

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

- 582** *Informe elaborado por el Tribunal de Cuentas, relativo al Informe de fiscalización sobre la gestión realizada por las Consejerías del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en Europa.*

Informe elaborado por el Tribunal de Cuentas relativo al Informe de fiscalización sobre la gestión realizada por las Consejerías del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en Europa que, examinado por la Comisión Mixta para las relaciones con el Alto Tribunal, ha sido aprobado sin modificaciones al haberse rechazado las Propuestas de Resolución presentadas al mismo.

Se procede a la publicación del Informe en el «Boletín Oficial del Estado» tal como previene la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 4 de diciembre de 2017.—La presidenta del Congreso de los Diputados, Ana María Pastor Julián.

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA POR LAS CONSEJERÍAS DEL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA

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 20 de diciembre de 2014, el INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA POR LAS CONSEJERÍAS DEL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

- I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN
- I.2. INTRODUCCIÓN
- I.3. FUNCIONES DE LAS CONSEJERÍAS DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Y DE LAS SECCIONES
- I.4. MARCO NORMATIVO
- I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN
- I.6. ÁMBITO TEMPORAL
- I.7. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN: RECURSOS UTILIZADOS POR LAS CONSEJERÍAS

- II.1. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA QUE REGULA LAS FUNCIONES DE LAS CONSEJERÍAS DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Y DE LAS SECCIONES
- II.2. ORGANIZACIÓN DE LAS CONSEJERÍAS DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Y DE LAS SECCIONES
- II.3. ESTRUCTURA TERRITORIAL DE LAS CONSEJERÍAS DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Y DE LAS SECCIONES NO DEPENDIENTES DE UNA CONSEJERÍA Y SU EVOLUCIÓN
- II.4. LA POBLACIÓN ESPAÑOLA EN LOS PAÍSES DONDE ESTÁ PRESENTE LA RED TERRITORIAL DEL MEYSS EN EUROPA
- II.5. INMUEBLES GESTIONADOS POR LAS CONSEJERÍAS

- II.5.1. Inmuebles utilizados para el desarrollo de su actividad por las Consejerías y las Secciones de Empleo y Seguridad Social
- II.5.2. Otros inmuebles
- II.5.3. Especial referencia a la cesión parcial a la UNED de inmuebles gestionados por el MEYSS
- II.5.4. Los inmuebles en la Ley 2/2014 de Acción y del Servicio Exterior del Estado

II.6. RECURSOS HUMANOS DE LAS CONSEJERÍAS Y DE LAS SECCIONES

- II.6.1. Estructura y tamaño de las plantillas. Población de referencia
- II.6.2. Plantillas de las Consejerías y su evolución
- II.6.3. Análisis de las comisiones de servicio y adscripciones provisionales de funcionarios
- II.6.4. Otras situaciones de personal funcionario y laboral
- II.6.5. Formación de los recursos humanos de las Consejerías y Secciones
- II.6.6. Los recursos humanos y su formación en la Ley 2/2014 de Acción y del Servicio Exterior del Estado

II.7. LOS GASTOS DE LAS CONSEJERÍAS Y DE LAS SECCIONES NO DEPENDIENTES DE UNA CONSEJERÍA. GESTIÓN DE LOS LIBRAMIENTOS A JUSTIFICAR

- II.7.1. Introducción
- II.7.2. Análisis de la gestión de los libramientos a justificar

II.8. RECURSOS INFORMÁTICOS DE LAS CONSEJERÍAS Y DE LAS SECCIONES NO DEPENDIENTES DE CONSEJERÍA

- II.8.1. Aplicaciones informáticas
- II.8.2. Intranet del Ministerio
- II.8.3. Páginas Web
- II.8.4. Webs de Empleo

III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN: LA ACTIVIDAD DE LAS CONSEJERÍAS Y DE LAS SECCIONES DEL MEYSS EN EUROPA

III.1. GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO A LOS ESPAÑOLES EN EL EXTERIOR

- III.1.1. Actividad de información y asesoramiento en la Consejería de Alemania
- III.1.2. Actividad de información y asesoramiento en la Consejería de Suiza

