación por los perceptores, se han acomodado a lo señalado en las correspondientes convocatorias y a lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).

e) Evaluar los sistemas y procedimientos de control interno y comprobar el cumplimiento de la normativa vigente en la gestión de los fondos públicos aplicados.

En consonancia con los objetivos citados, la presente fiscalización se ciñe a las ayudas que, integradas en los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados, están sometidas a la legislación reguladora de las subvenciones públicas y se financian con cargo a créditos presupuestarios del MTAS. Consecuentemente, han quedado fuera de la fiscalización los programas relativos a las ayudas asistenciales, ordinarias y extraordinarias, así como a las ayudas para la cobertura de asistencia sanitaria a emigrantes españoles residentes en el exterior, los cuales están excluidos del ámbito de dicha legislación, conforme a lo que determina el artículo 2.4 de la LGS. Tampoco se han incluido en la fiscalización las ayudas que, aun estando insertas en los programas de actuación a favor de la ciudadanía española en el exterior y los retornados, son concedidas por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), de acuerdo con lo previsto en las órdenes por las que se han ido estableciendo las bases reguladoras de la concesión de tales ayudas¹.

¹ Además de las bases reguladoras, deben tenerse en cuenta las órdenes comunicadas de 15 de octubre de 1997 y de 21 de julio de 2005, que articularon sucesivamente la colaboración entre la Dirección General de Emigración y el IMSERSO para el reforzamiento de los programas de actuación a favor de los emigrantes mayores españoles. En la actualidad, la Orden Comunicada de 23 de marzo de 2009 articula la colaboración entre la Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior y el IMSERSO para desarrollar los programas de actuación dirigidos a los mayores y dependientes españoles residentes en el exterior.

Para llevar a cabo las tareas de fiscalización, se ha analizado, en primer término, el marco jurídico de las ayudas y subvenciones objeto de aquélla.

Tras delimitar este marco, se han examinado los aspectos relativos a la planificación de las ayudas y a la organización del extinto MTAS, analizando tanto su estructura como los procedimientos de gestión existentes.

El siguiente aspecto que ha abarcado la fiscalización es el relativo al procedimiento de concesión de las ayudas, en sus distintas fases. En consecuencia, se han analizado, en primer lugar, las actuaciones relativas a su iniciación, examinándose el expediente de gasto, la convocatoria, para comprobar si se acomoda a la LGS y a las bases reguladoras, y las solicitudes, al objeto de realizar las comprobaciones necesarias sobre el cumplimiento de las previsiones relativas al lugar y plazo de la presentación, así como a la documentación que ha de acompañarse. En cuanto a la fase de instrucción, se ha comprobado si se cumple lo establecido en las bases reguladoras sobre la evaluación de las solicitudes. Y respecto de la fase de resolución, se han realizado actuaciones dirigidas a comprobar si la actuación administrativa se acomoda a la normativa sobre el contenido de las resoluciones y el plazo para dictarlas y notificarlas, examinándose, por último, los recursos contra dichas resoluciones, así como la publicidad de las ayudas concedidas.

Las tareas de fiscalización han recaído finalmente en el procedimiento de pago, analizándose la gestión del abono de las ayudas concedidas, así como en la justificación y el control.

La ejecución de los trabajos de fiscalización se ha efectuado de acuerdo con los criterios contenidos en las Normas internas de fiscalización del TCu en los términos señalados por el Pleno de este Tribunal en su reunión de 23 de enero de 1997.

Para la realización de los trabajos se ha examinado una muestra representativa de los expedientes de ayudas de los ejercicios 2005 y 2006.

I.4 Trámite de alegaciones

De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la LFTCu, los resultados provisionales de las actuaciones practicadas fueron trasladados al titular del MTIN, departamento al que corresponden en la actualidad las competencias en la materia fiscalizada, quien formuló las correspondientes alegaciones. Dichos resultados fueron asimismo enviados a quienes fueron titulares del Departamento Ministerial durante el periodo fiscalizado, debiendo significarse que no han presentado alegaciones.

Las alegaciones remitidas por el titular del MTIN han sido analizadas y valoradas con detenimiento, suprimiéndose o modificándose, a la vista de ellas, el texto original cuando se ha estimado necesario, mientras que en otras ocasiones no se ha modificado el citado texto por entender que las alegaciones no tienen más alcance que ser meras explicaciones que confirman la situación descrita en el informe, o porque no se comparten la exposición o los juicios en ellas contenidos, o no se justifican documentalmente las aseveraciones realizadas.

Según lo dispuesto en el referido artículo 44 de la LFTCu, el texto de las alegaciones formuladas se ha incorporado a este informe.

II. MARCO JURÍDICO

Las ayudas a favor de emigrantes españoles y retornados deben someterse a las normas establecidas en la LGS, así como a las normas generales de régimen jurídico, procedimiento administrativo y presupuestos de la Administración General del Estado (AGE), establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

Habrán de tenerse asimismo en cuenta, en lo que pudieran resultar aplicables, el Reglamento del Procedimiento para la Concesión de Subvenciones Públicas, aprobado por Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, así como, el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RLGS), aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

Las bases reguladoras de la concesión de las ayudas correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados están recogidas, en los ejercicios 2005 y 2006, en las órdenes TAS/358/2005, de 14 de febrero (BOE 22/2/2005), y TAS/562/2006, de 24 de febrero (BOE 2/3/2006).

La citada Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, establece las bases reguladoras de los 13 programas de subvenciones correspondientes al año 2005 y tiene el carácter de acto de convocatoria, excepto para los programas 7/05 y 11/05. Las ayudas incluidas en estos dos programas se convocaron mediante sendas Resoluciones de la Dirección General de Emigración (DGE) de 10 de marzo de 2005 (BOE 31/03/2005) y de 21 de abril de 2005 (BOE 12/05/2005).

Además, la entonces DGE realiza una convocatoria de las ayudas del programa 10/05 mediante Resolución de 28 de noviembre de 2005 (BOE 08/12/2005), así como una convocatoria complementaria para las del programa 13/05 mediante Resolución de 28 de julio de 2005 (BOE 18/10/2005).

Por otra parte, la DGE amplía el plazo de presentación de las ayudas comprendidas en el programa 6/05, mediante la Resolución de 10 de marzo de 2005 (BOE 31/03/2005), en Argentina, Uruguay y Paraguay, y por Resolución de 8 de abril de 2005 (BOE 28/04/2005), en Venezuela, Colombia y República Dominicana. Asimismo, se determina la ampliación del plazo para las incluidas en el programa 12/05, mediante la Resolución de 10 de marzo de 2005 (BOE 31/03/2005).

Por último, la DGE dicta en 2005 instrucciones, recogidas en las correspondientes circulares, sobre la gestión administrativa de siete de los trece programas (1/05, 2/05, 6.2/05, 7/05, 8/05, 9/05 y 10/05).

En el ejercicio 2006, la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, establece las bases para cada uno de los programas e introduce algunas variaciones. En concreto, como se ha señalado anteriormente, se desdobra el programa 6 en dos, relativos respectivamente a las «Ayudas para la promoción educativa en el exterior» y a las «Becas Reina Sofía para la realización de estudios universitarios y de postgrado en España», de modo que los programas pasan a ser 14, y se cambia la denominación del programa 5, que se convierte en «Ayudas para facilitar la ocupación, la calificación profesional y la experiencia laboral de trabajadores en el ámbito de los países del Espacio Económico Europeo (EEE) y Suiza».

Dado que, frente a lo acaecido en el ejercicio precedente, la orden por la que se aprueban las bases reguladoras no tiene el carácter de acto de convocatoria, la DGE, a través de las resoluciones correspondientes, aprueba las convocatorias de los 14 programas de ayudas. Entre ellas, llaman la atención las convocatorias complementarias para los programas 6/06, 11/06 y 14/06, motivadas por el gran número de solicitudes que quedan sin atender en las convocatorias previas. Estas convocatorias han supuesto el aumento de 2.300.500 euros en los créditos inicialmente presupuestados para los 14 programas.

Como en el año anterior, la DGE dicta en el ejercicio 2006 instrucciones para la gestión de siete de los 14 programas (1/06, 2/06, 6/06, 9/06, 10/06, 11/06 y 12/06), que se recogen en las correspondientes circulares.

En los anexos 4 y 5 se relacionan las resoluciones de la DGE referentes, respectivamente, a las convocatorias de 2005 y de 2006, junto con las circulares de dicho órgano directivo en las que se recogen las instrucciones para la aplicación de los programas de subvenciones.

Por último, debe citarse la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior (BOE 15/12/2006), que se dicta al amparo del artículo 149.1.2ª de la Constitución Española, el cual atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de emigración. El Estatuto se configura como el marco jurídico que garantiza a la ciudadanía española residente en el exterior el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales en términos de igualdad con los españoles residentes en España. Además, el Estatuto tiene como finalidad delimitar las líneas básicas de la acción protectora del Estado dirigida a los españoles residentes en el exterior y fijar el marco de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA). La aprobación de esta norma ha ocasionado que en el ejercicio de 2007 se defina un nuevo marco de ayudas y subvenciones, cuyas bases reguladoras fueron establecidas mediante la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo (BOE 5/4/2007)².

III. PLANIFICACIÓN

III.1 Plan estratégico de subvenciones

El análisis de la planificación de la actividad subvencionadora del MTAS en el ámbito de la emigración debe iniciarse por la comprobación del cumplimiento de la LGS, cuyo artículo 8.1 dispone literalmente que «los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de

² Modificada posteriormente por las órdenes TIN/2004/2008, de 26 de junio (BOE 10/7/2008), TIN/58/2009, de 21 de enero (BOE 27/1/2009) y TIN/2378/2009, de 28 de agosto (BOE 9/9/2009). Además, el Real Decreto 1463/2007, de 12 de noviembre, derogó los artículos 63, 64 y 65 de la Orden TIN/874/2007, de 28 de marzo, relativos a las ayudas para atender a necesidades extraordinarias de los retornados (programa de retorno), que pasaron a ser de concesión directa.

subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria».

Aunque el RLGS aborda la regulación de este aspecto de una forma más concreta, el citado desarrollo reglamentario no es de aplicación a las ayudas de los ejercicios 2005 y 2006, ya que su entrada en vigor se produjo con posterioridad a la convocatoria de aquéllas, pero sí a las de los ejercicios siguientes.

Debe considerarse, por tanto, al citado plan estratégico como el principal instrumento de planificación en el ámbito subvencional, y aun cuando no tiene carácter normativo, su existencia es obligada, con independencia de que su eficacia como instrumento de gestión quede supeditada al rigor con el que se haya elaborado su contenido.

La Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, se refiere en su preámbulo a la existencia de un Plan Estratégico de Subvenciones, elaborado por la DGE³, circunstancia que parece quedar desmentida por el preámbulo de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, del que se desprendería que no se disponía del citado Plan⁴. A la vista de ello, se solicitó a la Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior (DGCEE) que aclarase esta contradicción entre los respectivos preámbulos de ambas órdenes, informándose por este órgano directivo que no se ha encontrado referencia alguna a la existencia de dicho Plan.

Este documento debería contemplar, además de los aspectos señalados por la LGS, la singularidad de los programas de ayudas y subvenciones a los ciudadanos españoles residentes en el exterior y retornados, ya que están condicionados por las obvias diferencias que presentan los potenciales beneficiarios de aquéllas, cuyas necesidades dependen, en gran medida, de la situación económica y social del país en que residen. No se ha aportado, sin embargo, ningún documento en el que conste el análisis de estas especificidades y los efectos que las mismas pudieran tener en la configuración del régimen de ayudas.

Con independencia de la ausencia formal de un plan estratégico, esta carencia, desde una perspectiva material, no puede considerarse suficientemente solventada mediante la incorporación, en las bases reguladoras y en las convocatorias, de aspectos tales como los objetivos de las distintas ayudas o su coste. En tal sentido, además de que tal incorporación pueda venir obligada por los artículos 17 y 23.2 de la LGS, con ello no puede darse por cumplida la exigencia relativa al plan estratégico, en especial respecto de las ayudas de los ejercicios 2005 y 2006, entre otras razones por la falta de concordancia entre el ámbito temporal de las previsiones contempladas en las órdenes TAS/358/2005 y TAS/562/2006 y el del plan estratégico. Así, mientras las primeras se limitan a establecer exclusivamente los parámetros específicos de las convocatorias anuales, el plan estratégico debería contener una visión de la política de ayudas y subvenciones orientada al medio y al largo plazo, máxime cuando los programas que se vienen gestionando por el ministerio se repiten, en lo sustancial, a lo largo de los años. Además, del análisis de las bases reguladoras puede concluirse que los objetivos que allí se definen son idénticos para ambos ejercicios, resultan excesivamente genéricos, y no consta ni su cuantificación ni su priorización.

La situación descrita experimenta una variación significativa a partir del ejercicio 2007, por cuanto las bases reguladoras recogidas en la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, tienen una vocación de permanencia, pero, aun así, no puede estimarse, atendido su contenido, que puedan sustituir a un instrumento planificador, que, por lo demás, continúa sin ser elaborado.

En conclusión, puede afirmarse que la planificación es insuficiente, al no existir un plan estratégico de subvenciones, cuya elaboración viene exigida por el artículo 8.1 LGS y los artículos 10 y siguientes del RLGS, sin que esta carencia pueda considerarse solventada por la incorporación, en las bases reguladoras y en las convocatorias, de aspectos tales como los objetivos de las distintas ayudas o su coste, y sin que exista una previsión de estas ayudas a medio o largo plazo de acuerdo a las necesidades reales de los españoles residentes en el exterior y de los retornados.

³ «...de acuerdo con lo dispuesto en la citada Ley General de Subvenciones, la Dirección General de Emigración ha elaborado un Plan Estratégico de Subvenciones a fin de conseguir, de una parte, la mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos que se pretenden alcanzar con los distintos programas de ayudas y, de otra, una mayor eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos para el logro de dichos objetivos...».

⁴ «...los contenidos de las ayudas contempladas en la presente Orden se deben enmarcar en un Plan Estratégico de Subvenciones...», «...el Gobierno está impulsando una nueva política de atención y protección a los ciudadanos residentes en el exterior...», «...esta Orden, si bien es un paso más en la protección dispensada a los emigrantes y retornados, deberá, en un futuro, adecuarse a los nuevos planteamientos y formulaciones...».

III.2 Planificación presupuestaria

Además de la planificación exigida por la LGS, la actividad subvencionadora debe tener su reflejo en la programación presupuestaria anual, que incluirá, junto a los créditos de las distintas partidas de gasto destinados a su financiación, las correspondientes memorias de objetivos de los programas de gasto afectados.

Las ayudas y subvenciones a emigrantes españoles y retornados están recogidas en el programa 231B de los presupuestos del MTAS, denominado sucesivamente «Acción a favor de los migrantes» hasta 2007, «Acciones a favor de los emigrantes» en los presupuestos de 2008 y 2009, y «Acciones en favor de la Ciudadanía Española en el Exterior» a partir de 2010, donde figuran los créditos previstos para su financiación y una descripción detallada de las actividades a realizar, de los objetivos establecidos y de los indicadores fijados para su seguimiento.

En cuanto a la previsión de los recursos financieros necesarios para aplicar cada uno de los programas de ayudas, resulta imposible su deducción de la información presupuestaria disponible. Esto es así porque en el estado de gastos del presupuesto, los recursos previstos para cada uno de dichos programas de ayudas —expresión que parece equivalente a las líneas de subvención del artículo 12.1.c de la LGS— no se corresponden ni con las dotaciones de ningún programa presupuestario, ni con partidas de la clasificación económica de los créditos, ni con servicios presupuestarios. Un mismo crédito, entendido como partida presupuestaria vinculante, puede dar cobertura a diversos programas de ayudas, algunos de ellos ajenos al ámbito de esta fiscalización, como son los destinados a facilitar la integración de inmigrantes, lo que dificulta aún más la posibilidad de identificar los recursos destinados a financiar cada uno de los programas de ayudas a emigrantes. Esta falta de correspondencia, con la repercusión consiguiente en la transparencia de los créditos, podría solventarse con la información de la memoria de objetivos de cada uno de los programas de gasto, pero en ellas tampoco se hace referencia a la financiación específica de las distintas líneas de ayudas, lo que impide determinar, a partir de la información presupuestaria, los recursos que se pretenden dedicar a su financiación.

Es en las órdenes por las que se establecen las bases reguladoras de cada uno de los ejercicios donde se fijan los recursos económicos para su aplicación, si bien presentan diferencias significativas en los distintos ejercicios fiscalizados. En relación con las ayudas correspondientes a 2005, la Orden TAS/358/2005 señala en su artículo 2 que la financiación se realizará con cargo a las aplicaciones 19.07.231B.483, 492 y 790 del presupuesto de gastos del MTAS, y establece un importe total estimado de 11.593.540 euros, sin que se regule la distribución de esta cantidad entre los distintos programas de ayudas. La ausencia de una asignación específica a cada uno de éstos cobra especial significado en el caso de los programas 1/05 y 2/05, para los cuales las bases reguladoras prevén un fraccionamiento mensual de los créditos destinados a ellos⁵, así como en el supuesto del programa 13/05, donde el fraccionamiento previsto es semestral, y en los que la ausencia de una asignación específica inicial a cada programa impide lógicamente el fraccionamiento previsto.

Por el contrario, la Orden TAS/562/2006 no establece un crédito total para el conjunto de los programas de ayudas, siendo en cada una de las convocatorias donde se fijan los créditos previstos para su financiación. El importe inicial de las convocatorias asciende a 11.797.910 euros, cantidad que se amplía en sucesivas convocatorias complementarias, hasta alcanzar la cifra de 14.098.410 euros, lo que representa un incremento del 19,50% respecto de los créditos iniciales, y del 21,61% en relación al presupuesto de 2005. Este incremento se debe fundamentalmente a la convocatoria complementaria de las ayudas del programa 6/06, que amplía la dotación inicial en 15.500 euros; a las dos convocatorias complementarias del programa 11/06, que ascienden 540.000 y 770.000 euros, respectivamente; y a la convocatoria complementaria del programa 14/06, por importe de 975.000 euros.

Por otra parte, en la información aportada por la DGCEE a requerimiento del equipo fiscalizador no se especifican los criterios empleados para distribuir los créditos destinados a financiar las ayudas entre los distintos programas, desconociéndose si aquéllos se establecen a partir de estudios específicos sobre las necesidades futuras de cada uno de los colectivos afectados o a partir de cualquier otra variable.

Pero la importancia de la planificación presupuestaria excede el ámbito estrictamente financiero, como se desprende de lo establecido en el capítulo II del título II de la LGP, referido a la programación

⁵ En el ejercicio 2007 las bases reguladoras previeron también este fraccionamiento mensual para las ayudas dirigidas a atender a las necesidades extraordinarias de los retornados (programa de retorno), que en ese mismo año pasaron a ser de concesión directa.

presupuestaria y al objetivo de estabilidad. Así, en el artículo 29 se señala que cada ministerio debe elaborar anualmente los programas plurianuales de sus centros gestores que contendrán:

- Los objetivos plurianuales expresados de forma objetiva, clara y mensurable a alcanzar en el periodo.
- La actividad a realizar para la consecución de los objetivos.
- Los medios económicos, materiales y personales necesarios con especificación de los créditos que, para el logro de los objetivos anuales que dichos programas establezcan, se propone poner a disposición de los centros gestores del gasto responsables de su ejecución.
- Las inversiones reales y financieras a realizar.
- Los indicadores de ejecución asociados a cada uno de los objetivos que permitan la medición, seguimiento y evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia y economía.

Por su parte, el artículo 31 de la LGP indica que los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se adecuarán a los escenarios presupuestarios plurianuales y atenderán a los objetivos que se hayan establecido en los programas plurianuales, determinándose las asignaciones presupuestarias a los centros gestores de gasto mediante la toma en consideración, entre otras circunstancias, del nivel de cumplimiento de los objetivos en los ejercicios anteriores; y el artículo 37 señala, en su apartado 2.a), que al proyecto de Ley de PGE se acompañarán las memorias descriptivas de los programas de gasto y sus objetivos anuales.

En relación con todo ello, la DGCEE ha informado que no existe constancia de que el MTIN haya elaborado algún programa plurianual.

La gestión de las ayudas y subvenciones a emigrantes y retornados está recogida en el programa 231B de los presupuestos del MTAS. Se trata, según se recoge en las sucesivas órdenes de elaboración de los presupuestos, de un programa finalista al que se puede asignar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables, lo que debe permitir efectuar un seguimiento de su grado de realización durante el ejercicio presupuestario. En los citados programas figuran los créditos presupuestarios previstos para su financiación y una descripción detallada de las actividades a realizar, de los objetivos establecidos y de los indicadores fijados para su seguimiento.

Las memorias de objetivos, correspondientes a los años 2005, 2006 y 2007 presentan un contenido prácticamente idéntico y justifican estas ayudas en la necesidad de hacer frente a las situaciones que puedan presentarse a los españoles, tanto con carácter individual como colectivo, mientras residen fuera de nuestro país o en el momento del retorno, en el que deben llevar a cabo su integración laboral y social, así como a fomentar los lazos culturales y afectivos con España mientras permanezcan en la emigración.

También se describen en las citadas memorias una serie de actividades a realizar y se fija un único objetivo, idéntico en ambos casos, y que, dado lo genérico de su enunciado, resulta escasamente operativo: «garantizar un nivel mínimo de protección de emigrantes y sus familias, asegurando sus derechos económicos y sociales, apoyando su promoción laboral e integración social y facilitando la libre circulación, el empleo en el exterior, o el retorno a España de los españoles que lo demanden».

A partir del presupuesto de 2008, las memorias presentan algunos cambios, más formales que de fondo, para acomodarse al nuevo escenario diseñado en el Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, modificándose la estructura de los programas de ayudas, pero manteniéndose, con las limitaciones ya descritas, tanto el objetivo a alcanzar como las actividades a realizar para su consecución.

El modelo se completa con las previsiones contempladas en el artículo 70.2 de la LGP, en el que se dispone que los sistemas de gestión y control de los gastos públicos deben orientarse a asegurar la realización de los objetivos finales de los programas presupuestarios y a proporcionar información sobre su cumplimiento, las desviaciones que pudieran haberse producido y sus causas. Por último, en el artículo 71 de la misma ley se establece que los titulares de los centros gestores del gasto formularán un balance de resultados y un informe de gestión relativos al cumplimiento de los objetivos fijados para el ejercicio en el programa plurianual, documentos cuya elaboración viene exigida con más precisión por el artículo 128.4, inciso segundo, que dice: «Asimismo se incluirá (en el estado de liquidación del presupuesto) el balance de resultados y el informe de gestión a los que se refiere el artículo 71 de esta ley, en los que se informará del grado de realización de los objetivos, los costes en los que se ha incurrido y las desviaciones físicas y financieras que, en su caso, se hubieran producido».

La inexistencia de programas plurianuales antes citada imposibilita lógicamente que se hayan elaborado los balances de resultados y los informes de gestión sobre la ejecución de tales programas,

circunstancia que este Tribunal viene señalando reiteradamente respecto del conjunto de la AGE en las sucesivas Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado⁶. No obstante, se ha venido elaborando un informe de gestión de cada ejercicio, en el que se incluye información relativa a las ayudas concedidas.

De las comprobaciones realizadas sobre el seguimiento del grado de realización del único objetivo establecido en el programa 231 B de los sucesivos presupuestos, a partir de los indicadores que figuran en sus respectivas memorias, se han obtenido los siguientes resultados:

— Los indicadores resultan claramente insuficientes, ya que se limitan, en la mayoría de los casos, a hacer un mero seguimiento del número de beneficiarios de las distintas ayudas, lo que impide una correcta valoración del cumplimiento del objetivo establecido.

— Hasta el presupuesto para el año 2008, con la definición de los nuevos programas, los indicadores no se acomodan a la estructura de los programas de ayudas, de tal forma que se define un mismo indicador para varios de ellos, lo que supone una importante limitación a la hora de valorar su eficacia. Sirva de ejemplo el indicador 04/05 («Integración laboral a retornados, información y orientación socio-laboral y formación profesional de emigrantes retornados y libre circulación de trabajadores»), que incluye los programas de ayudas 2, 3, 4 y 5, este último sólo en 2006.

— El cambio en la estructura de programas, realizado por la Orden TAS/874/2007 supone una ruptura en el modelo de seguimiento, al variar también los indicadores existentes hasta el ejercicio 2007, lo que impide que su cumplimiento quede reflejado cuando se analiza su resultado en el ejercicio siguiente.

— Los informes de gestión de la DGE tampoco sirven para valorar la gestión realizada, limitándose su contenido a una breve exposición de los programas de ayudas y a la cuantificación de los beneficiarios y de los importes de aquéllas, y añadiéndose en algún caso información sobre las solicitudes presentadas, denegadas y concedidas, sin que esta información pueda relacionarse de forma inequívoca con los indicadores que figuran en las memorias de objetivos del programa presupuestario.