III.2. GESTIÓN DE LA PROMOCIÓN Y FOMENTO DEL EMPLEO DE ESPAÑOLES EN EL EXTERIOR

- III.2.1. Gestión por la Consejería de Alemania de las actividades dirigidas al fomento del empleo de españoles en el exterior
- III.2.2. Gestión por la Consejería de Suiza de las actividades dirigidas al fomento del empleo de españoles en el exterior

III.3. ELABORACIÓN DE INFORMES

III.4. ACTIVIDAD DE GESTIÓN DE PROGRAMAS DE AYUDAS A LOS ESPAÑOLES EN EL EXTERIOR POR LAS CONSEJERÍAS Y SECCIONES NO DEPENDIENTES DE CONSEJERÍA

- III.4.1. Introducción
- III.4.2. El procedimiento de concesión y gestión de las subvenciones
- III.4.3. Análisis de la gestión de las ayudas de promoción educativa
- III.4.4. Análisis de la gestión las ayudas de los programas de Asociaciones y de Centros
- III.4.5. Recursos interpuestos en relación con las ayudas concedidas y denegadas de las convocatorias de los programas de la muestra
- III.4.6. Análisis de reintegros de subvenciones

III.5. GESTIÓN DE LAS AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS PARA EMIGRANTES POR LAS CONSEJERÍAS Y SECCIONES QUE NO DEPENDEN DE CONSEJERÍA

- III.5.1. Introducción
- III.5.2. Gestión de las ayudas
- III.5.3. Libramientos para el pago de estas ayudas y sus cuentas justificativas

III.6. GESTIÓN DE LAS CONSEJERÍAS Y SECCIONES NO DEPENDIENTES DE CONSEJERÍA EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN A FAVOR DE LOS NIÑOS DE LA GUERRA, PREVISTA EN LA LEY 3/2005

III.7. GESTIÓN DEL PROGRAMA DE TURISMO SOCIAL PARA MAYORES Y OTROS PROGRAMAS

III.7.1. Introducción

III.7.2. Programa de Turismo Social para Mayores

III.7.3. Programa de termalismo social

IV. CONCLUSIONES

V. RECOMENDACIONES

ALEGACIONES

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME

AAPP	Administraciones Públicas
AGE	Administración General del Estado
CACE	Censo de Asociaciones y Centros de la Secretaría General de Inmigración y Emigración
CCAA	Comunidades Autónomas
CERA	Censo de españoles residentes ausentes
DGCEE	Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior
EURES	Servicio Europeo de Empleo (<i>EUROpean Employment Services</i>)
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INE	Instituto Nacional de Estadística
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
LGP	Ley General Presupuestaria
LGS	Ley General de Subvenciones
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LRJPAC	Ley reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
MEYSS	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
N/A	No aplicable
OM	Orden Ministerial
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PPT	Pliego de prescripciones técnicas

RD	Real Decreto
RPT	Relación de puestos de trabajo
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SG	Subdirección General
SGIE	Secretaría General de Inmigración y Emigración
SGRIS	Subdirección General de Relaciones Internacionales Sociolaborales
SGTIC	Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicación
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicaciones
UE	Unión Europea
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia
UTE	Unión temporal de empresas

I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización sobre la gestión realizada por las Consejerías del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en Europa se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2013, aprobado por su Pleno el día 20 de diciembre de 2012, dentro del apartado correspondiente a las actuaciones a realizar por iniciativa del Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Las directrices técnicas de la fiscalización fueron aprobadas por el Pleno en su reunión de 28 de febrero de 2013.

I.2. INTRODUCCIÓN

El Real Decreto (RD) 904/2003, de 11 de julio, modificado por el RD 976/2009, de 12 de junio, que regula la Administración del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el exterior, actualmente Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS), define a las Consejerías como los órganos técnicos de las Misiones Diplomáticas Permanentes del Reino de España para el desarrollo de las funciones que, en el marco de las competencias del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se les encomiendan por este RD. Al frente de cada Consejería habrá un Consejero, que podrá desempeñar sus funciones en otros Estados en régimen de acreditación multilateral.