En suma, desde la perspectiva de los presupuestos, la planificación no puede considerarse adecuada, ya que de la información que figura en los documentos presupuestarios resulta imposible deducir los créditos destinados a los diferentes programas de ayuda; el único objetivo de gestión resulta muy genérico y, por ello, escasamente operativo; y el sistema de seguimiento a través de los indicadores definidos presenta importantes limitaciones que impiden realizar una correcta valoración de su efectivo cumplimiento.

IV. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN

IV.1 Estructura organizativa

La estructura organizativa del MTAS durante los ejercicios 2005 y 2006 correspondía a la establecida en el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio (BOE 3/7/2004), que desarrollaba la estructura orgánica básica del citado ministerio. Este Real Decreto atribuía las competencias en la materia objeto de esta fiscalización a la entonces DGE, dependiente de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (SEIE), llevándose a cabo las funciones correspondientes a través de la Subdirección General de Pensiones Asistenciales y Programas de Atención a favor de los Emigrantes (SGPAPAE), según establecía el artículo 8.2.b.

La SGPAPAE disponía de cuatro servicios para gestionar las solicitudes de ayuda, realizar su evaluación administrativa y técnica, y elaborar las propuestas de resolución y de pago, así como para llevar a cabo el seguimiento y desarrollar funciones relativas al control de la justificación de las ayudas.

En los ejercicios posteriores se produjeron modificaciones sustanciales en la estructura organizativa del extinto MTAS, que afectaron a la denominación de los servicios y a las funciones asignadas a cada uno de ellos. Esta circunstancia, unida a las modificaciones relativas al número de programas, a su denominación y a su contenido, así como a las variaciones referentes al personal que forma parte de los citados servicios, ha provocado que el conocimiento y el análisis de la gestión de las ayudas a emigrantes y retornados durante los ejercicios fiscalizados haya resultado bastante complejo.

Por otra parte, la gestión económica de los programas de ayudas y subvenciones a españoles emigrantes y retornados era responsabilidad de la Unidad de Servicios Horizontales (USH), unidad de carácter funcional adscrita al Gabinete de la SEIE, aunque no estaba incluida en la estructura orgánica

⁶ Véanse las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado correspondientes a los ejercicios 2005 a 2008 y, en concreto, el apartado relativo al análisis de la liquidación de los presupuestos, donde se dedica un epígrafe específico al balance de resultados y al informe de gestión.

básica del entonces MTAS, establecida en el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio. La USH tenía asignada, entre otras, la función de caja pagadora de la DGE, comprobaba las propuestas de pago, tanto en firme como a justificar, y las remitía a la intervención delegada para su fiscalización previa. Enviaba asimismo a dicha intervención las cuentas justificativas de los pagos librados a justificar a favor de las Consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales (CTAS) rendidas por éstas. Además, se encargaba del sistema de información económica de las subvenciones.

En relación con el control y el seguimiento de las ayudas, y con independencia de las competencias que, en materia de control interno de las subvenciones concedidas por los sujetos del sector público estatal, se atribuyen a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en los artículos 141 de la LGP y 44 de la LGS, las bases reguladoras correspondientes a los programas de ayudas de 2005 y de 2006 establecían que la DGE, directamente o a través de las CTAS y de las Áreas o Dependencias Provinciales de Trabajo y Asuntos Sociales de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno, o las Direcciones Insulares (ADPTAS), debía realizar las comprobaciones sobre la veracidad de las declaraciones efectuadas por los solicitantes, así como llevar a cabo las labores de control y seguimiento de las ayudas concedidas. Esta previsión se reitera con posterioridad en las bases reguladoras aplicables desde 2007.

De las comprobaciones realizadas, se ha podido concluir que el seguimiento de las subvenciones por la DGE se ha limitado a la agregación estadística, en los informes de gestión, del número de ayudas concedidas y de su importe, clasificadas por CCAA, cuando se trata de ayudas a españoles retornados, y por CTAS, cuando se trata de ayudas a los residentes en el exterior.

Por otra parte, la Orden de 21 de mayo de 1996 (BOE 27/5/1996) regulaba la delegación del ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos del MTAS, y su artículo 10.bis.dos, que fue incluido en dicha Orden por la de 12 de marzo de 1997 (BOE 14/3/1997), delegaba en el Director General de Ordenación de las Migraciones «la resolución de las ayudas individuales y colectivas, que se establezcan en los programas de actuación en favor de los emigrantes o retornados y sus familias, así como la resolución de las solicitudes de ayudas individuales y para el desarrollo de programas de promoción socio-laboral destinadas a los trabajadores migrantes del interior y sus familiares, salvo lo dispuesto en el artículo 23, apartados 8 y 9», salvedad que fue derogada por la Orden de 18 de febrero de 1999 (BOE 24/2/1999).

Este marco permaneció en vigor hasta la aprobación de la Orden TAS/2268/2006, de 11 de julio (BOE 13/7/2006), por la que se delega y se aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en los órganos administrativos del entonces MTAS y sus organismos públicos dependientes. Esta Orden, en su artículo 20.2, establece la delegación de la titular de la SEIE en el Director General de Emigración de la concesión de ayudas, subvenciones y prestaciones que se establezcan en materias propias de su ámbito funcional de actuación y demás facultades inherentes al órgano administrativo concedente y, en su caso, la aprobación y el compromiso de gasto, el reconocimiento de las obligaciones y la propuesta de ordenación de los pagos correspondientes, excepto las competencias delegadas en esta materia en los Consejeros de Trabajo y Asuntos Sociales y en el Jefe de la Sección de Trabajo y Asuntos Sociales en Andorra.

Esta misma Orden, en su artículo 21, aprueba la delegación de la titular de la SEIE en los Consejeros de Trabajo y Asuntos Sociales y en el Jefe de la Sección de Trabajo y Asuntos Sociales en Andorra de la concesión de ayudas para la promoción educativa en el exterior (programa 6/06), de las ayudas y subvenciones a instituciones para actividades asistenciales y culturales (programa 9/06) y de las ayudas y subvenciones a instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamiento (programa 11/06), establecidas en los correspondientes programas de actuación a favor de españoles emigrantes y retornados, en la cuantía que se determine en las órdenes por las que se establecen las bases reguladoras para su concesión y, en su caso, la aprobación, el compromiso de gasto, el reconocimiento de las obligaciones y los pagos correspondientes, con cargo a los libramientos a justificar aprobados por la autoridad competente. En este sentido, hay que señalar que la citada cuantía para el programa 11/06 se fija en 6.000 euros en la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, desapareciendo este límite cuantitativo en las bases reguladoras aplicables desde 2007.

IV.2 Procedimientos de gestión

La gestión de estas ayudas se realiza en un marco procedimental definido por la normativa de carácter general que regula las subvenciones, tanto en su vertiente administrativa, como en la del gasto público. En el primer caso, la LGS y su Reglamento regulan buena parte de las actuaciones que deben llevar a cabo los gestores de las ayudas, mientras que en materia de gasto público tanto la LGP como las normas que la desarrollan definen los procedimientos que deben seguirse para la tramitación de los expedientes.

Por otro lado, las órdenes TAS/358/2005 y TAS/562/2006, así como más tarde la Orden TAS/874/2007, establecen las normas básicas para la gestión de los programas de ayudas a emigrantes y retornados, complementando lo previsto en la normativa que acaba de citarse, ya que en ellas, además de definirse el objeto, la naturaleza y la cuantía de las ayudas de cada programa, se regulan, entre otros, los aspectos procedimentales básicos de su gestión.

Lógicamente, estas órdenes, por su naturaleza, no abordan los problemas específicos de gestión que pudieran derivarse de las singularidades de los distintos órganos responsables de aquella, particularidades que pueden aconsejar, como es el caso, la elaboración y aprobación de instrucciones internas o manuales de procedimiento, donde se definan las actuaciones a realizar por las distintas unidades, los aspectos relacionados con su coordinación y las responsabilidades en la toma de decisiones. La organización del MTAS en el ámbito fiscalizado se caracteriza tanto por la intensidad de su desconcentración, al tener atribuidas las CTAS funciones y competencias en todas las fases del procedimiento (instrucción, resolución, pago y justificación de las ayudas), como por la heterogeneidad de las Consejerías, cuya dimensión y características dependen de factores tales como el volumen de la emigración española en el país o países de acreditación y las circunstancias socio-económicas de estos.

Conforme se ha indicado en el apartado II, en los dos ejercicios sobre los que se ha centrado la presente fiscalización la DGE dictó instrucciones, recogidas en las correspondientes circulares, para la aplicación de siete programas de 2005, así como para la de otros siete de 2006.

Estas circulares van dirigidas a las distintas unidades que intervienen en la gestión de cada uno de los programas y recogen instrucciones sobre diversos aspectos de la gestión, como son la recepción y tratamiento de las solicitudes, los criterios de valoración y su aplicación, la resolución y su notificación, la acreditación de los requisitos exigidos a los solicitantes y a los beneficiarios, el pago de las ayudas y su justificación. Por el contrario, no se tratan en estas circulares, o se hace de manera muy superficial, los aspectos relacionados con la coordinación entre las distintas unidades que intervienen en la gestión de las ayudas.

Tampoco consta que en el período fiscalizado existieran manuales que, al margen de estas circulares, definieran las funciones de las distintas unidades que intervenían en la tramitación de los expedientes, indefinición que contribuyó a que se produjeran problemas de falta de coordinación entre ellas. Según información facilitada por la DGCEE, desde el año 2007 se han elaborado manuales de procedimiento, en concreto los dedicados a la tramitación de las ayudas de viajes de mayores (temporada 2009-2010) del programa de mayores y dependientes, a la tramitación de las subvenciones del programa de centros y a la gestión y justificación de las ayudas cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, así como instrucciones sobre cuentas justificativas.

Con independencia de las deficiencias descritas, se desconocen los motivos por los que la DGE no dictó circulares para la totalidad de los programas de ayudas, ya que de su generalización cabría esperar, al menos teóricamente, una mejora en la gestión, facilitando el análisis de las solicitudes y homogeneizando la tramitación de los expedientes.

Por otra parte, se ha comprobado que no existía una clara distribución de tareas entre el personal de cada una de las unidades, de tal forma que todos participaban en la fase de evaluación de las solicitudes, en la preparación de las propuestas de resolución y pago, y en los trabajos de seguimiento y control de la justificación de las ayudas, no constando que estas actuaciones estuvieran suficientemente coordinadas y supervisadas.

En este escenario parece aconsejable disponer de un sistema de información orientado a una gestión integrada de las ayudas, propiciando así la unificación de criterios en el tratamiento de los expedientes por parte de las unidades que participan en el procedimiento y permitiendo un correcto tratamiento de la información generada, además de hacer posible un adecuado control de la gestión realizada y de facilitar la toma de decisiones respecto del mantenimiento de las ayudas o la modificación de aquellas que no alcancen los objetivos que se hubieran fijado.

Pues bien, el MTAS no disponía en el período fiscalizado de una herramienta informática de carácter integral, que facilitara la gestión de las solicitudes, los procedimientos de evaluación y de concesión, el pago de las ayudas y la posterior justificación, aportando, además, la información necesaria para realizar los trabajos de seguimiento y control. Los efectos de esta carencia, cuya repercusión resulta especialmente significativa en el caso de los programas gestionados por las CTAS, se han intentado minimizar mediante el empleo de diferentes programas informáticos de tratamiento de texto, hojas de cálculo o bases de

datos, los cuales han supuesto, sin duda, un importante apoyo a la gestión, pero, dadas sus limitaciones, no han podido ofrecer, en ningún caso, las soluciones que cabría esperar de un sistema integrado.

Se han identificado hasta 41 archivos informáticos diferentes para la gestión de los 14 programas de ayudas del ejercicio 2006, habiéndose detectado, entre otras, las siguientes deficiencias en los ámbitos de la gestión, el seguimiento y el control de estas ayudas:

- Los archivos informáticos no están normalizados y son insuficientes, ya que la mayoría no incluyen registros de los procedimientos de evaluación, pago y seguimiento, presentan duplicidades y no incluyen ninguna variable que permita la conexión de la información técnica y administrativa con la información de la gestión económica.

- Tampoco en la base de operaciones de la liquidación presupuestaria aparece un campo que relacione claramente a los beneficiarios de las ayudas. La identificación del beneficiario se incluye literalmente en un solo campo de la base de datos sin orden ni codificación y, por tanto, los datos que contienen son muy heterogéneos y resulta muy difícil su gestión. Además, los registros son de texto libre, lo que hace que en la introducción de datos en un mismo registro se pueda realizar de forma muy diferente.

- Generalmente, para cada programa de ayuda existen dos tipos de registros, uno que incluye datos de las solicitudes (identificación y objeto de la solicitud) y otro de la resolución, excepto para el programa 5/06 del que sólo se realiza un resumen anual (en tratamiento de texto).

- Tampoco se lleva un registro de las solicitudes del programa 9/06, registrándose sólo las ayudas concedidas. Esta situación se explica porque las solicitudes se presentan en las CTAS y, aunque éstas envían la información sobre el total de solicitudes, el servicio correspondiente no analiza ni agrega la información de las solicitudes denegadas.

- Ningún registro incluye información sobre la evaluación de las solicitudes, limitándose a su resultado (favorable/desfavorable).

- Respecto de las resoluciones, los servicios registran el beneficiario y la cantidad concedida y, en algunos casos, la fecha de la resolución.

- Sólo en algunos programas se incluyen en los registros el número del libramiento de pago (programas 1/06) o el número del expediente económico que la USH asigna a cada subvención (programas 3/06 y 4/06).

- La USH registraba en base de datos todas las propuestas de pago de las ayudas que se aprobaban por la DGE. Esta base incluye campos idénticos a los registrados por los servicios como son los de filiación de los beneficiarios, de las resoluciones y de las propuestas de pago, que se enviaban a la intervención delegada en el MTAS. Esta base también incluye campos de la justificación de los anticipos, pero sólo de las subvenciones que se conceden a personas físicas o entidades radicadas en el exterior. También incluye datos del servicio que gestiona la subvención y un número de registro del expediente económico.

- Respecto del tratamiento estadístico de la información disponible, la SGPAPAE se limitaba a la elaboración de los informes de gestión con carácter anual, mediante la agregación del número de beneficiarios y el importe concedido de las subvenciones por Comunidad Autónoma y, en su caso, por país de origen. Sin embargo, no incluía indicadores que permitieran conocer la eficacia y la eficiencia de estas ayudas.

La gestión presupuestaria presentaba también alguna limitación importante, al menos en el ámbito del control de las ayudas. Así, en las operaciones de liquidación resulta imposible distinguir si se trata o no de anotaciones correspondientes a las subvenciones objeto de esta fiscalización, ya que a los conceptos presupuestarios afectados se imputan también los gastos de otras ayudas y no existe ningún código que permita diferenciar unas operaciones de otras.

En conclusión, puede afirmarse que en el período 2005-2006 la DGE carecía de un sistema de información integrado para la gestión de las ayudas a emigrantes residentes en el exterior y retornados, disponiendo únicamente, como herramientas de apoyo, de una serie de archivos informáticos que presentaban insuficiencias significativas, tanto en su diseño, como en su contenido, con las consecuencias ya señaladas sobre la información disponible. Con posterioridad, se ha implantado alguna aplicación para la gestión de ayudas concretas y en la actualidad se está trabajando, según la información facilitada por la DGCEE, en una aplicación informática para la gestión de los programas de subvenciones, lo que podría resolver los problemas existentes.

V. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN

V.1 Iniciación

A) Expediente de gasto

Las actuaciones en la vertiente financiera constituyen un elemento esencial en esta fase del procedimiento, ya que debe garantizarse la existencia de crédito presupuestario para atender a las obligaciones de contenido económico que se deriven de la concesión de las ayudas. En este sentido, el artículo 9 de la LGS establece como requisitos para el otorgamiento de la subvención la existencia de crédito adecuado y suficiente (apartado 4.b), la fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico (apartado 4.d) y la aprobación del gasto por el órgano competente (apartado 4.e), condiciones que también recoge el artículo 34.1 de la misma ley, al señalar que, con carácter previo a la aprobación de la convocatoria, deberá efectuarse la aprobación del gasto en los términos previstos en la LGP o en las normas presupuestarias de las demás Administraciones públicas.

Analizados los expedientes de gasto de las convocatorias de ayudas de los años 2005 y 2006 se han obtenido las siguientes conclusiones:

- En las ayudas de 2005 las retenciones de crédito se tramitaron con posterioridad a las convocatorias.
- Respecto de estas mismas ayudas, tampoco consta que se tramitaran, con carácter previo a la aprobación de la convocatoria, tal y como exige la LGS, ni las propuestas de gasto, ni su fiscalización, ni su aprobación.
- Respecto de las ayudas de 2006, están contabilizadas las retenciones de crédito con anterioridad a las convocatorias, pero no hay constancia de que se tramitaran las autorizaciones de gasto en los términos exigidos en la LGS.

Ha podido, no obstante, comprobarse que estas deficiencias fueron corregidas en ejercicios posteriores.

Por las circunstancias concurrentes y su defectuosa coordinación con el expediente administrativo de concesión de las subvenciones, puede hacerse una especial referencia al expediente de gasto de la tercera convocatoria de las ayudas del programa 11/06, cuyos actos de propuesta de gasto (12-12-2006), retención de crédito (contabilizada el 13-12-2006 en la aplicación 19.07.231B.790 de los PGE de 2006), fiscalización (14-12-2006) y aprobación del gasto, no fechada, ni contabilizada, se realizaron por importe de 770.000 euros. Sin embargo, en la convocatoria, efectuada mediante Resolución de la DGE de 15 de diciembre de 2006, en lugar de figurar dicha cantidad, el importe total se limitaba a 540.000 euros. En esta convocatoria se establecía un plazo de tres días hábiles para la presentación de las solicitudes, contados a partir del siguiente al de publicación de la citada Resolución en el BOE, que se produjo el día 16 de diciembre de 2006, dándose la circunstancia de que el día 17 de diciembre de 2006 era domingo y, por consiguiente, inhábil. Pues bien, según se desprende del acta correspondiente, la Comisión de Evaluación se reunió el día 19 del mismo mes y año para valorar las solicitudes recibidas, cuando no había transcurrido el plazo previsto para la citada presentación, proponiendo, además, la concesión de sendas ayudas, una por importe de 770.000 euros y otra por la cantidad de 9.800 euros, de modo que la cuantía total excedía no solo de la que aparecía en la Resolución, sino también de la que figuraba en el expediente de gasto. Al final del ejercicio 2006 se anula la retención de crédito antes señalada.

Posteriormente, por diligencia de 17 de enero de 2007 de la SGPAPAE, se hace constar la discrepancia entre los importes que figuraban respectivamente en la convocatoria publicada en el BOE y en el expediente de gasto, además de señalarse que se habían adjuntado erróneamente al expediente documentos que no debían tenerse en consideración y, en concreto, «un borrador de informe de la comisión de evaluación, sin fecha y sin referencia a convocatoria» y una resolución del Director General de Emigración con propuesta de 770.000 euros para el Hogar Español de Montevideo, mención la primera de ellas que no parece acomodarse al contenido del acta de la Comisión de Evaluación que figura en el expediente fiscalizado, que está fechada y firmada por sus componentes. De otra parte, se indica en la diligencia que se había producido otro error en cuanto al plazo de presentación de las solicitudes que figuraba en la convocatoria, ya que en lugar de tres días hábiles era realmente de tres días naturales, circunstancia que, sin embargo, no modificaba el hecho de que la Comisión de Evaluación se hubiera reunido y realizado su propuesta antes de que finalizara el citado plazo. Se señala asimismo que se iba a proceder de inmediato a enviar al BOE la correspondiente corrección de errores de la Resolución de 15 de diciembre de 2006.

Finalmente, mediante Resolución de 24 de enero de 2007 (BOE de 30-1-2007), se procede a la corrección de errores de la de 15 de diciembre de 2006, rectificándose el importe máximo que figuraba en ésta, que queda establecido en 770.000 euros, pero, en contra de lo señalado en la diligencia de 17 de enero de 2007, en lugar de corregirse el plazo de presentación de solicitudes, se va más allá de tal corrección y se abre un nuevo plazo de tres días, en esta ocasión hábiles, de lo que parece colegirse que los trámites llevados a cabo en el expediente iniciado en el año 2006 se daban por no realizados. La Comisión de Evaluación se reúne y realiza su propuesta el 6 de febrero de 2007, tras lo cual se llevan a efecto los actos de retención de crédito (8-2-2007), propuesta de gasto (15-2-2007), fiscalización (14-3-2007) y aprobación de gasto (19-3-2007), resolviéndose el expediente en fecha 19 de marzo de 2007 (ver apartado 5.1.B).

B) Convocatorias. Adecuación a la LGS y a las bases reguladoras

Los programas de subvenciones que han sido objeto de fiscalización están sometidos al régimen de concurrencia competitiva. No obstante, antes de analizar las convocatorias correspondientes puede señalarse que la aplicación del mencionado régimen presenta dificultades en aquellos casos en los que se trata de conceder ayudas destinadas a atender a situaciones de extraordinaria necesidad de personas carentes de recursos suficientes, por cuanto la finalidad de la subvención puede no resultar compatible con el procedimiento de concesión en concurrencia competitiva, al ser perentorio que el beneficiario disponga de la ayuda para poder subvenir a necesidades urgentes e inaplazables. Por ello, el Real Decreto 1493/2007, de 12 de noviembre, en virtud de lo previsto en el artículo 22.2.c de la LGS y en el artículo 67 del RLGS, modificó el régimen de concesión de estas ayudas, incluidas anteriormente en los programas 1/05 y 1/06, así como en el programa de retorno contemplado en la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, regulando la concesión directa de las ayudas destinadas a atender a las situaciones de extraordinaria necesidad de los españoles retornados, por los gastos extraordinarios derivados del hecho del retorno, cuando se acredite insuficiencia de recursos en el momento de la solicitud de la ayuda⁷.

En cuanto a las ayudas de los 13 programas de 2005 y de los 14 de 2006, se ha seguido un sistema dispar respecto de las convocatorias. En efecto, como se ha señalado en el apartado II, en el año 2005, la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, además de establecer las bases reguladoras, tenía, según declaraba su artículo 1.2, el carácter de acto de convocatoria, con las excepciones de los programas 7/05 y 11/05, cuya convocatoria se realizaría mediante resolución de la DGE. Esta consideración de la norma aprobatoria de las bases reguladoras como acto de convocatoria desaparece, en cambio, en las subvenciones correspondientes al ejercicio 2006, en el que todos los programas fueron objeto de convocatorias específicas para cada uno de ellos. Este criterio es el seguido en los ejercicios posteriores, debiéndose añadir que, a partir de 2010, se aplica, con alguna excepción (Becas «Reina Sofía» del programa de educación), la tramitación anticipada prevista en el artículo 56 del RLGS, de modo que las convocatorias son aprobadas en el ejercicio presupuestario anterior.

Así las cosas, el análisis realizado lleva a constatar, en primer término, que la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, en cuanto acto de convocatoria, se acomoda al contenido mínimo previsto en el artículo 23.2 de la LGS. Por el contrario, en la convocatoria del programa 7/05 (Resolución de la DGE de 10-3-2005), se han omitido una serie de extremos contemplados entre el contenido necesario del acto por el artículo 23.2 de la LGS y, más concreto, los siguientes: cuantía total máxima de las subvenciones convocadas dentro de los créditos disponibles o, en su defecto, cuantía estimada; plazo de resolución y notificación; indicación de si la resolución pone fin a la vía administrativa o, en caso contrario, órgano ante el que ha de interponerse el recurso de alzada; y medio de notificación o publicación. Estos mismos extremos se han omitido asimismo en la convocatoria del programa 10/05 (Resolución de la DGE de 28-11-2005), así como en la convocatoria complementaria del programa 13/05 (Resolución de la DGE de 28-7-2005). Por su parte, en la convocatoria del programa 11/05 (Resolución de la DGE de 21-4-2005) no se han incluido tampoco las especificaciones señaladas, a excepción del plazo para la resolución y

⁷ Otra modalidad de subvención directa es la prevista en el Real Decreto 1596/2010, de 26 de noviembre, que reguló su concesión a entidades españolas en el exterior, para la atención de necesidades derivadas de daños sufridos en sus sedes como consecuencia de hechos catastróficos. En el preámbulo de esta disposición se justifica la concesión directa en la excepcionalidad derivada del origen natural de los sucesos (terremoto y tsunami en Chile en febrero de 2010; lluvias torrenciales y deslizamientos de tierras en Río de Janeiro, en el mes de abril de 2010; y huracán Karl en Veracruz, en septiembre de 2010) y de la magnitud de los daños sufridos en los centros afectados, cuya reparación exigía una respuesta inmediata, de modo que resultaba difícil su valoración en el marco de la convocatoria que se realiza con periodicidad anual.

notificación, que sí figura, omitiéndose, en cambio, la referencia a los órganos competentes para la instrucción y la resolución de las solicitudes, extremo al que, por el contrario, sí se hace referencia en las convocatorias antes reseñadas.