La nueva Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y del Servicio Exterior del Estado, define a las Administraciones públicas como sujetos de su Acción Exterior (art. 5.1) y confirma a estas Consejerías como órganos técnicos de las Misiones Diplomáticas Permanentes de España, que forman parte del Servicio Exterior del Estado, disponiendo que *“...bajo la dependencia jerárquica del Embajador, le prestan asesoramiento y apoyo técnico y asisten a este y a la Misión en el desempeño de sus funciones, en el desarrollo de los ámbitos de la Acción Exterior, sin perjuicio de su dependencia orgánica y funcional de sus respectivos Departamentos a los que corresponde su organización interna y dotación presupuestaria”* (art. 45.3). A este respecto cabe recordar que, entre los objetivos de la Política Exterior de España, que se ejecuta de manera esencial a través de la Acción Exterior del Estado, está el de la asistencia y protección a sus ciudadanos (art. 2.2.j).

Sin perjuicio de las facultades de dirección y coordinación del Jefe de la Misión Diplomática respectiva, las Consejerías del MEYSS dependen funcionalmente de la Subsecretaría, a la que corresponderá definir las acciones y programas de actuación, su organización interna y dotación presupuestaria, así como su inspección técnica y control.

Por otra parte, la actual estructura orgánica del MEYSS, aprobada por RD 343/2012, de 10 de febrero, en vigor desde el 12 de febrero de 2012, confirma (a semejanza de las anteriores) la atribución a la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social de la función de *“coordinación de la acción del Departamento en el exterior y la coordinación de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el exterior, sin perjuicio de la competencia de las Embajadas o Misiones Diplomáticas españolas en el extranjero y de la dependencia directa de los titulares de aquellas respecto del Jefe de Misión Diplomática”*.

Confirma también esta norma que la coordinación de las Consejerías es realizada por la Secretaría General Técnica, órgano integrado en la Subsecretaría, a través de la Subdirección General de Relaciones Internacionales Sociolaborales (SGRIS).

Resulta necesario añadir que, de acuerdo con lo previsto en el RD 426/1993, de 26 de marzo, por el que se regulan las entonces Secciones de Asuntos Laborales y de Seguridad Social de las Oficinas Consulares, en determinados países también existen Secciones, actualmente denominadas de Empleo y Seguridad Social, con dependencia orgánica de las Oficinas Consulares y funcional del actual MEYSS, el cual también financia con su presupuesto los costes de su mantenimiento y los de personal. Estas Secciones suelen estar ubicadas en el mismo país donde lo está la Consejería de Empleo y Seguridad Social de la que dependen funcionalmente, si bien en algunos casos están ubicadas en otro país donde un Consejero está acreditado en régimen de acreditación multilateral (art. 7.1 del RD 904/2003).

Además, existen también Secciones que no dependen de Consejerías sino directamente del Ministerio, que en Europa son las de Andorra y Países Bajos, y que no tienen actualmente un tratamiento legal diferenciado de las Secciones dependientes de Consejerías, pues se rigen por el mismo RD 426/1993. Sin embargo, vienen a realizar una actividad análoga a la de las Consejerías para lo cual determinadas normas les atribuyen funciones o delegan funciones a desempeñar, por ejemplo en materia de ayudas y subvenciones o de ayudas asistenciales extraordinarias.

En la mayoría de los casos, la existencia y mantenimiento de estas Secciones se justifica por el interés de acercar a los ciudadanos españoles en estos países la acción asistencial del Estado, en concreto la del MEYSS.

De nuevo resulta necesaria una referencia a la reciente Ley 2/2014 por cuanto prevé la integración en las Oficinas Consulares de órganos técnicos especializados análogos a las Consejerías, en este caso Secciones del MEYSS, cuya creación y supresión será ahora realizada mediante Real Decreto a iniciativa conjunta de este Ministerio y del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAEC) y a propuesta del Departamento de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Consejo Ejecutivo de Política Exterior¹, órgano colegiado constituido en el seno del Consejo de Política Exterior (creado por RD 1412/2000, de 21 de julio).