De otro lado, la Resolución de la DGE de 28 de noviembre de 2005, por la que se realiza una convocatoria de ayudas del programa 10/05, se aprueba, según se declara en su preámbulo, en virtud de lo establecido en la disposición final primera de la citada Orden TAS/358/2005, que autoriza al Director General de Emigración a dictar las normas reglamentarias necesarias para complementar y ejecutar dicha Orden, cita que no resulta procedente, puesto que las convocatorias de subvenciones no tienen carácter de normas reglamentarias, sino de actos administrativos.

Se ha podido observar, además, la existencia de ciertas discordancias entre algún acto de convocatoria y las bases reguladoras. Así, en la convocatoria de las ayudas del programa 11/05 (Resolución de la DGE de 21-4-2005) se señala que las solicitudes se presentarán en las CTAS y, en su defecto, en las Secciones de Trabajo y Asuntos Sociales (STAS), así como en los Consulados y Secciones Consulares de las Embajadas de España acreditadas en el país de residencia del solicitante⁸, lo que no se acomoda a lo establecido en el artículo 4 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, del que se desprende que también resulta posible presentar las solicitudes en las ADPTAS y, en general, en cualquiera de los registros y oficinas contemplados en el artículo 38 de la LRJ-PAC.

Por su parte, las convocatorias correspondientes a los programas incluidos en la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, se acomodan al contenido mínimo regulado en el artículo 23.2 de la LGS, lo que también sucede respecto de las convocatorias realizadas a partir de 2007.

El artículo 48 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, que, como se ha señalado, tiene carácter de acto de convocatoria para las ayudas de dicho año, a excepción de las de los programas 7/05 y 11/05, regula los criterios de valoración de las solicitudes. Por su parte, las convocatorias de estos dos programas se remiten al citado precepto. En cuanto a las ayudas de 2006, las convocatorias reproducen, por regla general, los criterios recogidos en las bases reguladoras, aprobadas por la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero⁹. En relación con ello, debe significarse que entre los extremos que, como mínimo, deben concretar las bases reguladoras, se incluyen, a tenor del artículo 17.3.e de la LGS, los criterios objetivos de otorgamiento y, en su caso, la ponderación de los mismos. Pues bien, tanto la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, como la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, mencionan los citados criterios, pero omiten la referencia a su ponderación¹⁰. Esta tan sólo se incluirá en las convocatorias a partir del ejercicio 2009 en cinco de los nueve programas de ayudas existentes desde 2007.

La Orden TAS/358/2005, en cuanto acto de convocatoria, y, por remisión a esta Orden, las convocatorias de los programas 7/05 y 11/05, así como las de los programas de 2006, que reiteran lo señalado al respecto en la Orden TAS/562/2006, siguen criterios diversos a la hora de determinar la cuantía de las ayudas. En algún caso, se establece un importe fijo (programas 6.2/05 y 7/06); en otros, se prevé que la ayuda tendrá una cuantía variable, pero con un límite máximo (programas 1/05, 2/05, 6.1/05 7/05, 1/06, 2/06, 6/06 y 8/06). Los posibles problemas surgen cuando se sigue el criterio de establecer una cuantía variable, sin prever un límite máximo. Esta cuestión, sin embargo, no atañe propiamente a las convocatorias, sino que tiene su origen en las bases reguladoras.

A este respecto, es menester recordar que el artículo 17.3.f. de la LGS no obliga a incluir en las bases la cuantía individualizada de la subvención, sino que, alternativamente, admite la posibilidad de que se limiten a contemplar los criterios para la determinación de la cuantía de la ayuda. Pues bien, respecto de algunos programas en los que se señala que esta será de cuantía variable, puede considerarse que los criterios contemplados satisfacen la exigencia derivada del citado artículo 17.3.f de la LGS. Así sucede, en efecto, cuando se recogen como tales los referentes al coste, duración y número de participantes (programas 4/05 y 4/06), al coste, duración e interés del proyecto (programas 5/05 y 5/06), al interés y a las aportaciones de los asociados (programas 8/05 y 9/06), a la entidad, utilidad social y duración del

⁸ El apartado octavo de la Resolución habla literalmente del «beneficiario» de la ayuda, pero tal referencia ha de entenderse hecha al solicitante, pues a la adquisición de la condición de beneficiario debe preceder el otorgamiento de la subvención, según se desprende del artículo 11.1 de la LGS.

⁹ Como excepciones deben citarse la convocatoria del programa 3/06, que omite dos de los criterios contemplados en el artículo 34 de la Orden TAS/562/2006 e incluye uno no previsto allí, así como la del programa 4/06, que omite uno de los criterios recogidos en el artículo 38 de la citada Orden y añade cuatro no mencionados en este precepto.

¹⁰ Más tarde, el artículo 60.2 del RLGS admitió que, si por razones justificadas, no fuera posible precisar la ponderación atribuible a cada uno de los criterios, se considerará que todos ellos tienen el mismo peso relativo para realizar la valoración de las solicitudes.

proyecto (programas 10/05 y 11/06), o al interés del proyecto y al número de personas que se beneficiarán del mismo o de los españoles acogidos en el centro o institución solicitante de la ayuda (programas 12/05 y 13/06). Difícilmente puede estimarse, en cambio, que tal exigencia se satisfaga en casos en los que los criterios son excesivamente indeterminados, como acaece cuando se contemplan circunstancias tales como el interés y características del proyecto (programas 3/05 y 13/05, 3/06 y 14/06 y, a partir de 2007, programa de proyectos e investigación y ayudas para iniciativas de comunicación exterior del programa de comunicación), de modo que en estos supuestos existe un riesgo significativo de que los conceptos jurídicos indeterminados que se contemplan en ambas normas acaben derivando en supuestos de discrecionalidad¹¹. Y, desde luego, tampoco es posible considerar que tal satisfacción se produce cuando se omite todo tipo de criterio para determinar el importe de las ayudas (programas 11/05 y 12/06 y, desde 2007 hasta 2010, ayudas para viajes de mayores a España del programa de mayores y dependientes)¹², o cuando las bases se limitan a indicar que la DGE «abonará directamente a las empresas editoras el importe correspondiente» (programas 9/05 y 10/06 y, a partir del 2007, ayudas para suscripción a publicaciones del programa de comunicación)¹³.

La Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero (artículo 58.2), regula el reintegro, señalando que «cuando el cumplimiento por los beneficiarios, se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por éstas (sic) una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, la cantidad total a reintegrar vendrá determinada, respondiendo al criterio de la proporcionalidad, por el número y/o grado de incumplimiento de las actividades objeto de subvención». Por su parte, las convocatorias de los programas de 2006 se remiten a lo dispuesto sobre esta materia en el artículo 18 de la Orden TAS/562/2006, cuyo apartado 2 está redactado en términos idénticos al artículo 58.2 de la Orden TAS/358/2005. Lo dispuesto en estos artículos se corresponde con lo previsto en el artículo 37.2 de la LGS, si bien este precepto remite, para la determinación de la cantidad a reintegrar, a la aplicación de los criterios enunciados en el artículo 17.3.n de la misma ley. A su vez, este precepto obliga a incluir en las bases reguladoras los «criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones». De todo ello puede colegirse que las bases reguladoras de las ayudas objeto de esta fiscalización no se acomodan a la exigencia derivada del artículo 17.3.n de la LGS, ya que, lejos de establecer los citados criterios de graduación, se limitan a reiterar que la cantidad a reintegrar vendrá determinada por el grado de incumplimiento de las actividades subvencionadas, incurriendo así en una tautología. En tal sentido, tan sólo el número de incumplimientos podría considerarse comprendido entre los criterios a que hace referencia el artículo 17.3.n de la LGS, pero debe repararse en que este criterio numérico no se contempla únicamente de forma acumulativa con el grado de los incumplimientos, sino también de forma alternativa, con lo que de optarse por esta última, se incurriría en la tautología mencionada, deviniendo esta base reguladora en una formulación vacía de contenido. Con posterioridad, la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo (artículo 18.1), contempla los criterios relativos al volumen y al grado de incumplimiento de las condiciones impuestas sólo de forma acumulativa.

En otro orden de cosas, ha de observarse que en los ejercicios 2005 y 2006 se realizan convocatorias complementarias de alguno de los programas¹⁴, como es el relativo a las ayudas para instituciones

¹¹ En fase de alegaciones, el MTIN señala que en estos programas «el interés y las características de los proyectos que se presentan en cada convocatoria son fundamentales en la decisión de concesión y en la determinación de (la) cuantía subvencionada para lo que se tiene en cuenta, asimismo, los presupuestos y memorias que se presentan junto a las solicitudes». Este Tribunal comparte el juicio sobre la importancia de las circunstancias reseñadas, pero debe puntualizar que ello no es óbice para que, además de éstas, se tomen en consideración otros elementos, como podría ser, a título de ejemplo, el número de personas que se beneficiarán del proyecto, tal y como, por lo demás, se prevé para otros programas.

¹² El MTIN, en las alegaciones formuladas, informa que las cuantías de las ayudas de este programa «vienen definidas en cada una de las convocatorias por los importes de las tarifas de los viajes que presenta la entidad que resulte adjudicataria del contrato que se tramita simultáneamente a la subvención», de modo que la DGCEE conoce los importes concretos a subvencionar a los beneficiarios en el momento de adjudicarse el citado contrato. Este Tribunal considera que es precisamente esta circunstancia la que debería quedar reflejada en las bases reguladoras, al objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 17.3.f de la LGS, así como a los principios de publicidad y transparencia.

¹³ El MTIN alega que «la DGCEE abona los importes de esas suscripciones directamente a las empresas editoras teniendo en cuenta el presupuesto de la convocatoria, en función de las peticiones que realizan los centros y asociaciones de españoles en el exterior y de los importes fijados para su distribución». Es obvio, que ello no impide que pueda cumplirse lo previsto en el artículo 17.1.f de la LGS, de modo que los criterios para la determinación del importe de las ayudas queden reflejados en las bases reguladoras.

¹⁴ Convocatoria complementaria que en algún caso es obligada. En tal sentido, el artículo 3 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, establece que a efectos del programa 13/05, se efectúe «una distribución semestral del crédito para la adjudicación en régimen de concurrencia competitiva de las ayudas solicitadas a través de esta convocatoria y las que se adjudiquen en virtud de una convocatoria complementaria que se realizará en el segundo semestre del año». La nota de complementariedad desaparece,

radicadas en el exterior para obras y equipamiento (Resoluciones de la DGE de 28-11-2005, de 8-11-2006 y de 15-12-2006). Esto mismo ocurre en algunos programas de los ejercicios 2007, 2008 y 2011. Entre estas convocatorias, merece una atención específica la realizada por Resolución de la DGE de 15 de diciembre de 2006, a la que se ha hecho referencia en el apartado V.1.A.

Se trata de la tercera convocatoria de las ayudas del programa 11/06, que, al estar abierta a cualquier solicitante que reúna los requisitos exigidos, respeta formalmente el principio de concurrencia competitiva. Sin embargo, desde una perspectiva material, este principio queda seriamente menoscabado, como consecuencia del plazo extremadamente breve que, siguiendo un criterio usual en las convocatorias complementarias que se realizan al final de cada ejercicio, se establece para la presentación de las solicitudes, el cual en este caso se fija en tres días hábiles contados a partir del siguiente al de publicación del acto de convocatoria en el BOE, mientras que dicho plazo era de un mes en la primera convocatoria (apartado séptimo, número 4, de la Resolución de la DGE de 24-5-2006) y de 10 días naturales en la segunda (apartado séptimo, número 4, de la Resolución de la DGE de 8-11-2006). Resulta, en efecto, muy difícil que en este perentorio plazo puedan aportarse algunos de los documentos que deberán acompañarse a la solicitud, señaladamente una memoria de la obra o equipamiento y un presupuesto del proyecto.

En relación con ello, debe significarse que ni siquiera este posible menoscabo del principio de concurrencia competitiva derivado del breve plazo establecido para la presentación de las solicitudes podría estar justificado por las razones de eficacia en la utilización de los créditos destinados a estas ayudas que se invocan en el acto de convocatoria¹⁵. En efecto, en el apartado primero de la Resolución de 15 de diciembre de 2006, esta tercera convocatoria pretende justificarse, en términos literalmente idénticos a la segunda¹⁶, por «la existencia de un gran número de solicitudes que cumplen los requisitos para ser beneficiarios de las subvenciones y que han sido evaluadas por el órgano colegiado competente para ello entre todas las presentadas, pero que no han podido concederse por haberse cubierto el límite de crédito fijado en la primera convocatoria con otras solicitudes», lo que «determina la necesidad de realizar una segunda convocatoria». Con independencia del error en que se incurre, desde el momento en que no se trata de la segunda, sino de la tercera convocatoria, esta justificación no se ajusta, sin embargo, a la realidad, como lo demuestra incontrovertiblemente el hecho de que fueran únicamente dos las solicitudes presentadas. No puede considerarse, en consecuencia, que la realización de la convocatoria venga explicada por las razones de eficacia en la utilización de los créditos que se invocan en la Resolución correspondiente.

C) Solicitudes y documentación

En relación con las solicitudes de las ayudas, ha sido objeto de análisis el cumplimiento de cuanto se establece en las bases reguladoras y en los actos de convocatoria sobre el lugar y el plazo de su presentación. Se ha examinado asimismo si se realizan comprobaciones respecto de la documentación que ha de acompañarse a la solicitud.

De conformidad con lo que establecen, respectivamente, los artículos 4 y 6 de las órdenes TAS/358/2005, de 14 de febrero, y TAS/562/2006, de 24 de febrero, y que, con posterioridad, reitera el artículo 6.1 de la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, las solicitudes de las ayudas pueden presentarse en cualquiera de los registros y oficinas contemplados en el artículo 38 de la LRJ-PAC y, en todo caso:

a) En el exterior, en las CTAS, en las STAS o en los Consulados o Secciones Consulares de las Embajadas correspondientes al domicilio o residencia del peticionario de la ayuda.

b) En España, en las ADPTAS de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno, respectivamente, correspondientes al domicilio del solicitante o, en su caso, en las Direcciones Insulares, y en la DGE.

Ambas órdenes regulan el lugar de presentación de forma alternativa, de modo que no resultaría obligado que las solicitudes para programas destinados a emigrantes retornados se presentaran en

sin embargo, en el artículo 3.3 de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, donde se habla de «una distribución semestral del crédito para la adjudicación en régimen de concurrencia competitiva de las ayudas solicitadas en dos convocatorias semestrales», lo que no es óbice para que el acto de convocatoria (Resolución de la DGE de 8-11-2006) vuelva a referirse a aquella como «complementaria».

¹⁵ De la extrema brevedad del plazo da cabal idea el hecho que el plazo de subsanación de las solicitudes, establecido en 10 días, por imperativo de lo previsto en el artículo 8.3 de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, sea superior al plazo de presentación de aquéllas.

¹⁶ Apartado primero de la Resolución de la DGE de 8 de noviembre de 2006.

España y las referidas a españoles residentes en el exterior lo fueran en las Consejerías, Secciones, Consulados y Oficinas Consulares antes citadas. Sin embargo, no todos los actos de convocatoria siguen este criterio. En efecto, en algunos programas, aunque se respeta dicha alternativa, se contempla la presentación preferente bien en las ADPTAS (programas 1/06 y 2/06), bien en las CTAS (programas 10/05 6/06, 9/06, 10/06, 11/06 y 12/06), bien en las CTAS y en la DGE (programas 7/05 y 13/05). Y, como se ha señalado en el apartado V.1.B, en un caso el acto de convocatoria no se ajusta a lo establecido en las bases reguladoras (programa 11/05).

Por su parte, algunas de las circulares dictadas por la DGE en los ejercicios 2005 y 2006 no se acomodan ni a lo establecido en las respectivas bases reguladoras, ni a lo previsto en las convocatorias. Así, respecto de las ayudas del ejercicio 2005, las circulares 4/2005 y 5/2005, ambas de 14 de abril, por las que la DGE da instrucciones para la aplicación de los programas 1/05 y 2/05, contemplan solamente a las ADPTAS como órganos competentes para la recepción de las solicitudes y de la documentación, citando al efecto el artículo 46.3.b de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, cuando la regulación recogida en este precepto sobre la competencia orgánica se ciñe a la subsanación de la solicitud, en consonancia con la posibilidad de presentar las solicitudes y la documentación en cualquiera de los registros mencionados en el artículo 4 de dicha Orden, que antes se han citado. Y una circunstancia similar se produce respecto de las ayudas del ejercicio 2006, ya que las circulares 3/2006 y 4/2006, ambas de 28 de abril, por las que se dictan, respectivamente, instrucciones para la aplicación de los programas 2/06 y 1/06, únicamente mencionan como órganos competentes para la recepción de las solicitudes y de la documentación a las referidas ADPTAS, citando al efecto el artículo 8.3.b de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, y el apartado séptimo de las resoluciones de 23 de marzo de 2006, por la que se convocaron las ayudas de ambos programas, cuando, como sucedía en el ejercicio anterior, la regulación contenida en el citado precepto de las bases reguladoras se circunscribe a la competencia para requerir al interesado que subsane la solicitud y el mencionado apartado de los actos de convocatoria reitera que las solicitudes podrán presentarse en cualquiera de los registros a que hace alusión el artículo 6 de la Orden TAS/562/2006, añadiendo una referencia a la presentación preferente —que no exclusiva— en las ADPTAS y en la DGE. Lo mismo cabe señalar, *mutatis mutandis*, de la Circular 8/2006, de 12 de mayo, por las que se dictan instrucciones sobre la aplicación del programa 6/06, sólo que en esta ocasión lo que se ha señalado respecto de las ADPTAS es aplicable a las CTAS y a las STAS.

Por lo que se refiere al plazo de presentación de las solicitudes, pueden hacerse las siguientes observaciones, que se derivan de las comprobaciones llevadas a cabo sobre expedientes de los programas de ayudas del ejercicio 2006 cuya instrucción correspondía a la SGPAPAE:

— Existe un reducido número de expedientes en los que no se ha podido comprobar la fecha de presentación de las solicitudes, ya que no figura el registro de entrada correspondiente. Se trata, en concreto, de cuatro solicitudes del programa 1/06, dos del programa 7/06 y una del programa 10/06.

— En dos programas, existen solicitudes (12 del programa 1/06 y cuatro del programa 2/06) presentadas antes del inicio del plazo establecido en la convocatoria. En relación con ello, el equipo fiscalizador pudo comprobar que estas solicitudes correspondían a expedientes de las convocatorias de 2005 y su instrucción se realizó en el marco de las convocatorias de 2006, sin que en los expedientes exista constancia de las causas que motivaron esta decisión.

Con independencia de ello, debe reiterarse lo ya señalado en el apartado V.1.B respecto del plazo excesivamente breve previsto en las convocatorias complementarias de diversos programas y el posible menoscabo que de tal circunstancia podría derivarse para la operatividad del principio de concurrencia competitiva.

A tenor de lo establecido en los artículos 17.3.b y 23.2.b de la LGS, las órdenes TAS/358/2005, de 14 de febrero, y TAS/562/2006, de 24 de febrero, recogen los requisitos de carácter general que se exigen para poder solicitar las ayudas y adquirir la condición de beneficiario y contemplan asimismo los requisitos específicos para poder optar a cada tipo de ayuda incluida en cada uno de los programas, así como la forma de acreditar unos y otros. Ambas órdenes, así como los actos de convocatoria, determinan también la documentación que ha de acompañarse a las solicitudes.

En consonancia con lo anterior, se ha comprobado si en los expedientes queda constancia documental de la actuación administrativa dirigida a examinar si se han presentado de forma correcta las solicitudes y se adjuntan los documentos exigidos en las bases reguladoras y en las convocatorias para acreditar la condición de beneficiario y cualquier otro documento previsto en ellas. Según se ha podido constatar, en

la mayoría de los expedientes queda constancia documental de que se comprueba la documentación exigida, por la presencia de escritos relativos a la comunicación que los servicios administrativos mantienen con los solicitantes, pero son escasos los expedientes en que se encuentran documentos normalizados para su revisión. Sólo en los expedientes del programa 5/06 se han encontrado documentos normalizados en tres de los ocho expedientes revisados. En otros casos, se archivan o se anotan en la carpeta del expediente los escritos enviados al solicitante. No obstante, algunos servicios archivan estos escritos de forma separada, sin que en el expediente quede constancia de su localización.

Por último, es preciso señalar que la DGE carecía de un sistema con información sobre el número real de solicitudes presentadas para cada uno de los programas de ayuda, fundamentalmente por el hecho de no disponerse de datos suficientes sobre las solicitudes presentadas en las CTAS y en las STAS¹⁷.

V.2 Instrucción: Evaluación de las solicitudes

Dentro de la instrucción del procedimiento, la evaluación de las solicitudes constituye el acto con mayor trascendencia a efectos de su concesión o de su denegación. En atención a ello, se han realizado comprobaciones sobre el cumplimiento de lo establecido respecto de dicha evaluación en los artículos 3, 47 y 48 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, y en los artículos 7, 26, 30, 34, 38, 42, 46, 51, 55, 60, 64, 68, 72, 76 y 80 de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero (BOE 2/3/2006). Los resultados obtenidos se resumen en este apartado.

En consonancia con los artículos 22.1 y 24, apartados 3 y 4, de la LGS, las órdenes TAS/358/2005 y TAS/562/2006 establecen que las solicitudes sean valoradas por unas Comisiones de Evaluación, que tendrán la consideración de órgano colegiado, y cuya composición varía según el órgano competente para la resolución:

a) En aquellas solicitudes cuya resolución competía al Director General de Emigración, la Comisión estaba constituida en el ejercicio 2005 por el titular de la DGE o persona en quien delegara, el Jefe de Servicio correspondiente a los programas a evaluar y un funcionario designado por el Director General, que actuaría como Secretario. Esta composición experimenta una variación en el ejercicio 2006, ya que en lugar del Director General de Emigración pasa a formar parte del órgano evaluador el titular de la SGPAPAE o persona en quien delegue.

b) Cuando el órgano competente para resolver eran los Consejeros de Trabajo y Asuntos Sociales, la Comisión de Evaluación estaba compuesta en el ejercicio 2005 por la persona en quien delegara el Consejero y dos funcionarios designados también por el Consejero. Las bases reguladoras aplicables en el año 2006 cambian esta composición, ya que en lugar de la persona en quien delegue el Consejero, será miembro de la Comisión el Secretario General de la Consejería o persona en quien éste delegue¹⁸. Al realizarse esta modificación, no se tuvo en cuenta que la figura del Secretario General no se contempla en las normas reguladoras de la estructura de las CTAS con carácter general, sino tan sólo para el caso de que «las especiales circunstancias de alguna Consejería lo hagan necesario» (artículo 7 del Real Decreto 904/2003, de 11 de julio, por el que se regula la Administración del MTAS en el exterior), de modo que, al existir CTAS sin Secretario General, la previsión recogida en la base reguladora correspondiente (artículo 7.3 de la Orden TAS/562/2006) era, en diversos casos, de imposible aplicación¹⁹, pese a lo cual tal previsión se reitera en las bases reguladoras aplicables desde el ejercicio 2007 (artículo 5 de la Orden TAS/874/2007).

¹⁷ Se señala en las alegaciones remitidas por el MTIN que la DGCEE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la LRJ-PAC, lleva un registro general, en el que se realizan los asientos de todos los escritos que se presentan, constando en cada asiento los datos contemplados en el apartado 3 del citado precepto. Se añade que las solicitudes presentadas en las CTAS y STAS son remitidas a la DGCEE, son registradas y son entregadas al servicio correspondiente para su trámite. En relación con ello, debe significarse que, con independencia de que existan solicitudes cuya instrucción y resolución corresponda a las CTAS, no se hace referencia en este informe a la carencia de un registro, sino a la inexistencia de un sistema de información.

¹⁸ En el acta de la Comisión de Evaluación de la CTAS en Chile, relativa a la solicitudes de ayudas del programa 11/06, se señala que el Presidente actúa por delegación del Consejero de Trabajo y Asuntos Sociales, lo que se corresponde con lo establecido para la valoración de las solicitudes de los programas de ayudas del ejercicio 2005, pero no para las del año 2006.