En Europa existe una Consejería de Empleo y Seguridad Social en cada uno de los siguientes países: Alemania (con acreditación en Polonia), Bélgica (con acreditación en Luxemburgo), Dinamarca (con acreditación en Suecia, Noruega, Finlandia, Estonia, Letonia y Lituania), Francia, Italia (con acreditación en Rumania y en Grecia), Portugal, Reino Unido (con acreditación en Irlanda) y Suiza (con acreditación en Austria y en Liechtenstein) y hay dos Secciones directamente dependientes del Ministerio, en Andorra y Países Bajos, ya mencionadas. También existen Secciones de Empleo y Seguridad Social funcionalmente dependientes de las Consejerías de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Reino Unido y Suiza, y ubicadas bien en el mismo país que la respectiva Consejería, bien en otro país.

El RD 904/2003, que regula la Administración del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el exterior, dedica los únicos tres artículos de su Capítulo III a los Consejeros de Empleo y Seguridad Social de las Representaciones Permanentes y prevé que *“En las Representaciones Permanentes de España ante organizaciones internacionales cuyos objetivos o*

¹ El RD 426/1993 por el que se regulan las Secciones de Asuntos Laborales y de Seguridad Social de las Oficinas Consulares, preveía a este respecto un régimen distinto pues su creación, modificación o supresión se realizaría *“...por Orden del Ministro de Asuntos Exteriores, previo acuerdo con el de Trabajo y Seguridad Social, sin perjuicio de las competencias de los Ministerios de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas en materia organizativa”*.

ámbito de actuación se relacionen con las competencias del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, podrán existir, bajo la dependencia del Embajador Representante Permanente, los puestos de Consejero ... que se estimen necesarios para el desempeño de las funciones de la Representación". En la actualidad, y formando parte de la Misión Permanente ante la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra y de la Representación permanente de España ante la Unión Europea en Bruselas, hay varios Consejeros cuyas funciones se acomodan a las de sus correspondientes Representaciones Permanentes, y el Consejero de Francia también está acreditado ante la OCDE. No desempeñan, por lo tanto, las funciones previstas en esta misma norma para las Consejerías de Empleo y Seguridad Social.

Por ello, esta fiscalización se refiere a las Consejerías de Empleo y Seguridad Social y a las Secciones, incluidas las no dependientes de una Consejería, que ejercen sus funciones en sus países de acreditación a través de las actividades que realizan y que se concretan, entre otras, en la prioritaria atención a los emigrantes españoles y a sus asociaciones y en la necesaria relación, colaboración e interacción con organismos públicos e instituciones con competencias en materias sociales, laborales y asistenciales, así como con empresarios y sus organizaciones y con los sindicatos.

Es la primera vez que el Tribunal aborda en un procedimiento fiscalizador la gestión global que realizan las Consejerías y Secciones, si bien conviene recordar aquí que el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el 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* de los años 2005 y 2006, cuyo contenido viene a coincidir parcialmente con el de este Informe cuando se presentan los resultados del análisis de una de sus actividades, la de su participación en la gestión de las ayudas de los distintos programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y retornados, actualmente regulada en la vigente Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio, y antes en la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo (ver apartado III.4 de este Informe).

I.3. FUNCIONES DE LAS CONSEJERÍAS DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Y DE LAS SECCIONES

El citado RD 904/2003, que regula la Administración del MEYSS en el exterior, detalla en su art. 4 las funciones de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social:

1) Funciones de carácter institucional: a) Prestar su asesoramiento, asistencia técnica y colaboración al Jefe de la Misión Diplomática en las áreas de su competencia; b) Mantener y perfeccionar las relaciones bilaterales entre el Departamento Ministerial y las autoridades, interlocutores sociales y entes de participación social del país de acreditación; c) Colaborar activamente en aquellos actos promovidos por las mencionadas instituciones para los que se haya solicitado su participación institucional; d) Desarrollar iniciativas que faciliten el intercambio, la cooperación y la unidad de acción, en el marco de la Unión Europea, con el país de acreditación en materia de empleo, seguridad social y asuntos sociales; e) Apoyar la realización de proyectos de cooperación técnica con el país de acreditación en materias de su competencia; f) Colaborar activamente en el desarrollo de los acuerdos migratorios; g) Ejercer, de acuerdo con el Jefe de la Oficina Consular, las funciones de inspección y control de la gestión de las Secciones de Empleo y Seguridad Social.