¹⁹ Por el contrario, ha podido comprobarse que en alguna CTAS que cuenta con Secretario General, éste no formaba parte de la Comisión de Evaluación. Así, del informe sobre las solicitudes de ayudas del programa 9/06, emitido por la Comisión de Evaluación constituida en la CTAS en Méjico, se desprende que aquélla estaba compuesta por un trabajador social, el responsable financiero y una auxiliar administrativa, sin que, de otra parte, se indique en el documento si alguno de los integrantes del órgano de evaluación actuaba por delegación del Secretario General.

La composición de las Comisiones de Evaluación de las CTAS presenta, además, otros problemas. Tanto la Orden TAS/358/2005, como la Orden TAS/562/2006, prevén que formen parte de aquellas «dos funcionarios designados por el Consejero». Pues bien si el término «funcionario» se toma en su estricto sentido literal haría imposible en algunos casos la constitución de las Comisiones con personal propio de la CTAS, por la inexistencia del número suficiente de éste. En tal sentido, se da incluso algún caso en que en la Consejería correspondiente únicamente tenía, en los ejercicios 2005 y 2006, la condición de funcionario el titular de la Consejería, siendo el resto de la plantilla personal laboral, contratado conforme a la legislación local. Es, pues, necesaria una interpretación extensiva y teleológica para considerar que en el término «funcionario» ha de entenderse también comprendido el personal laboral. La Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, solucionó expresamente el problema, al sustituir el término «funcionarios» por el de «empleados públicos».

De otra parte, en alguna CTAS prestaban servicios menos de tres personas, de modo que tampoco era posible, en estos casos, la constitución de la Comisión con personal propio de la Consejería. Sin embargo, la Comisión de Evaluación de la CTAS en Portugal se constituyó en el ejercicio 2006 tan sólo con dos miembros, debido a que, según consta en el acta de la valoración de las solicitudes de las ayudas presentadas en la convocatoria complementaria del programa 11/06, la citada Consejería cuenta únicamente con dos trabajadores, además del Consejero, todo ello con independencia de no tener tampoco Secretario General. La solución, sin embargo, no puede considerarse correcta, ya que, establecido por el artículo 7.2 de la Orden de TAS/562/2006 el carácter de órgano colegiado de la Comisión de Evaluación, por derivarse tal naturaleza del artículo 22 de la LGS, ha de ser tres el número mínimo de miembros de tal órgano, en virtud de lo dispuesto por el artículo 38.1 de la LOFAGE (regla tres faciunt collegium)²⁰.

Pese a ello, esta fue la solución que se aplicó con posterioridad, como se desprende de las convocatorias de las ayudas de los programas de asociaciones y de centros para el ejercicio 2008²¹, donde se establece que «excepcionalmente, en aquellos casos en que las Consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales no cuenten con suficiente personal para que la Comisión conste de los tres miembros citados, y así se justifique, será suficiente para su constitución con el Presidente y un Vocal»; esta previsión se omite, en cambio, en la convocatoria de las ayudas del programa de educación, pese a que la Resolución de la DGE es de la misma fecha y su publicación se produjo en el mismo BOE en que fueron publicadas las relativas a las ayudas de los programas de asociaciones y de centros. Por su parte, las convocatorias de las ayudas de estos mismos programas y la del de educación para los ejercicios 2009 y 2010²² añadieron que tal previsión se realizaba de conformidad con «la normativa reguladora de los órganos colegiados», sin especificar la norma concreta en que se apoyaba.

Según se desprende de la contestación dada por la DGCEE a la información solicitada por este TCu en torno al hipotético fundamento jurídico de esta previsión, se habría pretendido encontrar aquél en el artículo 26.2 de la LRJ-PAC. Este precepto señala que «los órganos colegiados podrán establecer el régimen propio de convocatorias, si éste no está previsto por sus normas de funcionamiento. Tal régimen podrá prever una segunda convocatoria y especificar para ésta el número de miembros necesarios para constituir válidamente el órgano». Pues bien, indica al respecto la DGCEE que «esa facultad del artículo 26.2 de la Ley 30/1992, que prevé la posibilidad de especificar el número de miembros necesarios para constituir válidamente el órgano en segunda convocatoria, se extendió a la propia composición inicial del órgano». Añade la citada Dirección General que en las convocatorias para el año 2011 se ha subsanado la deficiencia y se expresa que la Comisión de Evaluación estará constituida por tres miembros.

En relación con ello, debe señalarse que si bien en las Resoluciones de la DGCEE de 11 de noviembre de 2010, por las que se convocaron ayudas de los programas de asociaciones y de centros para 2011, se suprime la referencia a la posibilidad de constituir las Comisiones de Evaluación únicamente con dos miembros, no se contempla fórmula alternativa alguna para aquellos casos en los que las actualmente denominadas Consejerías de Trabajo e Inmigración (CTIN) no cuenten con personal suficiente para constituir un órgano evaluador, como sigue siendo el caso de la CTIN²³ en Portugal, ya que, según los datos de la web de esta Consejería, actualizados a 27 de junio de 2011, en ella prestan servicios tres

²⁰ Con posterioridad, la naturaleza colegial de estas comisiones de evaluación se reitera en el artículo 5.4 de la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, que aprobó las nuevas bases reguladoras.

²¹ Resoluciones de la DGE de 19-2 —2008 y de 13-10-2008.

²² Resoluciones de la DGCEE de 5-3-2009, 24-3-2009 y 10-11-2009.

²³ www.mtin.es/es/mundo/consejerias/portugal.

personas, incluido su titular, debiéndose tener en cuenta que éste, por imperativo de lo dispuesto en el artículo 5 de la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, no puede formar parte del órgano de evaluación, al corresponderle la competencia para resolver, todo ello con independencia de los casos en los que por razón de vacante, enfermedad u otras incidencias no pueda contarse con suficiente personal para constituir dicho órgano. En tal sentido, si bien es cierto que el problema ha sido resuelto en ocasiones mediante la avocación, no lo es menos que del artículo 14 de la LRJ-PAC se desprende que esta técnica está prevista para ser aplicada en supuestos concretos²⁴. Consecuentemente, puede servir para resolver el problema de la imposibilidad de constituir el órgano de evaluación por insuficiencia de personal derivada de causas coyunturales (vacante, enfermedad)²⁵, tal y como, por lo demás, prevén las bases reguladoras de la concesión de estas subvenciones (artículo 5.2 de la Orden TAS/874/2007), pero no cuando la falta de suficientes efectivos es debida a una circunstancia permanente, lo que lleva a la necesidad de contemplar expresamente en las bases reguladoras la solución que debe aplicarse en este último caso. Esta solución podría venir dada, entre otras posibilidades, por la atribución, en estos casos, de las funciones de valoración de las solicitudes a la DGCEE, por el desplazamiento de un empleado que preste servicios en la citada Dirección General a fin de completar la composición de la Comisión de Evaluación, o, incluso, por la integración de algún empleado de otras unidades de la Representación Diplomática correspondiente como miembro de dicha Comisión, si ello fuera posible.

En cuanto a la actividad evaluadora, pueden realizarse algunas observaciones, atinentes unas a los programas que son competencia de la DGE, y referentes otras a los programas cuya competencia corresponde a las CTAS, además de otra, de carácter general, relativa a la baremación de las solicitudes.

Respecto de las tareas evaluadoras de las solicitudes presentadas en los primeros de estos programas en el año 2006, puede señalarse lo siguiente:

— En todos los expedientes figuran los documentos de las Comisiones de Evaluación en los que se expresa el resultado de la valoración realizada. Además, en el 72% de los expedientes del programa 1/06, en el 47% de los del programa 2/06 y en la totalidad de los del programa 7/06 se encuentran archivados los documentos que los evaluadores han elaborado para facilitar la valoración por parte de la Comisión.

— En los informes emitidos por las Comisiones de Evaluación sólo se expresa que se han tenido en cuenta los criterios de valoración establecidos, pero no se desglosa ésta por cada uno de dichos criterios. Este desglose tampoco aparece en los documentos elaborados, en su caso, por los evaluadores, salvo en dos programas (1/06 y 2/06), en los que, como se indica más adelante, figura la baremación de cada criterio. Además, en las ayudas del programa 7/06, aunque no existe propiamente una valoración desglosada por los criterios tomados en consideración, existe una hoja con las observaciones realizadas por el evaluador.

— La valoración de las solicitudes del programa 5/06 no se realizó por la misma comisión, sino por dos órganos evaluadores, de distinta composición: uno de ellos realizó la valoración de dos expedientes de subvenciones, que históricamente se conceden a las federaciones agroalimentarias de Unión General de Trabajadores (UGT) y de Comisiones Obreras (CCOO), para información, asesoramiento y atención personal a los trabajadores temporales españoles que se desplazan a la vendimia francesa, mientras que el otro valoró las demás solicitudes. En relación con ello, debe indicarse que esta valoración por diferentes comisiones puede afectar al principio de concurrencia competitiva. Con independencia de lo anterior, analizadas estas dos solicitudes por el equipo fiscalizador, pudo comprobarse que cumplen los requisitos formales exigidos, pero sus respectivas memorias explicativas presentan diferencias significativas en cuanto al número de beneficiarios potenciales, pese a lo cual se les concedió una cantidad idéntica (45.000 euros). Todas estas circunstancias relativas a la realización de la valoración por dos comisiones de evaluación y a la igualdad de la cantidad concedida, pese a la disparidad del

²⁴ La valoración de las solicitudes de ayudas del programa 6/06 presentadas en la CTAS en Canadá fue realizada por una Comisión de Evaluación constituida en la DGE, en virtud de avocación realizada, en fecha 18 de septiembre de 2006, por la titular de la SEIE, que también afectaba a la CTAS en Dinamarca. Esta avocación se derivaba, según se expresa en el acto administrativo correspondiente, del hecho de que tanto la plaza de Consejero, como la de Secretario General de ambas CTAS, se encontraban vacantes, de modo que era preciso realizarla para poder dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 7 de la Orden TAS/562/2006 en cuanto a la composición de las Comisiones de Evaluación y al órgano competente para resolver el procedimiento. La avocación también se refería a la STAS en Andorra.

²⁵ Si bien la avocación se refiere específicamente al aspecto decisorio, las bases reguladoras (artículo 5, apartados 2 y 3 de la Orden TAS/874/2007) permiten interpretar que aquélla pueden conllevar la realización de la evaluación de las solicitudes por una Comisión constituida en la DGE, tal y como sucedió en el caso al que se hace referencia en la nota anterior.

número de beneficiarios potenciales, resultan de aplicación asimismo a estos mismos expedientes del ejercicio 2005²⁶.

— Como se ha señalado en el apartado V.1.A, de la documentación que obra en el expediente se desprende que la Comisión de Evaluación que realizó la primera valoración de las solicitudes presentadas en la tercera convocatoria del programa 11/06 se reunió y realizó la correspondiente propuesta antes de que finalizara el plazo establecido para la presentación de las solicitudes.

Respecto de los programas del ejercicio 2006 cuya instrucción es competencia de las CTAS, las comprobaciones sobre la evaluación de las solicitudes se han limitado a la revisión del contenido de los documentos de las Comisiones de Evaluación que figuran en los expedientes. Los resultados obtenidos se resumen a continuación:

— De la consulta de estos documentos se desprende que ninguna Comisión de Evaluación ha tenido en cuenta, a la hora de valorar las solicitudes del programa 6/06, la posibilidad de realizar en el país de residencia los estudios para los que se solicita la ayuda. Esta omisión tiene su origen en la discordancia existente entre, por una parte, las bases reguladoras (artículo 46 de la Orden TAS/562/2006) y las resoluciones de la DGE de 23 de marzo y de 20 de noviembre de 2006, por las que respectivamente se convocaron ayudas para la promoción educativa en el exterior y se realizó una convocatoria complementaria, donde se incluye entre los criterios de valoración «las posibilidades de acceso con carácter gratuito o subvencionado a los estudios para los que se solicita la ayuda en el país de residencia», y, por otra, la Circular de la DGE 8/2006, de 12 de mayo, en cuyo apartado tercero no figura este criterio entre los que se contemplan con carácter orientativo

— Sólo el 50% de las Comisiones de Evaluación constituidas en las CTAS indican los criterios seguidos para la evaluación de las solicitudes del programa 9/06

— Una referencia específica puede, además, hacerse a varias circunstancias relativas al informe emitido por la Comisión de Evaluación de la CTAS en Alemania, que afectan a cuatro solicitudes del programa 9/06 y que, según se señala expresamente en dicho informe, fueron recibidas fuera de plazo.

Respecto de la primera de estas solicitudes, formulada por Asociación de Familias Españolas de Heilbronn, se entra a valorar positivamente el contenido del programa de actividades, pese a que tuvo entrada fuera de plazo, dejándose «la concesión de subvención a discreción del órgano instructor»), y siendo otorgada finalmente la ayuda, por importe de 937 euros. En el informe se justifica la admisión de una solicitud presentada fuera de plazo en el hecho de que la CTAS había enviado la información de la convocatoria a una dirección postal equivocada, ya que la entidad había cambiado varias veces de domicilio en los últimos años. Esta justificación, sin embargo, no puede considerarse correcta, aun cuando pretenda adoptarse un criterio flexible, entre otras razones porque, aun tratándose de una entidad radicada en el extranjero, los actos de convocatoria se publican en el BOE, que resulta de fácil e inmediato acceso por vía telemática, sin que, de otro lado, ni las bases reguladoras, ni el acto de convocatoria prevean la comunicación a cada posible solicitante, aun cuando ésta constituya un práctica que merezca una calificación positiva. Ha de interpretarse, en consecuencia, que no procedía la valoración de la solicitud presentada fuera de plazo, no pudiendo olvidarse, en tal sentido, que la concesión de las ayudas se realiza en régimen de concurrencia competitiva, de modo que la admisión y valoración de la solicitud podría afectar a los intereses legítimos de los demás solicitantes.

De una segunda solicitud, presentada por la Organización Social Regional Centro de Estudios de la Cultura Española de Moscú, se indica que, pese a haber tenido su entrada fuera de plazo, «teniendo en cuenta las características geográficas e históricas de este colectivo, podría considerarse la adjudicación de la subvención», que finalmente fue concedida por importe de 2.200 euros. En relación con ello, debe significarse que no puede compartirse el criterio aplicado, puesto que es de todo punto obvio que la circunstancia indicada no autoriza a exonerar a una determinada entidad del cumplimiento del plazo establecido para solicitar una subvención, debiéndose además insistir en el perjuicio que puede ocasionarse a los demás solicitantes, dado el régimen de competencia competitiva al que está sometida la concesión de estas ayudas. Por añadidura, en el presente supuesto la entidad solicitante tiene su sede en la ciudad de Moscú, de modo que no se advierte la existencia de dificultad alguna para que dicha entidad hubiera

²⁶ En las alegaciones formuladas, el MTIN explica que el hecho de que la valoración fuera realizada por dos comisiones de evaluación fue debido a que las ayudas concedidas a las dos organizaciones sindicales citadas se referían a proyectos cofinanciados por el Fondo Social Europeo, por ser las únicas solicitudes que reunían los requisitos para ello. Esta circunstancia, sin embargo, no justificaría la disociación orgánica de la valoración de las solicitudes de un mismo programa.

presentado su solicitud dentro del plazo establecido en la representación diplomática o en el consulado de España en la mencionada capital.

Respecto de estas dos solicitudes, debe señalarse que su admisión no se encuentra amparada por lo previsto en el artículo 22 de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, que autoriza a la DGE a establecer, de forma motivada y siempre que existan causas que lo justifiquen, excepciones en cuanto al cumplimiento de algunos requisitos formales o del plazo de presentación de las solicitudes de ayudas. En efecto, ello es así porque, en primer lugar, una cosa es establecer excepciones respecto del cumplimiento de dicho plazo y otra muy distinta es, sin haberse determinado excepción alguna, admitir a posteriori solicitudes presentadas de forma extemporánea, con vulneración del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. Además, la autorización recogida en el precepto debe respetar el principio de concurrencia competitiva, tal y como se preocupan de señalar las Resoluciones de la DGE de 10 de marzo y de 8 de abril de 2005, que, en virtud del precepto análogo recogido en las bases reguladoras del ejercicio 2005 (disposición adicional de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero), ampliaron, a petición de las correspondientes CTAS, los plazos de presentación de las solicitudes del programa 6/2005, donde se indica que «la ampliación solicitada no va a afectar en ningún caso a la resolución final de las ayudas de este Programa 6, dado que se ha efectuado una distribución previa por países del crédito existente, en función del volumen de solicitudes de años precedentes». Por último, incluso en el caso hipotético de que se realizara una interpretación del precepto en cuestión que permitiera admitir solicitudes presentadas de forma extemporánea, resultaría que, como se ha razonado, en ninguno de dos supuestos concretos en los que se aplicó la excepción concurrían causas que justificaran suficientemente la exoneración del cumplimiento del plazo establecido.

La tercera y la cuarta solicitudes, formuladas respectivamente por las Asociaciones de Padres de Familia de Obertshausen y de Duisburgo, fueron presentadas en oficinas de los correos alemanes. Respecto de aquella se señala en el informe que fue depositada en la oficina correspondiente «dos días antes de finalizar el plazo de presentación, según consta en el matasellos del sobre recibido», añadiéndose que si «tenemos en cuenta que en Alemania Correos necesita generalmente un día desde que recibe la correspondencia hasta que la entrega a los destinatarios, consideramos que el retraso no es imputable a la entidad solicitante sino a Correos y se informa su solicitud favorablemente». En relación con la cuarta solicitud, se indica en el referido informe que «tiene entrada fuera de plazo pero con un matasellos de correos muy próximo a la fecha tope de presentación de solicitud, por lo que se le puede aplicar la misma consideración que a la entidad anterior», señalándose acto seguido que «es tenuta en cuenta como posible beneficiaria de subvención sin que esta Comisión tenga la misma seguridad que en el caso anterior». En ambos casos, las ayudas fueron concedidas por importe de 1.500 euros y de 500 euros, respectivamente.

El criterio aplicado en estos dos expedientes no puede ser compartido, ya que ni el artículo 38.4 de la LRJ-PAC, ni las normas sobre servicios postales vigentes a la sazón (Ley 24/1998, de 13 de julio, y artículo 31 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre), ni las bases reguladoras, ni las convocatorias contemplan las oficinas de correos extranjeras como lugares de presentación de solicitudes, de modo que no es posible, ni siquiera con una interpretación espiritualista, considerar que el depósito de un sobre conteniendo la petición correspondiente en tales oficinas cause efectos para el cómputo de los plazos establecidos para formular la solicitud. Así se pronuncian las SSTSJ de Madrid 1220/2004, de 30 de septiembre (fundamento de derecho 3º) y 540/2005, de 18 de mayo (fundamento de derecho 4º), conforme a las cuales el artículo 38.4 de la LRJ-PAC, al aludir a las oficinas de correos, sólo se está refiriendo a las españolas, ya que son las únicas sobre las que el poder ejecutivo español puede ejercer la potestad reglamentaria, siendo el cumplimiento de las normas reglamentarias subsiguientes las que permiten atribuir eficacia jurídica a la presentación de escritos en dichas oficinas. La primera de estas sentencias añade que, a tenor del citado precepto, los escritos dirigidos a las Administraciones Públicas españolas desde el extranjero deben presentarse en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España, lo que excluye que la presentación de escritos en oficinas de correos de otros países equivalga a su presentación en la Administración Pública española destinataria del envío. A mayor abundamiento, el criterio jurisprudencial más reciente niega eficacia a efectos del cumplimiento de los plazos a la presentación de documentación en las oficinas de correos en sobre cerrado certificado cuando no está en juego el acceso a recursos o reclamaciones, sino la adquisición de una posición jurídica ventajosa para el particular (SSTS de 5-6-2003, 5-4-2006 y 24-9-2008).

En cuanto a la baremación de los criterios de valoración, debe señalarse que hasta el ejercicio 2009 las convocatorias no recogen la ponderación de cada criterio que ha de tenerse en cuenta para la evaluación de las solicitudes, por lo que en los expedientes del año 2006 fiscalizados son excepción aquellos en los que figura dicha baremación, quedando reflejada en concreto ésta en los documentos de evaluación de los programas 1/06 y 2/06, así como en los del programa 6/06²⁷. Debe señalarse, no obstante, que a partir del citado año 2009 los criterios de valoración aparecen baremados sólo en las convocatorias de cuatro programas y de una modalidad de ayudas de otro (centros, educación, jóvenes, mujeres y actividades asistenciales y de atención del programa de mayores y dependientes), no estándolo en los demás (asociaciones, proyectos e investigación, comunicación, retorno y ayudas para viajes del programa de mayores y dependientes), sin que se conozca la causa de tal disparidad.

Otro aspecto analizado en los documentos de evaluación de los expedientes revisados del ejercicio 2006 ha sido si consta la causa por la que se propone la denegación, habiéndose comprobado que ésta se incluye en los documentos emitidos por las Comisiones de Evaluación, salvo en tres programas (1/06, 10/06 y 11/06), en los que no se motiva la denegación en el 84%, el 52% y el 92%, respectivamente, de las solicitudes cuya desestimación se propone.

V.3 Resolución

En este apartado se analiza el cumplimiento de lo establecido sobre la resolución de los procedimientos de concesión de ayudas en el artículo 49 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, en el artículo 9 de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, y en los actos de convocatoria, así como con carácter general en la LGS y en la LRJ-PAC.

En primer lugar, hay que señalar que la resolución adopta formas variadas. En unos casos, el expediente finaliza con tantas resoluciones como beneficiarios; en otros, la resolución es única; y, finalmente, en otros, coexisten resoluciones individuales con una resolución global.

Respecto de ello, ha de señalarse que, tanto por economía procesal, como porque así se infiere del artículo 25 de la LGS y del artículo 63 del RLGS, en relación con el artículo 55.3 de la LRJ-PAC, la resolución de concesión debería ser única, si bien habría de incluir la relación de beneficiarios, así como la desestimación de las demás solicitudes.

El contenido de las resoluciones varía según el programa de ayudas, aunque todas incluyen la correspondiente motivación, conforme a lo que establecen el artículo 25 de la LGS, las bases reguladoras y los actos de convocatoria.

De la revisión de la muestra de expedientes de 2006 escogida, se derivan, además, las siguientes circunstancias:

— En un porcentaje muy significativo (el 61%) las resoluciones no están fechadas. En tal sentido, de las pruebas de fiscalización realizadas se desprende que tan sólo lo están en su totalidad las resoluciones del programa 4/06, así como las de las ayudas concedidas del programa 13/06 y las de las subvenciones denegadas del programa 5/06. Asimismo, está fechada la mayoría de las resoluciones de las ayudas concedidas de cuatro programas (1/06, 10/06, 11/06 y 14/06) y de las denegadas de tres programas (1/06, 11/06 y 14/06).

— Por el contrario, en la totalidad de las resoluciones de las ayudas de los programas 2/06, 3/06, 7/06, 8/06 y 12/06, así como de las denegadas del programa 9/06 no figura la fecha. Esta tampoco está reflejada en la mayoría de los expedientes de ayudas del programa 6/06 (el 89% de las resoluciones de las ayudas concedidas y el 96% de las denegadas), así como en un porcentaje significativo (el 30%) de las resoluciones de las ayudas concedidas del programa 9/06. Este hecho es debido, según información de la Subdirección General de Prestaciones Sociales (SGPS), a instrucciones de la entonces DGE y así queda expresamente establecido, según se ha comprobado, en la Circular 8/2006, de 12 de mayo para el programa 6/06 y en la Circular 7/2006, de 10 de mayo para el programa 9/06, donde se señala expresamente que «en las resoluciones no deberá constar fecha ni tampoco deberá estamparse la firma del Consejero de Trabajo y Asuntos Sociales», circunstancia que, según se desprende de ambas Circulares, está en relación con la necesidad de cumplir los trámites de fiscalización y de contabilidad.

²⁷ La Circular de la DGE 8/2006, de 12 de mayo, incluye una baremación de las solicitudes, si bien de carácter meramente orientativo, recogiendo, según las comprobaciones realizadas, el 50% de las CTAS la puntuación total y el otro 50% la puntuación desglosada por criterios de valoración. Debe añadirse que este último modo de proceder es el que se acomoda más exactamente a lo establecido en dicha Circular.

— Además, en ambas Circulares no parece distinguirse adecuadamente la propuesta de resolución y la resolución. En efecto, los apartados quinto y tercero, respectivamente, de las dos Circulares establecen que «las resoluciones de concesión de ayuda estarán sujetas a fiscalización previa. Una vez reunida la Comisión de Evaluación, las Consejerías remitirán a la Dirección General de Emigración, el acta, firmada y fechada, de la reunión celebrada por dicha Comisión y la propuesta de resolución de concesión conjunta. En las resoluciones no deberá constar fecha ni tampoco estamparse la firma del Consejero de Trabajo y Asuntos Sociales. La propuesta de resolución, junto con el informe y el Acta de la Comisión de Evaluación correspondiente, servirán de base para la confección del correspondiente documento contable ADOK y situar en cada Consejería el importe necesario para abonar las ayudas... Una vez fiscalizado el expediente y enviado a las Consejerías, ésta remitirán la correspondiente Resolución de Notificación (sic) a cada beneficiario». Parece que, en lugar de señalarse que en las resoluciones no debería constar fecha y firma, se debió indicar que, una vez fiscalizado el expediente y devuelto a las Consejerías, los titulares de éstas firmarían y fecharían las resoluciones y las notificarían seguidamente a los interesados.

— En cuanto al cumplimiento del plazo máximo dentro del cual debe dictarse y notificarse la resolución, ha de indicarse que la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero (artículo 9.2), en consonancia con el artículo 25.4 de la LGS, lo establece en seis meses a contar desde la fecha de publicación de la convocatoria, si bien prevé que las convocatorias puedan posponer sus efectos a una fecha posterior. Pues bien, en los actos de convocatoria de la mayoría de los programas el citado dies a quo se fija en la fecha de publicación de la convocatoria (programas 3/06, 4/06, 5/06, 6/06, 7/06, 8/06, 9/06, 11/06, 12/06 y 14/06) o en el día siguiente al de dicha publicación (programa 10/06), si bien, como excepción, en algunos casos el inicio del cómputo del plazo se establece en la fecha de presentación de las solicitudes (programas 1/06, 2/06 y 13/06). En las comprobaciones realizadas se han encontrado retrasos en el 0,43% de las ayudas concedidas del programa 1/06 y en el 36,36% de las del programa 2/06.

— Se ha encontrado evidencia de la notificación a los beneficiarios de las ayudas en la mayoría de los expedientes revisados, con excepción de algunos programas. Dejando aparte los expedientes de los programas 6/06 y 9/06, así como las ayudas hasta 6.000 euros del programa 11/06, cuya resolución corresponde las CTAS, y que no han sido objeto de comprobación a estos efectos, las citadas excepciones corresponden a la totalidad de los expedientes revisados del programa 8/06, así como a la totalidad de los expedientes denegados del programa 7/06.

V.4 Recursos

En este apartado del informe se analiza la interposición de recursos administrativos contra las resoluciones de las solicitudes de las ayudas objeto de fiscalización en la forma y plazos previstos. De las pruebas de fiscalización realizadas respecto de los expedientes del ejercicio 2006 se desprende lo siguiente:

— La SGPS no dispone de información agregada, desglosada por programas, de los recursos interpuestos contra las resoluciones de las solicitudes de ayudas, a excepción de las relativas a dos programas (1/06 y 2/06). En otros dos programas (3/06 y 4/06), el registro contempla la variable, pero no hay ningún dato cumplimentado. En los demás programas, los recursos se archivan en carpetas, junto con los documentos del procedimiento cuya resolución se recurre²⁸.

— Todas las resoluciones dictadas por la DGE o por las CTAS hacen referencia a los recursos que proceden, ya sea en vía administrativa ya en vía judicial, además del órgano ante el que han de interponerse.

— En los expedientes revisados en la muestra se han analizado trece recursos de reposición (cinco del programa 1/06, tres del 2/06, dos del 3/06, dos del 4/06 y uno del 9/06). De las comprobaciones realizadas se desprende que, a excepción de un recurso, cuya resolución fue estimatoria, todos fueron resueltos en el plazo establecido en el artículo 117.2 de la LRJ-PAC. Todas las resoluciones fueron notificadas a los recurrentes.

V.5 Publicación de las ayudas concedidas

El artículo 18 de la LGS ordena la publicación de las subvenciones concedidas en el diario oficial correspondiente, en los términos que se fijan reglamentariamente, si bien contempla algunas excepciones,

²⁸ Señala el MTIN en sus alegaciones que el hecho de no disponerse de información agregada, desglosada por programas, de los recursos interpuestos, se debe a su escaso número. Esta circunstancia, sin embargo, facilitaría precisamente disponer de esa información.

entre las que figura el supuesto de aquéllas cuyo importe, individualmente consideradas, sea inferior a 3.000 euros, en cuyo caso las bases reguladoras deberán prever la utilización de otros procedimientos que aseguren la publicidad de los beneficiarios. Por su parte, el artículo 30 del RLGS determina que la publicación de las subvenciones deberá realizarse durante el mes siguiente a cada trimestre natural y que se incluirán todas las concedidas durante dicho período, salvo aquéllas cuya publicación estuviera excluida por la Ley.

Las comprobaciones realizadas sobre la publicación de las ayudas concedidas ofrecen el resultado que se describe seguidamente.

Para los programas de 2005, ni la Orden TAS/358/2005, de 14, de febrero, ni las convocatorias de las ayudas de los programas 7/05 y 11/05 contemplan previsión alguna acerca de la publicación de las ayudas concedidas. Ante el silencio de las bases reguladoras, cuando menos las ayudas de cuantía igual o superior a 3.000 euros debían ser publicadas en el BOE, por aplicación directa del artículo 18 de la LGS.

En cumplimiento de lo establecido en este precepto de la LGS, en el BOE de 7 de noviembre de 2006 se publicaron las ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros concedidas durante el año 2005 en el marco de los programas regulados por la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero²⁹, a excepción de las relativas a los programas 9/05 y 11/05, lo que estaría justificado por no llegar el importe de cada una de ellas a 3.000 euros. De otra parte, de los datos obtenidos por el equipo fiscalizador se desprende que la publicación no ha incluido la totalidad de las ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros, ya que se ha omitido respecto de un total de 26: dos ayudas del programa 7/05, por importe de 4.961 y de 3.020 euros; y cinco del programa 8/05, 14 del programa 10/05 y cinco del programa 13/05, todas ellas de 3.000 euros cada una (ver anexo 6).

Respecto de las ayudas de importe inferior a esta cantidad, la DGCEE, a requerimiento de este TCu, tras señalar que las bases reguladoras vigentes en 2005 no contemplaban ningún procedimiento de publicidad, ha informado que «los Consejeros de Trabajo e Inmigración disponían de los tabloneros de anuncios de la propia Consejería, así como de las asociaciones y centros españoles, como medio para informar sobre la concesión de estas subvenciones».

Por su parte, la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, en su artículo 9.3, estableció tres modalidades de publicidad de las ayudas concedidas:

- En el BOE y, en todo caso, en los tabloneros de anuncios de las ADPTAS (programas 1/06 y 2/06).
- En el BOE y, en todo caso, en el tablón de anuncios de las CTAS (programas 3/06, 4/06, 5/06, 6/06, 7/06, 8/06, 9/06, 10/06, 11/06, 13/06 y 14/06)
- Únicamente en el tablón de anuncios de las CTAS (programa 12/06).

Por tanto, si se pone en relación lo dispuesto en esta Orden con el artículo 18 de la LGS, es posible interpretar que no resultaba exigible que las ayudas de importe inferior a 3.000 euros fueran publicadas en el BOE, siendo suficiente que fueran hechas públicas, según los programas, bien en los tabloneros de anuncios de las Adptas, bien en los de las CTAS. En el caso específico del programa 12/06, ha de entenderse que, pese a lo establecido en las bases reguladoras, las ayudas de cuantía igual o superior a 3.000 euros, si las hubiere, deberían haber sido objeto de publicación en el BOE, ya que la excepción recogida en el artículo 18.3.c de la LGS atañe únicamente a las de importe inferior a la citada cantidad.

Dada la práctica imposibilidad de comprobar la exhibición de las subvenciones concedidas en los tabloneros de anuncios, las comprobaciones se han ceñido a la publicación en el diario oficial, resultando que en los Boletines Oficiales del Estado de 4 de noviembre de 2006, de 23 de febrero de 2007 y 24 de mayo de 2007 fueron publicadas, respectivamente, las ayudas concedidas durante los dos primeros y los dos últimos trimestres de 2006, así como durante el primer trimestre de 2007, en el marco de diez programas (1/06, 2/06, 3/06, 4/06, 5/06, 7/06, 8/06, 9/06, 11/06 y 14/06)³⁰. De los datos obtenidos por el equipo fiscalizador se desprende, sin embargo, que esta publicación no ha incluido todas las ayudas concedidas en el marco de dichos programas, habiéndose podido observar la omisión de 128. No consta, además, que fueran publicadas en el BOE las ayudas relativas a los programas 6/06, 10/06, 12/06 y 13/06, lo que estaría justificado, en razón de su cuantía, en el caso de los tres primeros, pero no en el del programa 13/06, al ascender la única ayuda concedida por la DGE a 284.271 euros, con lo que el total de ayudas concedidas cuya preceptiva publicación se ha omitido asciende a 129: una ayuda del programa 2/06,

²⁹ Resolución de la SEIE de 4-10-2006.

³⁰ Resoluciones de la SEIE de 4-10-2006, de 23-2-2007 y de 9-5-2007. En tres de los programas (3/06, 4/06 y 5/06), la publicación incluye ayudas de importe inferior a 3.000 euros, lo que, como se ha expresado, no era obligado.

por importe de 3.800 euros; dos del programa 5/06, por importe de 45.000 euros cada una; dos del programa 8/06, por importe de 4.510 y de 7.000 euros; siete del programa 9/06, por importe de 3.000 euros cada una; 97 del programa 11/06; una del programa 13/06; y 19 del programa 14/06 (ver anexo 7).

En los ejercicios posteriores, si bien no consta la publicación de las ayudas concedidas en 2007 y 2008 en las modalidades de promoción educativa en el exterior y para prácticas universitarias (programa de educación), de viajes para mayores (programa de mayores y dependientes) y de suscripción a publicaciones (programa de comunicación), ello estaría justificado, al ser inferiores a 3.000 euros. Por el contrario, no todas las ayudas de cuantía igual o superior a esta cantidad habrían sido objeto de la preceptiva publicación en el BOE, ya que, cuando menos, no consta la de algunas ayudas de los programas de centros, mujeres y jóvenes, concedidas en el ejercicio 2007 (ver anexo 8)³¹. Tampoco consta que se publicaran en el BOE las ayudas de formación para el empleo (programa de jóvenes) de importe inferior a 3.000 euros, concedidas en el marco de la segunda convocatoria de 2008 (Resolución de la DGCEE de 23-10-2008), cuya publicación en el BOE resultaba, como excepción, obligada, por así desprenderse de lo dispuesto en el apartado noveno, número 3, de la convocatoria.

A partir del año 2009, junto a ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros, figuran también incluidas en las correspondientes resoluciones publicadas en el BOE ayudas de importe inferior a la citada cantidad, por así exigirlo las respectivas convocatorias, en las que no se realiza ninguna distinción por razón de cuantía. Se trata, en concreto, de ayudas del programa de centros (Resoluciones de la SEIE de 18-5-2009, de 20-10-2009 y de 3-4-2010), concedidas en el primer, segundo y tercer trimestres de 2009 (Boletines Oficiales del Estado de 2-6-2009, de 6-11-2009 y de 3-4-2010), así como de ayudas del programa de asociaciones (Resolución de la DGCEE de 26-5-2010), concedidas durante el primer trimestre de 2010 (BOE de 14-6-2010). No consta, sin embargo, que fueran objeto de publicación en el BOE las ayudas concedidas en las modalidades de promoción educativa en el exterior y para prácticas universitarias (programa de educación) y de suscripción a publicaciones (programa de comunicación). Tampoco consta la publicación de las ayudas de viajes para mayores (programa de mayores y dependientes), pero en este caso tal omisión estaría justificada, al ser de importe inferior a 3.000 euros, cuya publicación en el BOE, como única excepción a la regla general, no viene exigida por las correspondientes convocatorias.

Todo ello permite llegar a las siguientes conclusiones:

- En las bases reguladoras aplicables a los programas del ejercicio 2005 no se prevé un procedimiento de publicidad alternativo a la publicación en el BOE para las subvenciones de importe inferior a 3.000 euros.
- No se ha publicado en el BOE la totalidad de las ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros concedidas en el marco de las convocatorias de 2005 y 2006.
- Tampoco consta la preceptiva publicación en el BOE de algunas ayudas a partir del ejercicio 2007.

Con independencia de ello, ha podido observarse la existencia de una práctica divergente entre los gestores de los programas, lo que indica la inexistencia, en ocasiones, de una interpretación unívoca de las previsiones relativas a la publicidad de las ayudas. En concreto, mientras que la DGE no hizo públicas en el BOE las subvenciones del ejercicio 2008 de importe inferior a 3.000 euros, el IMSERSO sí las incluyó en la Resolución de 20 de febrero de 2009 (BOE de 23-3-2009), por la que publicó las ayudas para cuya concesión era competente, aun cuando su publicación en el BOE no parece que fuera obligada.

Por último, ha podido comprobarse la existencia de divergencias no justificadas entre la información proporcionada al equipo fiscalizador por la DGCEE y la publicada en el BOE respecto del importe y número de beneficiarios de las ayudas. En concreto, en relación con las concedidas en 2005, estas divergencias son las siguientes:

- Según la DGCEE el importe total de las ayudas del programa 4/05 ascendió a 2.124.100 euros, que fueron concedidas a 31 beneficiarios, mientras que según la información publicada en el BOE la cuantía total de estas ayudas fue de 2.123.700 euros para un total de 34 beneficiarios.

³¹ Según las bases reguladoras aplicables desde 2007 (artículo 8.5 de la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo), las ayudas concedidas se harán públicas en el BOE, así como, en todo caso, en el tablón de anuncios de las CTAS correspondientes, en los términos previstos en el artículo 18 de la LGS. Por su parte, las convocatorias de los ejercicios 2007 y 2008 prevén la publicación se lleve a cabo en el BOE, así como en el tablón de anuncios de las CTAS. Por consiguiente, las ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros deberían haber sido publicadas en el BOE y en los tabloneros de anuncios de las CTAS, mientras que para las de importe inferior a dicha cantidad bastaba que fueran hechas públicas en los citados tabloneros de anuncios.

— A tenor de los datos proporcionados por la DGCEE, el importe total de las ayudas concedidas en el programa 6.2/05 (Becas «Reina Sofía») ascendió a 477.000 euros, mientras que, de acuerdo con la información publicada en el BOE, tal cuantía fue de 477.600 euros.

— Conforme a la información proporcionada por la DGCEE, en el programa 7/05 se concedieron ayudas por un total de 69.120 euros, mientras que según los datos publicados en el BOE, el importe total de las ayudas fue de 70.791 euros.

— De acuerdo con los datos proporcionados por la DGCEE el importe total de las ayudas del programa 13/05 fue de 1.809.000 euros, lo que no se corresponde con la cifra de 1.856.500 euros reflejada en la información publicada en el BOE.

Como puede observarse en tres de estos programas (4/05, 7/05 y 13/05), el importe total de las ayudas concedidas que aparece publicado en el BOE es superior al proporcionado por la DGCEE, cuando, al no aparecer publicadas las ayudas de menos de 3.000 euros, debería ser necesariamente igual o inferior. En cuanto a las ayudas del programa 6.2 no es explicable que a mayor número de beneficiarios corresponda un menor importe total.

VI. PAGO Y JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS

La gestión del pago de las ayudas y su justificación está condicionada tanto por las específicas características de la organización del MTAS en el ámbito de la emigración, como por el marco jurídico que regula estas actuaciones. Como ya se ha señalado, las competencias sobre algunos programas de ayudas están desconcentradas en las CTAS (hoy, en las CTIN), que tienen atribuidas las relativas a la instrucción, resolución y pago, lo que resulta determinante a la hora de analizar los procedimientos empleados para su gestión.

En lo referente a la gestión del pago, los artículos 51 de la Orden TAS/358/2005 y 11 de la Orden TAS/562/2006, por las que se establecen las bases reguladoras aplicables en los ejercicios 2005 y 2006, regulan la forma de hacer efectivas las ayudas, señalando que:

— El importe de las ayudas se librará por anticipado a favor de los beneficiarios en el momento de la concesión, salvo las relativas a la participación en colonias de vacaciones, albergues o campamentos, que se abonarán una vez celebrada la actividad y previa presentación de los oportunos justificantes. Este libramiento por anticipado supone que su realización se encuentra condicionada a la elaboración del proyecto de la actividad objeto de subvención y a su posterior justificación, o a la acreditación de la situación de carencia de recursos, cuando se trate de ayudas del programa 1.

— El abono de la ayuda reconocida se realizará directamente al interesado o bien a través de las CTAS o de las Adptas.

— La documentación que, en su caso, se requiera para acceder al cobro de la ayuda reconocida quedará especificada en la resolución de concesión.

Así las cosas, es preciso diferenciar los pagos efectuados en territorio español, que se realizan en firme por los servicios centrales del ministerio, o por las ADPTAS, de los efectuados a perceptores que residen en el exterior, para cuya materialización es preciso situar, mediante el sistema de pagos a justificar, fondos a favor de las CTAS, responsables del pago final.

Esto supone que, si bien a ambos procedimientos les es de aplicación lo establecido en el artículo 34 de la LGS sobre el pago de subvenciones y en el artículo 75 de la LGP respecto de la ordenación de los pagos, en los realizados en el exterior ha de tenerse en cuenta también lo establecido en el artículo 79 de la LGP, en relación con la gestión de los pagos a justificar, así como la disposición adicional quinta de esta misma Ley en lo atinente a la gestión de gastos y pagos en el exterior, además de las normas de desarrollo de estos dos preceptos, el Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, y el Real Decreto 938/2005, de 29 de julio, respectivamente.

El artículo 34 de la LGS, que regula el pago de las subvenciones, diferencia entre los casos en que se aporta la documentación justificativa de la aplicación de los fondos por el beneficiario o entidad colaboradora y aquellos otros en los que el pago se realiza en concepto de anticipo sin la previa aportación de la documentación en cuestión.

El pago a justificar del artículo 79 de la LGP y el pago anticipado de la subvención del artículo 34 LGS tienen en común que la justificación del gasto es posterior al libramiento; sin embargo, el tratamiento contable y las normas sobre justificación posterior difieren, resultando difícil armonizar las exigencias de

ambos procedimientos en caso de emplearse simultáneamente. Contablemente, en el ámbito de las subvenciones, los libramientos de anticipos se tramitan como pagos en firme, de ahí que es frecuente denominarlos «pagos en firme de justificación diferida». Las normas de justificación de estos pagos se contienen en el artículo 30 de la LGS, en los artículos 69 a 82 del RLGS y en las correspondientes bases reguladoras de cada tipo de subvención. Estas normas no coinciden con las reguladoras de los pagos a justificar ni en los plazos, cuya fijación compete a las bases, ni en los obligados a hacerlo, que serán los perceptores, beneficiarios o entidades colaboradoras, y no los cajeros pagadores. En todo caso, la utilización de la modalidad de pago a justificar para los anticipos de subvenciones exige la coordinación de ambas modalidades de pago y justificación.

En este sentido, es en las propias bases reguladoras de las ayudas donde se definen los elementos diferenciadores de ambos procedimientos, separándose expresamente la justificación de los pagos por parte de las CTAS (artículos 54 de la Orden TAS/358/2005 y 14 de la Orden TAS/562/2006) de la justificación de las ayudas por parte de los beneficiarios (artículos 55 de la Orden TAS/358/2005 y 15 de la Orden TAS/562/2006). Esta misma separación existe en las bases reguladoras aplicables desde 2007 (artículos 12 y 13 de la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo). Del análisis de estos preceptos debe interpretarse, al contrario de lo hecho por el MTAS, que ambas justificaciones han de realizarse por separado, al ser claramente distintos tanto su alcance, como los plazos de justificación y la responsabilidad de los obligados a presentarlas. En efecto, los libramientos de los fondos a justificar puestos a disposición de las CTAS deben justificarse mediante la acreditación de los pagos a los perceptores de las ayudas, siendo responsables de su justificación las propias Consejerías dentro de los plazos que al efecto establece la normativa de pagos a justificar; mientras que la obligación de justificar la aplicación de las ayudas recae, en cambio, sobre los beneficiarios, en los términos establecidos en las propias bases reguladoras y en el artículo 30 de la LGS y dentro de los plazos que se fijan en las resoluciones de concesión y, en todo caso, dentro de los seis meses a contar desde la fecha de recepción de la ayuda.

Por último, es preciso destacar la discordancia existente, respecto de los plazos de justificación de los libramientos de fondos a favor de las CTAS, entre lo establecido en las bases reguladoras y las normas que regulan los pagos a justificar. En efecto, mientras que en las bases reguladoras se señala que dicha justificación se efectuará dentro del plazo de seis meses, a contar desde la fecha contable del documento ADOK, el artículo 79.4 de la LGP, tras establecer como regla general un plazo de tres meses para rendir la cuenta justificativa, determina como excepción que las cuentas de los pagos en el extranjero podrán ser rendidas en el plazo de seis meses. El precepto no fija, sin embargo, el dies a quo para el cómputo del plazo, de modo que es preciso acudir a una norma reglamentaria, como es el artículo 10.1 del Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados a justificar, para considerar que el plazo reseñado debe comenzarse a contar desde la percepción de los fondos correspondientes. Así se señala, por otro lado, en las instrucciones impartidas por la DGE (v. gr., Circulares 10/2005, de 14 de abril de 2005, y 7/2006, de 10 de mayo de 2006, por las que se imparten instrucciones para la aplicación del programa de ayudas a instituciones para actividades de carácter asistencial y cultural —programas 8/05 y 9/06-). Con posterioridad, la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, al regular en su artículo 12 la justificación de los pagos, no incluye la referencia a la «fecha contable del documento ADOK», limitándose a señalar el plazo de seis meses, sin indicación del dies a quo.

En los apartados siguientes se analiza el procedimiento de pago de las ayudas concedidas, así como su justificación y control, partiendo de la documentación y de la información generada por la extinta SGPAPAE en la gestión de los diferentes programas de ayudas, así como por la USH que, como ya se ha señalado, dispone de una base de datos para el seguimiento del procedimiento del pago y de su ulterior justificación.

VI.1 Pago de las ayudas

En este apartado se muestran, además de los resultados del análisis de los distintos procedimientos empleados por el MTAS para hacer efectivos los pagos correspondientes a las ayudas concedidas, los obtenidos en los trabajos realizados para comprobar el pago efectivo a los perceptores de las ayudas, así como en el examen de las diferencias entre las ayudas concedidas y las pagadas.

El procedimiento del pago de las ayudas se inicia con la elaboración de las propuestas de pago por la SGPAPAE, tanto las correspondientes a pagos en firme como las de pagos a justificar, las cuales se envían a la USH, desde donde, previa asignación de un número de expediente económico y registro en la base de datos en la que se efectúa su seguimiento, se remiten a la intervención delegada para su

fiscalización. Una vez intervenidas, se envían a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera para proceder al pago de las ayudas a los beneficiarios o a la situación de los fondos a favor de las CTAS.

En la práctica, como se ha señalado anteriormente, la forma del pago está condicionada por el lugar de residencia del beneficiario de la ayuda, lo que determina que el abono se realice en firme para los residentes en España, o que se utilice el sistema de pagos a justificar para los residentes en el exterior, lo que genera diferentes situaciones para cada uno de los programas de ayudas fiscalizados:

— Pago en firme: se realiza mediante transferencia a las cuentas corrientes de cada beneficiario. Se trata de los pagos en firme, a beneficiarios retornados y entidades privadas españolas, de las ayudas de los programas 2/05, 3/05, 4/05, 5/05, 6.2/05, 13/05, 2/06, 3/06, 4/06, 5/06, 7/06 y 14/06, y los pagos a entidades que realizan la prestación o el servicio de las ayudas concedidas a los beneficiarios residentes en el exterior de los programas 7/05, 9/05, 11/05, 12/05, 8/06, 10/06, 12/06 y 13/06.

Los pagos de las ayudas correspondientes al programa 1 también se realizaban en firme en los ejercicios 2005 y 2006³², pero en este caso por la ADPTAS de la provincia en la que residía el beneficiario. El pago se materializaba mediante cheque nominativo y aunque este procedimiento está previsto en la normativa vigente, provocaba retrasos en la percepción de las ayudas por los beneficiarios, de modo que hubiera sido preferible utilizar el procedimiento seguido con carácter general, salvo en los casos en que tal utilización no fuera posible. Por último, también se efectúan pagos en firme a entes públicos, exclusivamente por el MTAS, en algunas ayudas de los programas 4/05, 5/05, 7/05, 8/05, 13/05, 4/06, 5/06, 8/06 y 14/06.