2) Funciones de carácter informativo: a) Operar como unidad de información periódica o extraordinaria del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de acuerdo al plan establecido por

aquél en materias de su competencia; b) Proporcionar información a instituciones, organizaciones y personas del país de acreditación, con interés legítimo en conocer la situación socio-laboral de nuestro país.

3) Funciones de carácter asistencial: Sin perjuicio de las competencias de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del Interior, desempeñarán las siguientes funciones: a) Velar por el cumplimiento de los Tratados o Convenios internacionales que amparan los derechos de nuestros emigrantes; b) En el marco de los programas de ayuda establecidos, prestar la debida asistencia, información y asesoramiento a los trabajadores españoles y sus familias que residan en el país o deseen retornar a España; c) Mantener relaciones de cooperación y ayuda con las asociaciones y centros de emigrantes españoles en el extranjero; d) Gestionar las pensiones asistenciales en el extranjero y los programas específicos de atención médico-sanitaria a los emigrantes que lo necesiten; e) Prestar su asesoramiento y apoyo a toda acción –individual o colectiva– de emigración de españoles o inmigración de extranjeros relacionada con su país de acreditación.

4) Cualquier otra que les sea encomendada en el marco de sus competencias.

Al amparo de esta previsión, las Consejerías y las Secciones no dependientes de Consejería tienen atribuidas funciones a través de normas específicas, como es su participación en la gestión de los programas de ayudas a españoles en el exterior, en la concesión de ayudas asistenciales y en la gestión de las prestaciones económicas a favor de los llamados Niños de la Guerra.

Adicionalmente, la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, supone también un marco de referencia para las funciones de estas unidades pues *“establece el marco jurídico y los instrumentos básicos para garantizar a la ciudadanía española en el exterior el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, en términos de igualdad con los españoles residentes en el territorio nacional, así como reforzar los vínculos sociales, culturales, económicos y lingüísticos con España y con sus respectivas nacionalidades y comunidades de origen”*. En este sentido, su art. 5, que regula la asistencia y protección de los españoles en el exterior, dispone que *“los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, establecerán las medidas para que las Oficinas Consulares, las Consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales... en el exterior cuenten con los medios personales, materiales y técnicos precisos para prestar la debida asistencia, protección y asesoramiento a la ciudadanía española en el exterior”*.

Esta Ley tiene entre sus objetivos *“fomentar y consolidar el movimiento asociativo de los españoles en el exterior”, “apoyar a las asociaciones de españoles residentes en el exterior y a las de retornados constituidas en España”* y *“velar especialmente por extender la acción protectora a aquellos españoles en el exterior que carezcan de recursos suficientes”*, objetivos que son coherentes con las políticas atribuidas al MEYSS y que sus Consejerías deben contribuir a alcanzar a través del ejercicio de sus funciones.

La precitada Ley 2/2014 al regular en su art. 14 los ámbitos de la Acción Exterior del Estado, establece que *“los distintos Departamentos ministeriales participarán en uno o más ámbitos de la Acción Exterior del Estado en función de las competencias que les sean atribuidas por las respectivas normas de estructura orgánica”*, y detalla en sus arts. 22 y 23 y en la disposición adicional decimoquinta, como parte de esta Acción Exterior, las referentes a: empleo y seguridad social; emigración (y retorno) e inmigración y la asistencia a los nuevos emigrantes españoles, especialmente en aquellos Estados donde exista un mayor flujo de las llegadas, con el fin de facilitar su integración laboral y personal y, en la medida de lo posible, facilitar su regreso a

España si desean volver. Todos estos contenidos tienen encaje en las competencias en el exterior atribuidas al MEYSS y que ejerce a través de las Consejerías (y de las Secciones).

Esta misma Ley 2/2014 prevé que la planificación y el seguimiento de la Acción Exterior del Estado se lleve a cabo a través de la Estrategia de Acción Exterior, que recogerá el conjunto de actuaciones de los órganos y entidades públicas para un período de cuatro años y que será elaborada a iniciativa del MAEC conjuntamente con los departamentos ministeriales, por lo que el MEYSS estará involucrado en ellas en relación con las materias de su competencia y lo hará a través de sus Servicios Centrales y de las Consejerías (y Secciones).

Las Consejerías, de conformidad con el art. 45 de la Ley 2/2014 prestarán asesoramiento y apoyo técnico al Embajador, de quien dependerán jerárquicamente, y a la Misión Diplomática, sin perjuicio de la dependencia orgánica y funcional del Departamento competente, a quien corresponderá su organización interna y dotación presupuestaria.

En cuanto a las Secciones de Empleo y Seguridad Social de las Oficinas Consulares, funcionalmente dependientes del Ministerio, el RD 426/1993 que las regula, detalla sus funciones:

- 1) Información y asesoramiento en materia laboral y de seguridad social, así como la orientación, formación y perfeccionamiento profesional.
- 2) Tramitación de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social.
- 3) Tramitación de pensiones asistenciales por ancianidad.
- 4) Información y difusión de los programas en favor de los emigrantes, referidos a acciones de integración y orientación profesional, y de promoción social.
- 5) Difusión y promoción de los programas comunitarios de libre circulación de trabajadores.
- 6) Orientación sobre el retorno y colocación en España de los emigrantes.
- 7) Información sobre la canalización de los flujos inmigratorios y el régimen de empleo de los extranjeros en España.

1.4. MARCO NORMATIVO

A lo largo del Informe se irá haciendo referencia a las distintas normas que han constituido y constituyen el marco jurídico en el que se desenvuelven estas Consejerías y Secciones de Empleo y Seguridad Social. Las más importantes son:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Ley 3/2005, de 18 de marzo, que reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional.

- Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y del Servicio Exterior del Estado que, desde su entrada en vigor el 27 de marzo, es la norma fundamental de este sector en cuyo ámbito objetivo queda incluida la Acción Exterior en materia de empleo y seguridad social y de emigración (arts. 22 y 23), que seguirá siendo desarrollada por las Consejerías del MEYSS, como órganos técnicos especializados de las Misiones Diplomáticas Permanentes, en el marco de la Estrategia de Acción Exterior del Estado (arts. 34.1 y 32).

La disposición final quinta de esta Ley prevé que *“el Gobierno y los titulares de los Departamentos ministeriales, en el ámbito de sus respectivas competencias, dictarán cuantas disposiciones resulten necesarias para el desarrollo de la presente ley”*, lo que conllevará un cambio del marco jurídico expuesto en el que se ha desenvuelto la gestión de las Consejerías y Secciones durante el período fiscalizado, configurándose otro marco o conjunto de normas acordes con esta nueva Ley.

- Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, de Organización de la Administración del Estado en el exterior, en vigor durante el período fiscalizado y derogado el 27 de marzo de 2014 por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y del Servicio Exterior del Estado.
- Real Decreto 426/1993, de 26 de marzo, que regula las Secciones de Asuntos Laborales y de Seguridad Social [actualmente de Empleo y de Seguridad Social] de las Oficinas Consulares.
- Real Decreto 904/2003, de 11 de julio, que regula la Administración de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el exterior.
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de Subvenciones.
- Orden TAS/1967/2005, de 24 de junio, que establece las disposiciones para el desarrollo y aplicación de la Ley 3/2005.
- Orden TAS/561/2006, de 24 de febrero, que establece las bases reguladoras de la concesión de ayudas asistenciales correspondientes a los programas de actuación en favor de los emigrantes españoles no residentes en España.
- Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, que establece las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y los retornados, en vigor hasta el 21 de julio de 2012.
- Orden TIN/2254/2011, de 28 de julio, de delegación de competencias en los órganos administrativos del Ministerio de Trabajo e Inmigración y sus organismos públicos dependientes, parcialmente derogada por la Orden ESS/183/2012, de 3 de febrero, y derogada en su totalidad el 28 de marzo de 2012 por la vigente Orden ESS/619/2012, de 22 de marzo.
- Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio, que establece las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y retornados. Sustituye a la anterior y entró en vigor el 22 de julio de 2012.
- Resoluciones de la Dirección General competente en cada momento por las que se convocaron en 2011 y años posteriores las ayudas de los distintos programas en favor de los

emigrantes españoles no residentes en España previstos en la Orden TAS/874/2007 y actualmente en la vigente Orden ESS/1613/2012.

- Orden ESS/619/2012, de 22 de marzo, que aprueba las delegaciones del ejercicio de competencias en los órganos administrativos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y sus organismos públicos, en vigor desde el 29 de marzo.