— Pago en divisas de obligaciones contraídas en moneda nacional de pagos a justificar: se trata de los pagos a beneficiarios residentes en el exterior de las ayudas concedidas en los programas 3/05, 4/05, 5/05, 6.1/05, 7/05, 8/05, 10/05, 13/05, 3/06, 4/06, 5/06, 6/06, 8/06, 9/06, 11/06 y 14/06. Los fondos se sitúan en las cuentas autorizadas del Banco de España de pagos en el extranjero correspondientes a las CTAS y éstas a su vez lo entregan a los beneficiarios.

En resumen, la existencia de formas de pagos diferentes, según se realicen en territorio español o en el exterior, provoca que para el pago de ayudas correspondientes a un mismo programa (3/05, 4/05, 5/05, 7/05, 13/05, 3/06, 4/06, 5/06, 8/06 y 14/06) se empleen formas de pago distintas, generándose diferencias en los procesos de justificación y control. Por otra parte, no estaba justificado que los pagos correspondientes a las ayudas del programa 1 no se realizaran de forma centralizada como el resto de pagos en firme efectuados en territorio español, lo que lejos de mejorar el procedimiento general, provocaba retrasos en el pago, a la vez que dificultaba su tramitación administrativa.

En otro orden de cosas, de la información obtenida se concluye que en los ejercicios 2005 y 2006 fue pagada a los beneficiarios la práctica totalidad de las ayudas concedidas, pudiendo destacarse como excepción más significativa, al margen de algunas renuncias de escasa importancia cuantitativa, el caso de una de las editoriales receptoras de las ayudas de los programas 9/05 y 10/06, a la que no se le hicieron efectivas ni las ayudas correspondientes a la convocatoria de 2005, por importe de 92.907,30 euros, ni el 50% de las de la convocatoria de 2006, por una cantidad de 11.481,00 euros, en ambos casos por no estar al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social.

VI.2 Justificación y control de las ayudas

La Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, en sus artículos 24 y 53 a 58 y la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, en sus artículos 13 a 18 y 50, respectivamente, regulan la justificación de las subvenciones, así como la responsabilidad y el régimen sancionador, las incompatibilidades y exclusiones y el potencial reintegro de los fondos percibidos.

También en las distintas convocatorias de los ejercicios 2005 y 2006 se hace referencia a los aspectos relacionados con la justificación de las ayudas, si bien hay que significar que el tratamiento que se les da no es homogéneo. Así, en unos casos, los menos, los actos de convocatoria regulan con detalle el procedimiento de justificación, mientras que en la mayoría de los casos se limitan a incluir una mera remisión a las bases reguladoras.

Las citadas bases establecen el procedimiento de justificación de las ayudas por parte de los beneficiarios, indicando que estarán obligados a justificar los gastos realizados con cargo a aquéllas de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la LGS, salvo en los casos de los programas 1 y 2, en los

³² Recuérdese que por Real Decreto 1493/2007, de 12 de noviembre, estas ayudas pasaron a ser de concesión directa.

que bastará que, con carácter previo a la resolución, quede acreditada la concurrencia de la situación objeto de la ayuda, y que dicha justificación deberá efectuarse dentro del plazo que se fije en la respectiva resolución de concesión y, en todo caso, dentro de los seis meses a contar desde la recepción de la ayuda. La forma de la justificación se acomodará a las instrucciones que se dicten por la DGE y a lo establecido en la indicada resolución, siendo requisito ineludible la presentación de las facturas o recibos originales de los gastos realizados. Además, establecen que los beneficiarios deben aportar una memoria justificativa de la aplicación de la ayuda concedida y explicativa de su realización.

El procedimiento de justificación varía dependiendo del destino de los pagos y de la forma del pago:

— En los pagos en el exterior de los programas 3/05, 4/05, 5/05, 6.1/05, 7/05, 8/05, 10/05, 13/05, 3/06, 4/06, 6/06, 8/06, 9/06, 11/06 y 14/06 la justificación aportada por los beneficiarios, consistente en facturas o recibos originales de los gastos realizados, forma parte de las cuentas justificativas rendidas por las CTAS, de acuerdo con lo previsto en el artículo 79.4 de la LGP y en el resto de la normativa reguladora de los pagos a justificar. Las citadas cuentas justificativas se remiten a la intervención delegada en el MTAS para su fiscalización y, una vez aprobadas por éste, se envían al TCu.

— En el caso de los pagos en firme realizados en territorio español, correspondientes a los programas 3/05, 4/05, 5/05, 13/05, 3/06, 4/06, 5/06 y 14/06, la justificación se realiza directamente por los beneficiarios ante la SGPAPAE, donde se revisan las memorias económica y explicativa de las ayudas concedidas y se envía escrito de conformidad o de solicitud de subsanación al beneficiario firmada por el responsable del servicio que gestiona la ayuda y, una vez dada la conformidad, se devuelven los comprobantes a los beneficiarios. En las ayudas del programa 2 la justificación se limita a la acreditación de la continuidad de la actividad para la que se ha concedido la ayuda y en las de los programas 6.2/05 y 7/06, con carácter previo al pago de la beca, se requiere la documentación acreditativa del pago de las tasas académicas del curso para el que se ha concedido la ayuda; sin embargo, no se comprueba si se realizan los estudios para los que se han concedido la ayuda y su resultado.

— En los pagos a entidades por la gestión de la prestación o del servicio de las ayudas de los programas 7/05, 9/05, 11/05, 12/05, 8/06, 10/06, 12/06 y 13/06 la justificación se envía por las citadas entidades directamente a la SGPAPAE, que se limita a realizar la propuesta del pago por el importe de la facturación presentada por las entidades.

La información sobre la justificación y el control de las ayudas se ha obtenido, para los pagos realizados en el exterior, de la base de datos de la USH, mientras que para los pagos en territorio español no se dispone de información normalizada, dependiendo la misma de cada uno de los servicios de la SGPAPAE que gestionaban los distintos programas.

Para analizar el procedimiento de justificación se ha comprobado la documentación relativa a las cuentas justificativas de 171 libramientos de fondos correspondientes a las ayudas de 2005 y 2006 y pagadas tanto en el exterior como en España, obteniéndose del examen de los documentos relativos a la justificación de las subvenciones que están incorporados a dichas cuentas los resultados que se incluyen en los apartados siguientes.

A) Justificación de los pagos en el exterior

Los pagos en el exterior corresponden a la totalidad de las ayudas de los programas 6.1/05, 8/05, 10/05, 6/06, 9/06 y 11/06 y a una parte de los pagos de los programas 3/05, 4/05, 5/05, 7/05, 13/05, 3/06, 4/06, 5/06, 8/06 y 14/06.

Como ya se ha señalado en párrafos anteriores, los pagos en el exterior a los beneficiarios de las ayudas son realizados por las CTAS, siendo de aplicación a los fondos puestos a su disposición el régimen de pagos a justificar. En el procedimiento adoptado desaparece la cuenta justificativa de la subvención, tal y como se define en el artículo 30 de la LGS, quedando integrada la justificación de la subvención en la cuenta justificativa de los pagos a justificar. Sin embargo, de lo indicado en las bases reguladoras sobre la justificación de ayudas, se deduce que este procedimiento debería ser totalmente independiente de la justificación de los fondos librados a justificar a favor de las CTAS para efectuar los pagos a los perceptores de aquéllas, sin que, por tanto, se encuentre fundamento al procedimiento de justificación empleado.

La justificación de las subvenciones se materializa mediante una certificación de la CTAS, realizada sobre la base de los justificantes presentados por los beneficiarios de las ayudas, la indicación de la aplicación presupuestaria del cargo, la cuenta justificativa de las obligaciones satisfechas con cargo a las

órdenes de pago y la certificación del cambio de moneda en su caso. Las CTAS envían además los comprobantes originales de las ayudas de los programas cuya competencia corresponde a la DGE. Por lo que respecta a su tramitación, las cuentas justificativas de las CTAS se reciben en la SGPAPAE, donde se procede a su revisión y se remiten a la USH para su envío a la intervención delegada en el MTAS. Una vez comprobada la documentación, la intervención emite el informe de la cuenta justificativa de los pagos a justificar, con su opinión favorable o desfavorable, y lo envía de nuevo a la USH para que, a su vez, lo comunique a la SGPAPAE y ésta a la CTAS correspondiente para que proceda a la aprobación de la cuenta o a la subsanación, en su caso, de los defectos puestos de manifiesto en dicho informe.

El problema se produce al incorporarse la justificación de la subvención presentada por los beneficiarios a la cuenta justificativa de los fondos a justificar recibidos por las CTAS, ya que el plazo de justificación de aquella, seis meses a partir de la percepción de la ayuda, finaliza con posterioridad al plazo fijado para la justificación de los pagos a justificar, también de seis meses, pero contados desde la recepción de los fondos por las CTAS. Además, tampoco coinciden los responsables de justificar los fondos puestos a disposición de las CTAS, que son los habilitados de las mismas, con los obligados a justificar las ayudas, que son sus beneficiarios, lo que refuerza la necesidad de coordinar las exigencias de ambos procedimientos, respetando, en todo caso, las características de cada uno de ellos y las normas que les son de aplicación. Para resolver este problema la DGCEE y la USH impartieron en fecha 28 de abril de 2009 instrucciones sobre la justificación de las ayudas reguladas en la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, en las que se diferencian con claridad los procedimientos de justificación de los libramientos de pagos a justificar y de las subvenciones.

En el análisis de la base de datos de la USH, en relación con las cuentas justificativas de los pagos a justificar remitidas por las CTAS, correspondientes a los pagos de ayudas de las convocatorias de 2005 y 2006, se ha comprobado que todos los libramientos a favor de las CTAS han sido justificados.

Respecto de los expedientes revisados según la muestra seleccionada, se ha analizado la documentación justificativa, los importes certificados por las CTAS, los comprobantes originales de la justificación de los beneficiarios, el reintegro de las ayudas no justificadas y la existencia de controles de las cuentas justificativas presentadas.

En el examen de la documentación justificativa se ha constatado la heterogeneidad de la información encontrada en el archivo y en la ordenación de los documentos, sobre todo en los comprobantes originales de las cuentas justificativas, cuya situación depende, en gran medida, de cada programa de ayuda y de la CTAS que remite la justificación.

En las comprobaciones realizadas en los expedientes se han obtenido los siguientes resultados:

- No consta la memoria justificativa de la ayuda concedida y explicativa de su realización que los beneficiarios están obligados a presentar, según se establece en las bases reguladoras (artículos 53 de la Orden TAS/358/2005 y 13 de la Orden TAS/562/2006).

- Todas las cuentas justificativas de los pagos a justificar están rendidas por las CTAS, si bien alguna de ellas fuera de plazo como se pone de manifiesto en los informes elaborados por la intervención delegada en el MTAS, sin que conste en la documentación aportada la prórroga del plazo de presentación.

- Existe acreditación documental de la supervisión realizada por los distintos servicios de la SGPAPAE, así como la fiscalización de la cuenta por la intervención delegada y su aprobación por la DGE. En relación con la aprobación de las cuentas justificativas de los pagos a justificar, cabe destacar el caso de la justificación del libramiento nº 164206310010620 del ejercicio 2006, correspondiente a una ayuda concedida a la Cámara de Comercio Española en Gran Bretaña (programa 5/06), por la existencia de una discrepancia entre la cuenta rendida al TCu, en la que se justifica la totalidad de la ayuda, y el expediente aportado en los trabajos de fiscalización, en el que consta un importe no justificado de 346 euros, el cual se reintegra posteriormente, según se ha acreditado mediante escrito de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

- No se acredita por las entidades beneficiarias que la contratación a terceros de suministros y obras por importes superiores a 12.000 y 30.000 euros, respectivamente, se haya realizado mediante la presentación de tres presupuestos y ofertas de diferentes proveedores, tal y como se establece en el artículo 31.3 de la LGS.

- El control sobre los reintegros de los importes no justificados por los beneficiarios presenta deficiencias, ya que, según consta en los informes elaborados por la intervención delegada, en un número significativo de cuentas justificativas no figura, tal como exige el Real Decreto 938/2005, de 29 de julio,

anteriormente citado, la cuenta de gestión en la que se incorpora el reintegro. No obstante, en aquellos casos en los que se ha detectado esta deficiencia, el MTIN ha aportado la documentación acreditativa de la incorporación del reintegro a una cuenta de gestión.

— También se han encontrado expedientes en los que se producen devoluciones de fondos por parte de las CTAS, sin que conste si se trata de remanentes de ayudas no pagadas, por renuncia de los beneficiarios o por incumplimientos de los requisitos exigidos para adquirir tal condición o si, por el contrario, se trata de reintegros de ayudas no justificadas.

— No se ha podido comprobar si el remanente generado por dos ayudas del programa 6.1/05 no pagadas por desistimiento de los solicitantes, por importe de 1.082 euros (libramiento nº 164205310012226, por importe de 13.649 euros), fue incorporado a la correspondiente cuenta de gestión de la CTAS en los Países Bajos. Solicitada la correspondiente acreditación documental, se han remitido a este Tribunal los escritos dirigidos en su día por la CTAS a los interesados, en los que se les indicaba que si en el plazo de diez días no facilitaban la documentación requerida se les tendría por desistidos de su solicitud, pero no se ha acreditado la incorporación del remanente a la citada cuenta de gestión.

En conclusión, una gran parte de las deficiencias detectadas tienen su origen en la ausencia de un procedimiento que diferencie con claridad la justificación de la subvención de la correspondiente a los fondos puestos a disposición de las CTAS para hacer efectivo el pago de las ayudas concedidas. La justificación de la subvención tendrá como base la presentación de una memoria explicativa de las actividades realizadas, con la acreditación del cumplimiento de la finalidad para la que fue concedida la ayuda, y una memoria económica con especificación de los gastos realizados y los justificantes de los mismos. Por su parte, la justificación de fondos recibidos por la CTAS debe sustentarse en los documentos acreditativos del pago a los perceptores de la subvención, justificando las causas que, en su caso, hubieran impedido la realización de los citados pagos.

B) Justificación de los pagos realizados en España

Los pagos en territorio español corresponden a la totalidad de las ayudas de los programas 1/05, 2/05, 6.2/05, 9/05, 11/05, 12/05, 1/06, 2/06, 7/06, 10/06, 12/06 y 13/06 y a una parte de las incluidas en los programas 3/05, 4/05, 5/05, 7/05, 13/05, 3/06, 4/06, 5/06, 8/06 y 14/06.

Como ya se ha señalado, los beneficiarios de las ayudas están obligados a justificar los gastos realizados con cargo a las mismas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la LGS, salvo en los casos de los programas 1 y 2, en los que basta que, con carácter previo a la resolución, quede acreditada la concurrencia de la situación objeto de la concesión de la ayuda. No obstante, en el caso del programa 2 las bases reguladoras aplicables en los ejercicios 2005 y 2006 establecían que si la actividad para la que se había reconocido la ayuda no tuviera una duración mínima de un año, el beneficiario de la misma estaría obligado a devolver el importe percibido. En este sentido, la SGPAPAE, transcurrido el año, comprobaba que los beneficiarios seguían estando dados de alta en la Seguridad Social y en el registro oficial de actividades empresariales y solicitaba a las Delegaciones de Gobierno la emisión de un informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre la actividad empresarial que realizaba el beneficiario de la ayuda.

La justificación de las ayudas de los programas que se pagan en territorio español y su comprobación es muy heterogénea y la carencia de información sobre estos procedimientos hace que el examen se limite a los expedientes incluidos en la muestra, respecto de los cuales se ha revisado la documentación justificativa, los comprobantes originales de la justificación de los beneficiarios, el reintegro, en su caso, de las ayudas no justificadas y la existencia de controles de las cuentas justificativas presentadas.

De las comprobaciones realizadas se desprenden los siguientes resultados:

— Por regla general, en los expedientes hay constancia del control de la justificación realizado por parte de la SGPAPAE mediante la cumplimentación de una ficha de revisión, pudiendo citarse como excepción el caso de la ayuda concedida a la Fundación Gumiel en aplicación del programa 13/06.

— En algunos casos, las cuentas justificativas de las subvenciones se presentan fuera de plazo, sin que conste que el MTAS hubiera iniciado el procedimiento de reintegro, tal y como establecían las bases reguladoras.

— En tres expedientes correspondientes a ayudas del programa 4/06, concedidas a las entidades Master Distancia S.A., Ideas Posibles S.L. y Gecceri S.L., en los que no se justifica la ayuda concedida,

total o parcialmente, se han examinado los expedientes de reintegro tramitados por la DGE y se ha comprobado que en dos casos los beneficiarios ingresan el importe reclamado y en el tercero se ingresa en vía ejecutiva parte de la deuda y el resto se da de baja mediante declaración de insolvencia.

— En relación con la justificación de las ayudas del programa 2/06, en todos los expedientes constan los informes elaborados por la ADPTAS en cumplimiento de lo establecido en la Circular 3/2006, mediante los cuales se acredita el mantenimiento de la actividad para la que se ha concedido la ayuda.

— Respecto de los programas 9/05 y 10/06, en las instrucciones dictadas por la DGE para su aplicación (Circulares 11/2005 y 11/2006), se establece que los solicitantes podrán elegir entre unas concretas publicaciones (cuatro en el ejercicio 2005 y tres en el ejercicio 2006), además de dejar abierta la posibilidad de acceder a aquellas otras que cumplan las condiciones establecidas en las bases reguladoras, sin que consten los criterios bajo los que se ha efectuado esta selección previa.

Por otra parte, el control sobre estas ayudas, que se pagan directamente a las editoriales de las publicaciones, no se realiza de forma periódica (Circulares de la DGE 11/2005 y 11/2006), sino que se limita a la remisión esporádica de algún escrito, como consecuencia de la denuncia de terceros que tienen problemas en la recepción, a determinadas CTAS para que envíen los controles que realizan.

— Una situación similar es la de los pagos correspondientes a los programas de ayuda para viajes a España de emigrantes mayores, los cuales se realizan directamente a la compañía Iberia, S.A., en virtud del contrato suscrito. Si bien en este caso las bases reguladoras no contemplan esta posibilidad de pago, si se prevé en las mismas la posibilidad de que se suscriban convenios con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que contribuyan a alcanzar el objetivo de este programa, previsión en la que cabría encuadrar los contratos citados anteriormente.

En conclusión, el grado de justificación de las ayudas y subvenciones concedidas a españoles emigrantes y retornados es alto. Sin embargo la heterogeneidad e insuficiencia de la documentación justificativa y su archivo hace que el procedimiento de justificación no sea transparente y fácil de controlar. Además, se producen retrasos importantes en la presentación de la justificación, superándose el plazo establecido, sin que conste autorización para la ampliación de dicho plazo. También se han detectado retrasos en el reintegro de algunas ayudas no justificadas, sin que se hayan acreditado las causas que los pudieran haber motivado.

VII. CONCLUSIONES

VII.1 Sobre la planificación

Primera. El MTIN no ha elaborado el plan estratégico de subvenciones previsto en el artículo 8 de la LGS y en los artículos 10 y siguientes del RGLS, sin que, desde una perspectiva material, esta carencia pueda considerarse solventada mediante la incorporación, en las bases reguladoras y en las convocatorias, de los objetivos de los distintos programas de ayudas y de su coste. A este respecto, debe tenerse presente la limitación del papel de tales bases y convocatorias como instrumentos de planificación, ya que no es ésta su función esencial. La ausencia de este plan estratégico resulta especialmente significativa después de la aprobación del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, que provocó, a partir del año 2007, un cambio en la estructura de los programas de ayudas para acomodarla a los objetivos y a las finalidades contempladas en dicho Estatuto. (Aparatado III.1).

Segunda. La planificación presupuestaria presenta también carencias significativas, ya que ni de las partidas presupuestarias ni de las memorias de los programas pueden deducirse los créditos destinados a financiar los diferentes programas de ayudas. En tal sentido, sólo desde el ejercicio 2008 las subvenciones objeto de fiscalización figuran en un programa presupuestario específico, pero no es posible determinar su asignación a cada programa de ayudas, al estar clasificados los gastos según su naturaleza, con independencia del programa para el que están contemplados. Esta falta de desglose tampoco se solventa con la información de la memoria de objetivos de cada uno de los programas de gasto, al no hacerse referencia en ellos a la financiación específica de cada tipo de ayudas, ni con el plan estratégico, el cual, como ya se ha señalado, no existe. (Apartado III.2).

Los importes dedicados a financiar los distintos programas de ayudas figuran en las convocatorias, con excepción de los correspondientes a las de 2005, para las que se establece un importe global en las bases reguladoras, sin que exista una desagregación por programas. En todo caso, no ha podido obtenerse información sobre los criterios empleados para distribuir los créditos entre los distintos programas. (Apartado III.2).

Tercera. En las memorias presupuestarias se establece un solo objetivo de gestión que resulta muy genérico y, por ello, escasamente operativo, mientras que los indicadores de seguimiento no permiten valorar el cumplimiento de dicho objetivo, ya que se limitan al control del número de beneficiarios y, en ocasiones, se refieren a más de un programa de ayudas. (Apartado III.2).

VII.2 Sobre los procedimientos de gestión

Cuarta. La regulación de los procedimientos a seguir en la gestión de las ayudas públicas, contemplada en la legislación presupuestaria y en la normativa sectorial sobre subvenciones, así como las previsiones incluidas en las bases reguladoras y en las convocatorias, han sido completadas por circulares en las que se recogen instrucciones específicas para algunos de los programas de ayudas en las que se tratan diversos aspectos relativos a los procedimientos de gestión, pero no se hace referencia —o, si se efectúa, es de manera muy superficial—, a los relacionados con la coordinación entre las distintas unidades que intervienen en la gestión de las ayudas, sin que esta carencia se haya solventado mediante la utilización de manuales en los que se definan las funciones de dichas unidades, los cuales sólo han comenzado a elaborarse desde 2007, si bien únicamente para algunos aspectos de la gestión. Todo ello ha originado problemas de falta de coordinación entre las distintas unidades. (Apartado IV.2).

Quinta. En el periodo 2005-2006, la DGE carecía de un sistema de información integrado para la gestión de las ayudas objeto de fiscalización, disponiendo únicamente, como herramientas de apoyo, de una serie de archivos informáticos que presentaban insuficiencias significativas tanto en su diseño como en su contenido, y que afectaban a la práctica totalidad de las fases del procedimiento, e incluso a los datos relativos a las solicitudes presentadas y a las ayudas concedidas. No obstante, según información facilitada por el MTIN, en la actualidad se está trabajando en una aplicación informática para la gestión de los programas de subvenciones, lo que podría resolver los problemas detectados. (Apartado IV.2).

VII.3 Sobre el procedimiento de concesión

Sexta. El requisito exigido en el artículo 34.1 de la LGS, a cuyo tenor, con carácter previo a la aprobación de la convocatoria, deberá efectuarse la aprobación del gasto en los términos previstos en la LGP o en las normas presupuestarias de las demás Administraciones públicas, no se cumplió en las convocatorias del ejercicio 2005, en el que las retenciones de crédito se tramitaron con posterioridad a la aprobación de aquéllas, sin que, además, conste que las propuestas de gasto, su fiscalización y su autorización se realizaran antes que las convocatorias fueran aprobadas. Respecto de las ayudas del ejercicio 2006, sí están contabilizadas las retenciones de crédito con anterioridad a la convocatoria de las ayudas, pero no hay constancia de que se tramitaran las autorizaciones de gasto en los términos exigidos en la LGS. Estas deficiencias fueron corregidas en ejercicios posteriores. (Apartado V.1.A).

Séptima. Las convocatorias se acomodan, por regla general, al contenido mínimo previsto en el artículo 23.2 de la LGS, si bien en algunas de las realizadas en 2005 y 2006 (programas 7/05, 10/05, 11/05, 10/06 y convocatoria complementaria del programa 13/05) se omite algún extremo cuya inclusión era obligada. (Apartado V.1.B).

Octava. Salvo una excepción (programa 11/05), en la que no se contempla la posibilidad de presentar las solicitudes en las ADPTAS y, en general, en cualquiera de los registros y oficinas contemplados en el artículo 38 de la LRJ-PAC, los actos de convocatoria se acomodan a las bases reguladoras en cuanto a los lugares de presentación de las solicitudes. Se ha comprobado, en cambio, que las instrucciones dictadas por la DGE para la aplicación de algunos programas de los ejercicios 2005 y 2006, recogida en las correspondientes circulares, no se ajustan a lo previsto sobre este extremo en las bases reguladoras y en las convocatorias (Circulares 4/2005, 5/2005), 3/2006, 4/2006 y 8/2006, relativas respectivamente a los programas 1/05, 2/05, 2/06, 1/06 y 6/06). (Apartados V.1.B y V.1.C).

En cuanto al plazo de presentación de las solicitudes, destaca la excesiva brevedad del previsto en las convocatorias complementarias que se publican al final del ejercicio, lo que puede ir en detrimento del principio de concurrencia competitiva, al limitar el número de potenciales solicitantes, dada la práctica imposibilidad de aportar todos los documentos requeridos en el plazo tan perentorio que se establece. (Apartado V.1.B).

Respecto de la documentación que, conforme a cada convocatoria, ha de presentarse junto con las solicitudes, de las pruebas de fiscalización realizadas se desprende que en la mayoría de los expedientes queda constancia documental de que se comprueba que los solicitantes han acompañado a su solicitud dicha documentación. (Apartado V.1.C).

Novena. A la hora de determinar la cuantía de las ayudas, las bases reguladoras y las convocatorias siguen criterios diversos: importe fijo, cuantía variable con un límite máximo, importe variable sin este límite. En este último caso, los criterios son, en algunos supuestos, excesivamente indeterminados (programas 3/05, 13/05, 3/06 y 14/06). Existen asimismo algunos programas en los que se omite todo tipo de criterio (programas 11/05 y 12/06)³³. (Apartado V.1.B).

Décima. Las previsiones recogidas en las convocatorias, en aplicación de lo previsto en las bases reguladoras, sobre la composición de las Comisiones de Evaluación son en algún caso de imposible aplicación. Así sucede, en concreto, respecto de las ayudas cuya resolución compete a las CTIN, ya que se prevé que forme parte de la Comisión el Secretario de la Consejería, cuando este puesto de trabajo se contempla de modo excepcional en las normas reguladoras de la estructura de las CTIN, no existiendo de hecho en algunas Consejerías. (Apartado V.2).

Se ha podido asimismo comprobar que el ejercicio 2006 la Comisión de Evaluación de una de las CTAS se constituyó únicamente con dos miembros, con vulneración del artículo 38.1 de la LOFAGE, aplicándose un criterio similar hasta las convocatorias del ejercicio 2011, en las que ya se señala que la Comisión estará constituida por tres miembros. Sin embargo, en estas convocatorias no se recoge fórmula alternativa alguna para aquellos casos en que una CTIN no cuente con personal suficiente para constituir el órgano evaluador por falta de efectivos suficientes derivada de causas permanentes. (Apartado V.2)

Undécima. Únicamente a partir de 2009 y sólo en algunas convocatorias se contempla la ponderación de los criterios que han de tenerse en cuenta para la valoración de las solicitudes. La omisión de la baremación en las convocatorias explica que en los ejercicios 2005 y 2006 constituyeran excepción los programas en los que para la valoración de las solicitudes fueron baremados los criterios que habrían de tomarse en consideración. Todo ello puede favorecer la discrecionalidad del órgano evaluador. (Apartados V.1.B y V.2).

Con independencia de ello, en algún caso (programa 6/06) han existido discrepancias entre las bases reguladoras y las convocatorias, de una parte, y las instrucciones dictadas por la entonces DGE, por otra, en cuanto a los criterios que debían tomarse en consideración para evaluar las solicitudes. (Apartado V.2)

En cuanto a la forma en que se reflejan los resultados de la valoración en los documentos de las Comisiones de Evaluación, se ha comprobado que en los relativos a la evaluación de los expedientes cuya resolución era competencia de la DGE sólo se señala genéricamente que se han tenido en cuenta los criterios de valoración establecidos, pero no se desglosa ésta por cada uno de dichos criterios. (Apartado V.2).

Duodécima. Se ha podido comprobar que las solicitudes de uno de los programas (5/06) fueron valoradas por dos Comisiones de Evaluación distintas. Con independencia de ello, a dos entidades solicitantes (Federaciones Agroalimentarias de UGT y de CCOO) les fue concedida una cantidad idéntica (45.000 euros), cuando las respectivas memorias justificativas presentaban diferencias significativas en cuanto al número de beneficiarios potenciales de las actuaciones subvencionadas³⁴. (Apartado V.2)

Decimotercera. Las comprobaciones realizadas han permitido constatar que se han valorado en alguna ocasión solicitudes recibidas fuera de plazo, siendo finalmente concedidas las correspondientes ayudas. La admisión y valoración de estas solicitudes va en detrimento de los intereses legítimos de los demás solicitantes, debiendo tenerse en cuenta que las ayudas se conceden en régimen de concurrencia competitiva. (Apartado V.2).

Entre estas solicitudes figuran dos que fueron presentadas dentro del plazo de presentación en oficinas de correos extranjeras, pero tuvieron entrada fuera de dicho plazo en la CTAS correspondiente, no pudiendo considerarse correcta la admisión y la valoración de esas solicitudes, ya que ni las convocatorias, ni las bases reguladoras, ni el artículo 38.4 de la LRJ-PAC contemplan dichas oficinas como lugares de presentación de las solicitudes. (Apartado V.2).

³³ Reiterando las alegaciones formuladas al apartado V.1.B, señala el MTIN, de una parte, que los criterios deben ser valorados de acuerdo con la finalidad de los programas de proyectos de investigación y de iniciativas de comunicación y, de otra, que las cuantías subvencionadas, dentro del programa de viajes de mayores, en cada una de las convocatorias vienen determinadas por los importes de las tarifas que presenta la entidad adjudicataria del contrato, que se tramita de forma simultánea a la subvención, conociendo la DGCEE los importes concretos a subvencionar a los beneficiarios en el momento de adjudicarse el contrato. Como ya se ha señalado al examinarse dichas alegaciones, en el primero de los casos nada impide que a los criterios que han venido contemplándose en las bases reguladoras se añadan otros que restrinjan el margen de discrecionalidad de la Administración; mientras que no se advierte, respecto del segundo de los supuestos, que las circunstancias aducidas por el MTIN impidan dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 17.3.f. de la LGS.

³⁴ En consonancia con las alegaciones realizadas sobre el apartado V.2. el MTIN justifica la actuación de dos órganos de evaluación en la cofinanciación de dos ayudas por el Fondo Social Europeo, pero, como ya se expresó al examinarse dichas alegaciones, esta circunstancia, no explica convincentemente que estas dos ayudas fueran objeto de valoración por un órgano específico.

Decimocuarta. En un significativo porcentaje las resoluciones de los expedientes fiscalizados no están fechadas, circunstancia que, por lo que se refiere a las ayudas cuya resolución era competencia de las CTAS, se derivaba de las instrucciones impartidas al efecto por la entonces DGE por razones del cumplimiento de los trámites de fiscalización y contabilidad. (Apartado V.3).

Decimoquinta. En cuanto a la publicidad de las ayudas concedidas, se ha comprobado que para las que fueron otorgadas en el ejercicio 2005 no se previó ningún procedimiento de publicidad respecto de las de importe inferior a 3.000 euros. Además, no consta la preceptiva publicación en el BOE de la totalidad de las ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros concedidas en el marco de las convocatorias de 2005 y 2006. En los ejercicios posteriores tampoco consta que fueran publicadas algunas modalidades de ayudas. (Apartado V.5).

Con independencia de ello, ha podido observarse la existencia de divergencias entre la información proporcionada al equipo fiscalizador por la DGCEE y la publicada en el BOE en cuanto a importe de las ayudas concedidas y al número de beneficiarios. (Apartado V.5).

VII.4 Sobre el pago y la justificación de las ayudas

Decimosesta. El pago de las ayudas a los beneficiarios se libra, por regla general, por anticipado, siendo obligación de aquéllos la justificación de la aplicación de los fondos en los términos fijados en la resolución de concesión dentro de los seis meses a contar desde la fecha de recepción de la ayuda. La forma de pago está condicionada por el lugar de residencia del beneficiario, lo que determina que el abono se materialice en firme para los residentes en España, o que se utilice el sistema de pagos a justificar para situar fondos a favor de las CTIN y que sean éstas las responsables de efectuar el pago a los beneficiarios residentes en el extranjero. La existencia de formas de pago diferentes, según se realicen en territorio español o en el exterior, provoca que para el abono de ayudas de un mismo programa se empleen formas distintas, generándose diferencias en los procesos de justificación y control. (Apartado VI).

Los pagos en firme se realizaban en los ejercicios 2005 y 2006 por los servicios centrales del MTAS, con excepción de los correspondientes a uno de los programas (1/05 y 1/06), que se efectuaban a través de las ADPTAS, desconociéndose las razones que podían justificar este procedimiento excepcional que, cuando menos, provocaba retrasos en la percepción de las ayudas por los beneficiarios. (Apartado VI.1).

Decimoséptima. La justificación de las ayudas pagadas en el exterior presenta defectos que tienen su origen en la ausencia de un procedimiento que diferencie con claridad la justificación de las subvenciones y la correspondiente a los fondos puestos a disposición de las CTAS para su abono. En tal sentido, resulta difícil armonizar las exigencias derivadas del tratamiento contable y de los procedimientos de justificación de los pagos a justificar (artículo 79 de la LGP), por un lado, y de los pagos anticipados de las subvenciones (artículo 34 de la LGS), por otro, cuando ambos se emplean en forma simultánea, dada la diferencia de plazos y de obligados a realizar la justificación. En todo caso, la utilización de la fórmula de pago a justificar para los anticipos de subvenciones exige la coordinación de ambas modalidades de pago y justificación. (Apartado VI).

A este respecto, es en las propias bases reguladoras de las ayudas donde se definen los elementos diferenciadores de ambos procedimientos, separándose expresamente la justificación de los pagos por las CTAS de la justificación de las ayudas por los beneficiarios. Del análisis de estos preceptos debe interpretarse, al contrario de lo hecho por el MTAS en el período fiscalizado, que ambas justificaciones deben realizarse por separado, al ser claramente distintos tanto su alcance, como los plazos de justificación y la responsabilidad de los obligados a presentarlas. Así se ha establecido al fin en las instrucciones impartidas al efecto en el año 2009 por la DGCEE y la USH. (Apartado VI)

Además, es preciso destacar la discordancia existente, respecto de los plazos de justificación de los libramientos de fondos a favor de las CTAS, entre las bases reguladoras y las normas que regulan los pagos a justificar. En efecto, mientras que en las bases reguladoras se señala que dicha justificación se efectuará dentro del plazo de seis meses, a contar desde la fecha contable del documento ADOK, el artículo 79.4 de la LGP, tras establecer como regla general un plazo de tres meses para rendir la cuenta justificativa, determina como excepción que las cuentas de los pagos en el extranjero podrán ser rendidas en el plazo de seis meses, que, ante el silencio del precepto sobre el día a quo para su cómputo, debe comenzarse a contar desde la percepción de los fondos correspondientes (artículo 10.1 del Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados a justificar). Así se señala, por otro lado, en las instrucciones impartidas por la DGE (v. gr., Circulares 10/2005, de 14 de abril de 2005, y 7/2006, de 10 de mayo de 2006). (Apartado VI).

Decimoctava. En algunos expedientes de ayudas pagadas en el exterior en los que se producen devoluciones de fondos por parte de las CTAS, no resulta posible determinar si se trata de remanentes de ayudas no pagadas, por renuncia de los beneficiarios o por incumplimiento de los requisitos exigidos para adquirir tal condición, o, por el contrario, si son reintegros de ayudas no justificadas. (Apartado VI.2.A)

Además, el control sobre los reintegros de los importes no justificados por los beneficiarios presenta importantes deficiencias, ya que, según consta en los informes elaborados por la intervención delegada, en un número significativo de cuentas justificativas no figura, tal y como exige el Real Decreto 938/2005, de 29 de julio, la cuenta de gestión en la que se incorpora el reintegro. No obstante, en aquellos casos en los que se ha detectado esta deficiencia, el MTIN ha aportado la documentación acreditativa de la incorporación del reintegro a una cuenta de gestión. (Apartado VI.2.A).

Decimonovena. En los expedientes fiscalizados no queda acreditado por las entidades beneficiarias que la contratación de suministros y obras a terceros, por importes superiores a los establecidos por el artículo 31.3 de la LGS, se haya realizado mediante la presentación de tres presupuestos y ofertas de diferentes proveedores, tal y como se dispone en dicho precepto. (Apartado VI.2.A).

Vigésima. La totalidad de las cuentas justificativas de los pagos a justificar están rendidas por las CTAS. No obstante, alguna de ellas se ha rendido fuera de plazo, como se pone de manifiesto en los informes elaborados por la intervención delegada en el MTAS, sin que conste en la documentación aportada la prórroga del plazo de presentación. (Apartado VI.2.A).

Vigésimo primera. En los expedientes de los pagos a justificar queda acreditada documentalmente la supervisión realizada por los distintos servicios de la SGPAPAE, así como la fiscalización de la cuenta por la intervención delegada y su aprobación por la DGE. (Apartado VI.2.A).

Vigésimo segunda. La justificación de las ayudas de los programas que se pagan en territorio español es muy heterogénea, careciendo el MTAS de un sistema de información de los datos relativos a estos procedimientos, si bien esta carencia se compensa, desde el punto de vista del control, mediante una ficha de revisión, aunque ésta no consta en alguno de los expedientes fiscalizados (programa 13/06). (Apartado VI.2.B).

Vigésimo tercera. En los expedientes fiscalizados los beneficiarios habían justificado la ayuda recibida, excepto en tres casos (programa 4/06), relativos a las ayudas concedidas a las entidades Master Distancia S.A., Ideas Posibles S.L. y Gecreri S.L. Respecto de ellos, el MTAS inició el correspondiente procedimiento de reintegro, el cual se produjo en su totalidad en dos supuestos, mientras que en el tercero se ingresó una parte de la deuda en vía ejecutiva, dándose de baja el resto mediante declaración de insolvencia. (Apartado VI.2.B).

VIII. RECOMENDACIONES

Primera. De conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la LGS y en los artículos 10 y siguientes del RLGS, el MTIN debería incluir las previsiones relativas a las ayudas a favor de los ciudadanos españoles residentes en el exterior o retornados en el plan estratégico del que habría de dotarse para todo su ámbito competencial o, alternatively, elaborar un plan estratégico específico para las citadas ayudas.

Este documento debería responder a los objetivos establecidos en el Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior y contemplar, además de los aspectos señalados por la LGS y su Reglamento, la singularidad de los programas de ayudas a los ciudadanos españoles residentes en el exterior y retornados, ya que están condicionados por las obvias diferencias que presentan los potenciales beneficiarios de las mismas, cuyas necesidades dependen, en gran medida, de la situación económica y social del país en que residen.

Segunda. El MTIN debería adoptar medidas conducentes a mejorar el tratamiento presupuestario de las ayudas a los ciudadanos españoles residentes en el exterior y retornados, de tal forma que en el anteproyecto de Ley de PGE de cada ejercicio figuraran tanto los créditos destinados a financiar cada uno de los programas y modalidades de ayudas, como, en coordinación con el plan estratégico, una clara y precisa definición de los objetivos a conseguir y de las actuaciones a realizar para alcanzarlos, así como unos indicadores que permitieran el seguimiento de su grado de ejecución.

Tercera. La DGCEE debería extender a todos los aspectos de la gestión la elaboración de manuales de procedimiento. En estos manuales, así como en las instrucciones que se dicten para la gestión de los programas de ayudas, cuya generalización es aconsejable para homogeneizar el tratamiento de los expedientes, habría de prestarse una atención especial a la coordinación entre las unidades que intervienen en dichos procedimientos, con el fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de la actividad gestora.

En todo caso, las instrucciones que la DGCEE pueda dictar en el ámbito de los procedimientos de gestión de las ayudas a favor de los ciudadanos españoles residentes en el exterior y retornados deberán acomodarse a lo establecido en las bases reguladoras y en las convocatorias de estas subvenciones.

Cuarta. En la línea en la que, según la información proporcionada por la DGCEE, se está trabajando en la actualidad, debería implantarse un sistema de información integrado de las ayudas a favor de los ciudadanos españoles residentes en el exterior y retornados, que incluya variables normalizadas y codificadas en todas las fases del procedimiento, facilitando así tanto la gestión de las ayudas como su control posterior y posibilitando el análisis de su eficacia y eficiencia.

Quinta. En los casos en que el importe de las ayudas no esté fijado en las bases reguladoras, deberían incluirse, en todo caso, en ellas, por así disponerlo el artículo 17.3.f de la LGS, los criterios para su determinación, los cuales deberían ser lo suficientemente precisos para evitar que esta se realice con una total discrecionalidad.

Sexta. Deberían adoptarse las medidas necesarias a fin de que la composición de las Comisiones de Evaluación se acomode a la estructura de las CTIN y a las normas que la regulan, debiéndose tener en cuenta especialmente que en éstas no se contempla la figura del Secretario General con carácter general.

Además, en las convocatorias de estas ayudas deberían incluirse previsiones relativas a la fórmula que ha de seguirse para que las Comisiones de Evaluación se constituyan, dado su carácter colegial, con el número mínimo de tres miembros cuando una determinada CTIN no disponga de personal suficiente para ello por falta de efectivos suficientes derivada de causas permanentes. A tal efecto, entre otras posibilidades, podría considerarse la atribución, en estos casos, de las funciones de valoración de las solicitudes a la DGCEE, el desplazamiento de un empleado que preste servicios en la citada Dirección General a fin de completar la composición de la Comisión de Evaluación, o, incluso, la integración de algún empleado de otras unidades de la Representación Diplomática correspondiente como miembro de dicha Comisión, si ello fuera posible.

Séptima. La baremación de los criterios para la valoración de las solicitudes debería generalizarse, contemplándose en las convocatorias la ponderación de cada uno de ellos.

Con independencia de lo anterior, la DGCEE debería impartir instrucciones conducentes a que en los documentos de las Comisiones de Evaluación en los que se contengan los resultados de la valoración figure ésta desglosada por cada uno de los criterios

Octava. Con el fin de asegurar que la concesión de las subvenciones respete el principio de concurrencia competitiva, la valoración de las solicitudes de una determinada modalidad de ayudas debería realizarse por la misma Comisión de Evaluación, salvo en el caso de que la gestión esté desconcentrada.

Novena. Al objeto de respetar el principio de concurrencia competitiva y de no causar perjuicios a los intereses legítimos de los demás solicitantes, la DGCEE habría de recordar, en las instrucciones que pueda dictar para la gestión de estas ayudas, la improcedencia de admitir y de valorar positivamente solicitudes que no se hayan presentado dentro del plazo establecido en las bases reguladoras y en las convocatorias.

En tales instrucciones debería recordarse especialmente que, de conformidad con lo previsto en el artículo 38.4 de la LRJ-PAC, las oficinas de correos extranjeras no pueden considerarse lugares de presentación de las solicitudes, de modo que para estimar que éstas se han presentado dentro del plazo establecido únicamente ha de tenerse en cuenta, cuando se presenten en el extranjero, la fecha de entrada en las representaciones diplomáticas o en las oficinas consulares de España, o en las CTIN.

Décima. En las instrucciones que pueda dictar, la DGCEE debería distinguir entre la propuesta de resolución y la resolución, debiendo ambas estar fechadas, sin perjuicio de la coordinación de esta fase del procedimiento con las exigencias de los trámites de fiscalización y de contabilidad.

Undécima. La DGCEE debería adoptar las medidas conducentes a que fueran publicadas en el BOE todas las ayudas concedidas cuando tal medio de publicidad sea obligado, con arreglo a lo previsto en la LGS, su Reglamento, las bases reguladoras y las convocatorias.

Duodécima. La DGCEE debería velar por el cumplimiento de lo establecido en el artículo 31.3 de la LGS, de modo que la contratación a terceros de suministros y obras por importes superiores a los establecidos en el citado precepto se realice previa presentación de tres presupuestos u ofertas de diferentes proveedores.

Madrid, 22 de diciembre de 2011.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez**.

IX. ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

- ANEXO 1. Programas de ayudas año 2005.
- ANEXO 2. Programas de ayudas Año 2006.
- ANEXO 3. Programas de ayudas a partir del año 2007.
- ANEXO 4. Ayudas para emigrantes españoles y retornados. Convocatorias e instrucciones 2005.
- ANEXO 5. Ayudas a emigrantes españoles y retornados. Convocatorias e instrucciones 2006.
- ANEXO 6. Ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros no publicadas en el BOE. Convocatorias 2005.
- ANEXO 7. Ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros no publicadas en el BOE. Convocatorias 2006.
- ANEXO 8. Ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros no publicadas en el BOE. Convocatorias 2007.

ANEXO 1

Programas de ayudas año 2005

A) Ayudas para atender necesidades extraordinarias de los emigrantes retornados:	
Programa 1:	Ayudas asistenciales extraordinarias para emigrantes retornados.
B) Ayudas para facilitar la integración socio-laboral, la orientación profesional y la promoción del empleo:	
Programa 2:	Ayudas para facilitar la integración laboral de los retornados.
Programa 3:	Ayudas para el desarrollo de acciones de información socio-laboral y orientación en favor de los españoles emigrantes y retornados.
Programa 4:	Ayudas destinadas a promover la participación de emigrantes y de retornados españoles en programas de formación para el empleo.
Programa 5:	Ayudas para facilitar la libre circulación de trabajadores y su inserción laboral.
C) Ayudas de promoción educativa y cultural:	
Programa 6 ³⁵ :	Ayudas para la promoción educativa en el exterior y becas «Reina Sofía» para la realización de estudios universitarios y de postgrado.
Programa 7:	Ayudas para la participación en viajes culturales y en colonias de vacaciones, albergues v campamentos.
D) Ayudas de instituciones v asociaciones:	
Programa 8:	Ayudas a instituciones para actividades asistenciales y culturales.
Programa 9:	Ayudas para suscripciones a publicaciones con destino a centros y asociaciones de emigrantes.
Programa 10:	Ayudas a instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamiento.
E) Ayudas para la integración social de los mayores:	
Programa 11:	Ayudas para viajes a España de emigrantes mayores.
Programa 12:	Ayudas para la integración social de emigrantes v retornados mayores.
F) Ayudas para el desarrollo de proyectos migratorios para mejorar la situación sociolaboral de los emigrantes y retornados:	
Programa 13:	Ayudas para el desarrollo de proyectos concretos en el ámbito migratorio.

³⁵ Dado que en el ejercicio 2006 se desdobra este programa, en el informe se alude por separado a las dos modalidades de ayudas, identificándose las correspondientes a promoción educativa en el exterior como programa 6.1/05 y las relativas a las becas «Reina Sofía» para la realización de estudios universitarios y de postgrado como programa 6.2/05, todo ello al objeto de homogeneizar la información.

ANEXO 2

Programas de ayudas año 2006

A) Ayudas para atender necesidades extraordinarias de los emigrantes retornados:	
Programa 1:	Ayudas asistenciales extraordinarias para emigrantes retornados.
B) Ayudas para facilitar la integración socio-laboral, la orientación profesional y la promoción del empleo:	
Programa 2:	Ayudas para facilitar la integración laboral de los retornados.
Programa 3:	Ayudas para el desarrollo de acciones de información sociolaboral y orientación en favor de los españoles emigrantes y retornados.
Programa 4:	Ayudas destinadas a promover la participación de emigrantes y de retornados españoles en programas de formación para el empleo.
Programa 5:	Ayudas para facilitar la ocupación, la cualificación profesional y la experiencia laboral de trabajadores en el ámbito de los países del Espacio Económico Europeo (EEE) y Suiza ³⁶ .
C) Ayudas de promoción educativa y cultural:	
Programa 6:	Ayudas para la promoción educativa en el exterior ³⁷ .
Programa 7	Becas «Reina Sofía» para la realización de estudios universitarios y de postgrado en España ³⁸ .
Programa 8:	Ayudas para la participación en viajes culturales y en colonias de vacaciones, albergues v campamentos.
D) Ayudas en favor de instituciones y asociaciones:	
Programa 9:	Ayudas a instituciones para actividades asistenciales y culturales.
Programa 10:	Ayudas para suscripciones a publicaciones con destino a centros y asociaciones de emigrantes.
Programa 11:	Ayudas a instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamiento.
E) Ayudas para la integración social de los mayores:	
Programa 12:	Ayudas para viajes a España de emigrantes mayores.
Programa 13:	Ayudas para la integración social de emigrantes y retornados mayores.
F) Ayudas para el desarrollo de proyectos migratorios para mejorar la situación sociolaboral de los emigrantes y retornados:	
Programa 14:	Ayudas para el desarrollo de proyectos concretos en el ámbito migratorio.

³⁶ Se cambia el nombre del programa 5, que pasa a denominarse «Ayudas para facilitar la ocupación, la calificación profesional y la experiencia laboral de trabajadores en el ámbito de los países del Espacio Económico Europeo (EEE) y Suiza», no modificándose ni su objeto, ni los beneficiarios, ni el contenido de las acciones, ni los criterios de valoración.

³⁷ Para el año 2006 se desdobra el programa 6 del año anterior en dos, relativos respectivamente a las «Ayudas para la promoción educativa en el exterior» y a las «Becas Reina Sofía para la realización de estudios universitarios y de postgrado en España», manteniéndose inalterados todos los parámetros que definían a ambas ayudas en el ejercicio precedente.

³⁸ Véase la nota anterior.

ANEXO 3

Programas de ayudas a partir del año 2007

A) Educación:	
	Ayudas para la promoción educativa en el exterior.
	Becas «Reina Sofía».
	Ayudas para prácticas universitarias.
B) Jóvenes:	
	Ayudas de formación para el empleo.
	Ayudas para actividades dirigidas a los jóvenes españoles en el exterior.
C) Mujeres:	
	Ayudas para promover la igualdad efectiva de las españolas en el exterior y la prevención de situaciones de violencia de género.
	Ayudas para promover la inserción laboral y la promoción profesional de las mujeres españolas en el exterior, mediante programas de formación para el empleo.
D) Mayores y dependientes:	
	Ayudas para actividades asistenciales y de atención a mayores y dependientes
	Ayudas para viajes de mayores a España
E) Asociaciones:	
F) Centros:	
G) Retorno ³⁹ :	
H) Proyectos e investigación:	
I) Comunicación:	
	Ayudas para suscripción a publicaciones.
	Ayudas para iniciativas de comunicación exterior.

³⁹ A tenor de lo previsto en la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, este programa comprendía inicialmente dos modalidades de subvenciones: ayudas para atender necesidades extraordinarias de los retornados y ayudas para información y asesoramiento a retornados. La primera de ellas dejó de ser concedida en régimen de concurrencia competitiva en virtud de lo previsto en el Real Decreto 1493/2007, de 12 de noviembre, que aprobó las normas reguladoras de la concesión directa de ayudas destinadas a atender a situaciones de extraordinaria necesidad de los españoles retornados, derogando los artículos. correspondientes de la mencionada Orden.

ANEXO 4

Ayudas para emigrantes españoles y retornados. Convocatorias e instrucciones 2005

PROGRAMA	NORMAS
P1	Circular 4/2005, de 14/4/2005, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 1 «ayudas para atender necesidades extraordinarias de los emigrantes retornados» de la Orden TAS/358/2005 de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados.
P2	Circular 5/2005, de 14/4/2005, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa .2 «Ayudas para facilitar la integración laboral de los retornados» de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados.
P6	Circular 7/2005, de 14/4/2005, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa .6 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas correspondientes a las «Becas Reina Sofía» para la realización de estudios universitarios y de postgrado. Resolución de 10 de marzo de 2005, de la DG. de Emigración, por la que se amplía, para Argentina, Uruguay y Paraguay, el plazo de presentación de solicitudes de las ayudas para promoción educativa en el exterior y becas Reina Sofía, para la realización de estudios universitarios y de postgrado, que se regulan en la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero (BOE 31/3/2005). Resolución de 8 de abril de 2005, de la DGE, por la que se amplía, para Venezuela, Colombia y República Dominicana, el plazo de presentación de solicitudes de las ayudas para promoción educativa en el exterior y becas Reina Sofía, para la realización de estudios universitarios y de postgrado, que se regulan en la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero (BOE 28/4/2005).
P7	Resolución de 10 de marzo de 2005, de la DGE, por la que se convoca el programa de las ayudas para la participación en viajes culturales y en colonias de vacaciones, albergues y campamentos que se regulan en la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero (BOE 31/3/2005). Circular 8/2005, de 14/4/2005, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación de las ayudas para la participación en viajes culturales del programa .7 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados. Circular 9/2005, de 14/4/2005, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 7 «Ayudas para la participación en colonias de vacaciones, albergues o campamentos», establecidas en la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados.
P8	Circular 10/2005, de 14/4/2005, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 8 «Ayudas a instituciones para actividades de carácter asistencial y cultural» a favor de instituciones y asociaciones, de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados.
P9	Circular 11/2005, de 14/4/2005, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 9 «Ayudas para suscripciones a publicaciones con destino a centros y asociaciones de emigrantes» de la Orden TAS/358/2005 de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas correspondientes a los programas de actuación a favor de los emigrantes y retornados.

PROGRAMA	NORMAS
P10	Resolución de 28 de noviembre de 2005, de la DGE, por la que se realiza una convocatoria en el programa de ayudas para instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamiento (Programa 10) (BOE 8/12/2005) Circular 12/2005, de 14/4/2005, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa10 «Ayudas a instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamiento» de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados.
P11	Resolución de 21 de abril de 2005, de la DGE, por la que se convocan las ayudas contempladas en el programa 11 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados y se establece el plazo de solicitud de estas ayudas (BOE 12/5/2005).
P12	Resolución de 10 de marzo de 2005, de la DGE, por la que se amplía el plazo de presentación de solicitudes de las ayudas para la integración social de emigrantes mayores, que se regulan en la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero (BOE 31/3/2005).
P13	Resolución de 28 de julio de 2005, de la DGE, por la que se realiza una convocatoria complementaria en el programa de ayudas para el desarrollo de proyectos concretos en el ámbito migratorio (Programa 13) que se regula por la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero (BOE 18/10/2005).

ANEXO 5

Ayudas a emigrantes españoles y retornados. Convocatorias e instrucciones 2006

P1	Resolución de 23 de marzo de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas para atender necesidades extraordinarias de los emigrantes retornados (BOE 14/4/2006). Circular 4/2006, de 28/4/2006, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 1 «ayudas para atender necesidades extraordinarias de los emigrantes retornados» de la Orden TAS/562/2006 de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados y resolución de convocatoria para dicho programa de 23 marzo 2006
P2	Resolución de 23 de marzo de 2006, de DGE, por la que se convocan ayudas para facilitar la integración laboral de los retornados (BOE 14/4/2006). Circular 3/2006, de 24/4/2006, de la DG de Emigración, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 2 «Ayudas para facilitar la integración laboral de los retornados» de la Orden TAS 562/2006, de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados y resolución de convocatoria para dicho programa de fecha 23 marzo 2006
P3	Resolución de 17 de abril de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas para facilitar la integración socio-laboral y orientación a favor de los españoles emigrantes y retornados (BOE 28/4/2006).
P4	Resolución de 17 de abril de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas para facilitar la promoción del empleo de los españoles emigrantes y retornados (BOE 28/4/2006).
P5	Resolución de 23 de marzo de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas para facilitar la ocupación, la cualificación profesional y la experiencia laboral de trabajadores en el ámbito de los países del Espacio Económico Europeo y Suiza (BOE 14/4/2006).
P6	Resolución de 23 de marzo de 2006, de DGE, por la que se convocan ayudas para la promoción educativa en el exterior (BOE 12/4/2006). Resolución de 20 de noviembre de 2006, de DGE, por la que se realiza convocatoria complementaria de ayudas para la promoción educativa en el exterior (BOE 1/12/2006). Circular 8/2006, de 12/5/2006, de la DGE, por la se dictan instrucciones para la aplicación de las ayudas para la promoción educativa en el exterior, incluidas en el programa 6 de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados.
P7	Resolución de 23 de marzo de 2006, de la DGE, por la que se convocan becas «Reina Sofía» para la realización de estudios universitarios y de postgrado en España (BOE 14/4/2006).
P8	Resolución de 23 de marzo de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas para la participación en viajes culturales y en colonias de vacaciones, albergues y campamentos (BOE 12/4/2006).
P9	Resolución de 23 de marzo de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas a instituciones para actividades asistenciales y culturales a favor de los emigrantes españoles (BOE 13/4/2006). Circular 7/2006, de 10/5/2006, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 9 «Ayudas a instituciones para actividades de carácter asistencial y cultural» en favor de instituciones y asociaciones, de la Orden TAS/562/2006 de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados.

P10	Resolución de 9 de octubre de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas para suscripciones y publicaciones con destino a centros y asociaciones de emigrantes (BOE 14/10/2006). Circular 11/2006, de 8 de noviembre, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 10 «Ayudas para suscripciones a publicaciones con destino a centros y asociaciones de emigrantes» de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los emigrantes españoles y retornados.
P11	Resolución de 24 de mayo de 2006, de DGE, por la que se convocan ayudas a instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamientos (BOE 3/6/2006). Resolución de 8 de noviembre de 2006, de la DGE, por la que se realiza una convocatoria complementaria en el programa de ayudas a instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamientos, programa 11 (BOE 21/11/2006). Resolución de 15 de diciembre de 2006, de la DGE, por la que se realiza una convocatoria complementaria en el Programa de Ayudas a Instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamientos que se regula en el programa 11 de la Orden TAS/562/2006, de 24 de febrero (BOE 16/12/2006). Circular 9/2006, de 19 de mayo, de la DGE, por la que dictan instrucciones para la aplicación del programa 11 «Ayudas a instituciones radicadas en el exterior para obras y equipamiento» de la Orden TAS/562/2006 de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los españoles emigrantes y retornados.
P12	Resolución de 5 de julio de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas para viajes a España de emigrantes mayores (BOE 20/7/2006). Circular 10/2006, de 20 de julio, de la DGE, por la que se dictan instrucciones para la aplicación del programa 12 de ayudas para viajes a España de emigrantes mayores,» regulado en la Orden TAS/562/2006 de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las ayudas y subvenciones correspondientes a los programas de actuación a favor de los emigrantes españoles y retornados.
P13	Resolución de 25 de abril de 2006, de la DGE, por la que se convocan ayudas para la integración social de emigrantes y retornados mayores (BOE 15/5/2006).
P14	Resolución de 17 de abril de 2006, de DGE, por la que se convocan ayudas para el desarrollo de proyectos concretos en el ámbito migratorio (BOE 28/4/2006). Resolución de 8 de noviembre de 2006, de la DG de Emigración, por la que se realiza una convocatoria complementaria en el programa de ayudas para el desarrollo de proyectos concretos en el ámbito migratorio, programa 14 (BOE 21/11/2006).

ANEXO 6

Ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros no publicadas en el BOE. Convocatorias 2005

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
7/05	CTAS Reino Unido.	3.020,00
	CTAS Canadá.	4.961,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
8/05	Centro Galego E. V. (Alemania).	3.000,00
	Centro Español. Nuremberg E. V. (Alemania).	3.000,00
	Centro Galego E. V. (Alemania).	3.000,00
	Coordinadora Federal das Asociacions Galegas (Alemania).	3.000,00
	Centro Español de Washington D. C. (Estados Unidos).	3.000,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
10/05	Centro de Instrucción y Recreo. Rancagua (Chile).	3.000,00
	Centro Español. Antofagasta (Chile).	3.000,00
	Centro Español. Bayona (Francia).	3.000,00
	Casa de España. Tetuán (Marruecos).	3.000,00
	Círculo Español Mercantil. Veracruz (Mexico).	3.000,00
	Deportivo Hispano Mexicano (Méjico).	3.000,00
	Centro Español. Lima (Perú).	3.000,00
	Asociación Civil Centre Català. Caracas (Venezuela).	3.000,00
	Centro Gallego. Puerto la Cruz (Venezuela).	3.000,00
	Hermandad Gallega. Valencia (Venezuela).	3.000,00
	Hermandad Gallega. Caracas (Venezuela).	3.000,00
	Hermanitas de los Ancianos Desamparados. Maracaibo (Venezuela).	3.000,00
	Hogar Canario-Venezolano. Caracas (Venezuela).	3.000,00
	Hogar Hispano Asociación Civil. Valencia (Venezuela).	3.000,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
13/05	CTAS Chile (Asociación de Instituciones Españolas en Chile).	3.000,00
	CTAS Bélgica (Movimiento Asociativo de Emigrantes Españoles en Bélgica-MAEEB A.S.B.L.).	3.000,00
	CTAS Bélgica (Federación de Asociaciones Socio-culturales Andaluzas del Benelux).	3.000,00
	Asociación Cántabra de Emigrantes Retornados.	3.000,00
	Ayuntamiento de Foz.	3.000,00

ANEXO 7

Ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros no publicadas en el BOE. Convocatorias 2006

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
2/06	Heria González, Severino Lucio	3.800,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
5/06	Federación Agroalimentaria CCOO	45.000,00
	Federación Agroalimentaria UGT	45.000,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
8/06	CTAS Canadá	4.510,00
	CTAS Costa Rica	7.000,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
9/06	Federación de Asociaciones de Emigrantes Españoles (Países Bajos)	3.000,00
	Colectividad Aragonesa (Chile)	3.000,00
	Centro de Instrucción y Recreo. Rancagua (Chile)	3.000,00
	Colectividad Asturiana (Chile)	3.000,00
	Agrupación Leonesa (Méjico)	3.000,00
	Hermanad Gallega. Valencia (Venezuela)	3.000,00
	Hermanad Gallega (Venezuela)	3.000,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
11/06	Dos Son Más. Frankfurt (Alemania)	3.000,00
	Hogar María Inmaculada (Cuba)	3.000,00
	Comunidad Hispánica de Asistencia Social (Brasil)	3.000,00
	Hogar Canario en Florida. Miami (Estados Unidos)	3.000,00
	Casino Español (Méjico)	3.000,00
	Casino Español. San Luis Potosí (Méjico)	3.000,00
	Orfeo Català (Méjico)	3.000,00
	Centro Español Región La Libertad (Perú)	3.000,00
	Centro Gallego. Puerto la Cruz (Venezuela)	3.000,00
	Centro Español (Colombia)	3.000,00
	Asociación de Cabezas de Familia y Padres de Alumnos. Dordrecht (Países Bajos)	5.000,00
	Sociedad Española de Beneficencia. Lisboa (Portugal)	10.000,00
	Asociación Rosalía de Castro. Berna (Suiza)	4.052,42
	Centro Galego A Nosa Terra. Cham (Suiza)	3.967,10
	Asociación Española. Chur (Suiza)	4.180,39
	Sociedade A Nosa Galiza. Ginebra (Suiza)	3.497,54
	Centro Asturiano. Ginebra (Suiza)	3.625,85
	Centro Asturiano Covadonga. Liebefeld (Suiza)	3.113,96
	Asociación de Inválidos y Pensionistas. Lucerna (Suiza)	3.113,96
	S.R.D. Galaica. Petit-Lancy (Suiza)	4.223,05
	Centro Galego de Baden. Wettingen (Suiza)	4.009,76

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
11/06	Promoción da Cultura Galega. Zürich (Suiza)	3.412,56
	Asociación Española de Socorros Mutuos. Rosario (Argentina)	35.820,00
	Casa de España. Bahía Blanca (Argentina)	39.500,00
	Casa de España. Córdoba (Argentina)	6.001,00
	Centro Galicia. Buenos Aires (Argentina)	80.000,00
	Club Español. Rosario (Argentina)	10.500,00
	Casa de los Sabios. Córdoba (Argentina)	32.000,00
	Hogar Bottaro. González Catan (Argentina)	37.248,00
	Hogar Español. Rosario (Argentina)	32.000,00
	Hogar Santa Teresa de Jornet. Buenos Aires (Argentina)	38.589,00
	Sociedad Española de Socorros Mutuos. Zárate (Argentina)	6.445,00
	Hogar Español. Montevideo (Uruguay)	540.000,00
	Asociación Española de Socorros Mutuos. Rosario (Argentina)	35.000,00
	Asociación de Beneficencia Hermanitas Hospitalarias. Ituzaingo (Argentina)	20.000,00
	The Spanish Club (Australia)	3.500,00
	Spanish Australian Club. Camberra (Australia)	12.000,00
	Agrupación de Pensionistas y Tercera Edad de Victoria (Australia)	3.500,00
	Asociación Española de Ciudadanos de la Tercera Edad de Queensland (Australia)	3.400,00
	Sociedad Española de Beneficencia. Rio de Janeiro (Brasil)	10.000,00
	Asociación Recreo de los Ancianos (Brasil)	8.000,00
	Sociedad Hispano Brasileña de Socorros (Brasil)	4.000,00
	Sociedad Socorros Mutuos y Beneficencia Rosalía de Castro. Santos (Brasil)	9.000,00
	Sociedad de Beneficencia Rosalía de Castro. San Pablo (Brasil)	3.300,00
	Centro Español y Repatriación. Santos (Brasil)	3.500,00
	Centro Español y Repatriación. Santos (Brasil)	3.500,00
	Hermanitas Ancianos Desamparados. Lençois Paulista (Brasil)	3.800,00
	Hermanitas Ancianos Desamparados. Sao Caetano (Brasil)	3.800,00
	Centro Español y Repatriación. Santos (Brasil)	3.500,00
	Hermanitas Ancianos Desamparados. Lençois Paulista (Brasil)	3.800,00
	Hermanitas Ancianos Desamparados. Sao Caetano (Brasil)	3.800,00
	Real Sociedad Española de Beneficencia. Salvador (Brasil)	6.000,00
	Casal Català (Costa Rica)	5.000,00
	Centro Español Sociedad de Beneficencia (El Salvador)	4.000,00
	Asociación Española de Beneficencia (Guatemala)	6.000,00
	Asociación Española Nicaragüense (Nicaragua)	5.000,00
	Sociedad Española de Socorros Mutuos y Beneficencia. Santiago (Chile)	12.958,00
	Centro Español. Temuco (Chile)	5.000,00
	Confederación Bombas de España en Chile. Santiago (Chile)	4.000,00
	Centro Español. Los Andes (Chile)	5.000,00
	Casa de España. Larache (Marruecos)	3.730,00
	Casa de España. Tetuán (Marruecos)	16.239,00
	Residencia de Ancianos. Tetuán (Marruecos)	5.700,00
	Residencia de Ancianos. Tetuán (Marruecos)	5.000,00
	ADERMA (Marruecos)	16.353,00
	Beneficencia Española de La Laguna (Méjico)	11.000,00
	Círculo Español Mercantil (Méjico)	7.000,00
	Casa del Anciano Dr. Silva (Méjico)	6.600,00
	Ateneo Español (Méjico)	7.000,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
11/06	Club España (Méjico)	7.000,00
	Centro Gallego (Méjico)	7.000,00
	Sociedad de Beneficencia de Veracruz (Méjico)	12.500,00
	Casino Español. Orizaba (Méjico)	7.000,00
	Casino Español. Córdoba (Méjico)	7.000,00
	Patronato del Parque España (Méjico)	7.000,00
	Casa de Andalucía (Méjico)	7.000,00
	Sociedad Asociación Canaria «Leonor Pérez Cabrera» (Cuba)	6.000,00
	Sociedad Agrupación Artística Gallega (Cuba)	3.500,00
	Federación de Asociaciones Asturianas (Cuba)	5.200,00
	Hogar Hermanitas de los Ancianos Desamparados (Cuba)	5.092,00
	Hogar Siervas de San José (Cuba)	3.200,00
	Centro Diurno Español Tercera Edad. Lima (Perú)	9.000,00
	Centro Español (Perú)	13.000,00
	Centro Español (Perú)	27.000,00
	Sociedad Española de Beneficencia (Perú)	5.900,00
	Sociedad de Beneficencia. Guayaquil (Ecuador)	8.000,00
	Centro Español. Quito (Ecuador)	4.113,00
	Casa de España. La Paz (Bolivia)	13.000,00
	Hogar San José. Caracas (Venezuela)	30.000,00
	Hogar San Vicente de Paúl. Valencia (Venezuela)	20.000,00
	Asilo de Ancianos. Biruaca (Venezuela)	5.873,00
	Asociación Civil Centre Català (Venezuela)	4.000,00
	Fundación España Salud (Venezuela)	6.000,00
	Hermanidad Gallega. Valencia (Venezuela)	3.500,00
	Hermanidad Gallega (Venezuela)	3.500,00
	Hermanos Franciscanos de la Cruz Blanca (Venezuela)	5.500,00
	Hogar Canario-Venezolano (Venezuela)	4.000,00
	Casa de España (Colombia)	5.500,00
	Sociedad Española de Beneficencia (Colombia)	3.500,00
	Centro Recreativo Español (República Dominicana)	4.000,00
	Sociedad Benéfica pro Emigrantes. Santo Domingo (República Dominicana)	12.000,00
	Sociedad Española de Beneficencia (Perú)	5.900,00
	Sociedad de Beneficencia. Guayaquil (Ecuador)	8.000,00
	Centro Español. Quito (Ecuador)	4.113,00
	Casa de España. La Paz (Bolivia)	13.000,00
	Hogar San José. Caracas (Venezuela)	30.000,00
	Hogar San Vicente de Paúl. Valencia (Venezuela)	20.000,00
	Asilo de Ancianos. Biruaca (Venezuela)	5.873,00
	Asociación Civil Centre Català (Venezuela)	4.000,00
	Fundación España Salud (Venezuela)	6.000,00
	Hermanidad Gallega. Valencia (Venezuela)	3.500,00
	Hermanidad Gallega (Venezuela)	3.500,00
	Hermanos Franciscanos de la Cruz Blanca (Venezuela)	5.500,00
	Hogar Canario-Venezolano (Venezuela)	4.000,00
	Casa de España (Colombia)	5.500,00
	Sociedad Española de Beneficencia (Colombia)	3.500,00
	Centro Recreativo Español (República Dominicana)	4.000,00
	Sociedad Benéfica pro Emigrantes. Santo Domingo (República Dominicana)	12.000,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
13/06	Fundación Gumiel	284.271,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
14/06	Centro Gallego de Jubilados y Pensionados (Argentina)	50.480,00
	Colonia Española de Beziers (Francia)	6.700,00
	Federación Agroalimentaria de UGT	40.300,00
	Fundación 1.º de Mayo	6.000,00
	Fundación Ramón Rubial Españoles en el Mundo (Argentina)	50.480,00
	FACEEF (Francia)	17.500,00
	Coordinadora Europea de Asociaciones de Emigrantes Españoles-CEAEE (Francia)	9.500,00
	Coordinadora Europea de Asociaciones de Emigrantes Españoles -CEAE-(Francia)	9.500,00
	Dolores Ramos Santiago (Países Bajos)	12.000,00
	Fundación Española para la Salud (Venezuela)	54.000,00
	Asociación Guardería Infantil Española. Basilea (Suiza)	29.190,00
	CTAS Berna (Suiza)	33.706,00
	CTAS Berna (Guardería Española en Zurich)	17.377,00
	Natalia Vázquez Ruiz (Méjico)	6.000,00
	Fundación Ramón Rubial Españoles en el Mundo (Venezuela)	45.613,00
	Intercommunication ASBL (Bélgica)	6.000,00
	Asociación Almeriense de Emigrantes Retornados (ASALER)	56.000,00
	Juan Francisco Pérez Gálvez	6.600,00
	Fundación Servicio Valenciano de Empleo	40.000,00

ANEXO 8

Ayudas de importe igual o superior a 3.000 euros no publicadas en el BOE. Convocatorias 2007

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
Centros	Jóvenes Españoles Organizados (Alemania)	4.300,00
	Dos son Más (Alemania)	3.000,00
	Sociedad del Emigrante Español E. V. (Alemania)	3.000,00
	Centro Cultural Miguel Hernández (Bélgica)	14.800
	Colonia Española. Beziers (Francia)	3.000
	Asociación de Padres de Alumnos IEL (Portugal)	3.000,00
	Asociación Española de Beneficencia (Portugal)	15.000,00
	Centro Gallego (Portugal)	3.000,00
	Sociedad Española de Beneficencia. Río de Janeiro (Brasil)	3.000,00
	Centro Español. Antofagasta (Chile)	8.101,00
	Centro Español. Los Andes (Chile)	5.000,00
	Sociedad Española de Socorros Mutuos y Beneficencia (Chile)	10.000,00
	Residencia de Ancianos Hospital Español. Tetuán (Marruecos)	32.113,00
	Asociación Española de Actividades Sociales de Rabat y Kenitra (AEASRK). (Marruecos)	45.027,00
	Casa España. Tetuán (Marruecos)	35.362,00
	Casa España. Tánger (Marruecos)	3.716,00
	Agrupación Leonesa (Méjico)	3.000,00
	Asociación Canaria «Leonor Pérez Cabrera» (Cuba)	3.500,00
	Federación de Asociaciones Asturianas (Cuba)	4.800,00
	Federación de Sociedades Gallegas (Cuba)	3.300,00
	Sociedad Española de Beneficencia (Perú)	3.000,00
	Centro Español de Quito (Ecuador)	3.013,41
	Asociación Civil Centre Català (Venezuela)	3.000,00
	Centro Cultural Español Cervantes (Venezuela)	3.000,00
	Centro Gallego. Puerto la Cruz (Venezuela)	3.000,00
	Hermanidad Gallega (Venezuela)	3.000,00
	Hermanitas de los Ancianos Desamparados (Venezuela)	3.000,00
	Hogar Hispano Asociación Civil (Venezuela)	3.000,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
Mujeres	Federación de Asociaciones de Enseñanza y Centros de Españoles en Bruselas (FAECEB) (Bélgica)	5.000,00

PROGRAMA	PERCEPTOR	IMPORTE
Jóvenes	Coordinadora Federal del Movimiento Asociativo en la RFA (Alemania)	3.000,00
	Peña Andalouse Guazamara (Francia)	3.000,00