I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

En las directrices técnicas de la presente fiscalización, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su reunión del fecha 28 de febrero de 2013, se estableció como objetivo de este procedimiento fiscalizador el análisis de la gestión desarrollada por las Consejerías de Empleo y Seguridad Social y las Secciones del actual MEYSS en Europa, desde la perspectiva de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

Para ello, han sido objeto de análisis:

- El marco normativo.
- Los recursos aplicados a la gestión de estas unidades.
- Los informes de control interno.
- La evolución del gasto de estas unidades.
- La actividad desarrollada y los procedimientos aplicados por las Consejerías y por las Secciones, en cumplimiento de sus funciones.
- Otras cuestiones cuyo examen ha resultado aconsejable para alcanzar el objetivo de esta fiscalización, en particular, las relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

También han sido objeto de estudio y análisis:

- Las instrucciones internas del MEYSS aplicadas a la gestión.
- Las memorias anuales de las Consejerías y de las Secciones no dependientes de Consejería.
- Los resultados obtenidos por el Grupo de Trabajo de Consejerías y Secciones del entonces Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- El Informe de Inspección a las Secciones de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social de Alemania, Bélgica, Francia y Suiza, elaborado por la Inspección General de Servicios del Departamento.
- La información facilitada por distintas unidades del Ministerio vinculadas con el funcionamiento de las Consejerías y Secciones, en especial por la SGRIS, sobre las iniciativas tomadas por el MEYSS para la mejora de la actividad de estas unidades y por la SG de Emigración, de la DG de Migraciones, sobre las actuaciones desarrolladas en el ámbito competencial de los órganos de la Secretaría General de Inmigración y Emigración (en adelante SGIE).

El análisis ha recaído sobre la gestión realizada por las diferentes Consejerías y Secciones del MEYSS y, en particular por las de Francia, Reino Unido, Alemania y Suiza. Dentro de ellas se ha analizado especialmente la gestión de las dos últimas.

El examen ha incluido la aplicación de todas aquellas pruebas y procedimientos de auditoría que se han considerado necesarios sobre los libros, documentos, aplicaciones informáticas y registros contables y extracontables.

En el desarrollo de la fiscalización no se han producido limitaciones al alcance para la consecución de los objetivos establecidos. Tanto los responsables del Ministerio como el personal a su servicio prestaron la colaboración requerida para la adecuada ejecución de los trabajos de fiscalización.

Los trabajos de esta fiscalización se han desarrollado en distintas unidades del MEYSS, principalmente:

- En el área de la Subsecretaría, en la SGRIS, dependiente de la Secretaría General Técnica, y en las Subdirecciones Generales de Administración Financiera, de Recursos Humanos, de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de la Inspección General de Servicios, directamente dependientes de la Subsecretaría.
- En la SGIE, en la Subdirección General de Planificación y Gestión Económica directamente dependiente de esta, y en la Subdirección General de Emigración dependiente de la DG de Migraciones.

1.6. ÁMBITO TEMPORAL

La fiscalización se refiere a la gestión desarrollada por las Consejerías y las Secciones en el ejercicio 2011, si bien se ha analizado su evolución durante el ejercicio 2012, habiéndose completado dicho análisis con datos sobre la gestión desarrollada en 2013 e, incluso, en 2014 sobre algún aspecto, al objeto de actualizar en lo posible los resultados de la fiscalización.²

1.7. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

Conforme a lo dispuesto en el art. 44.1 de la ley 7/1988, del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador fueron puestos de manifiesto a los responsables de la gestión de las Consejerías durante el período fiscalizado, esto es, a la actual titular desde diciembre de 2011 del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y a quien fue titular del Ministerio de Trabajo e Inmigración hasta diciembre de 2011. Todo ello para la eventual formulación de las alegaciones que considerasen oportunas o la presentación de los documentos y justificaciones que estimasen procedentes.

² El MEYSS manifiesta en sus alegaciones que *“hubiera sido aconsejable una definición más precisa del ámbito temporal [de la fiscalización] que permitiera fijar con mayor claridad la gestión a fiscalizar”,* proponiendo a estos efectos *“tomar en consideración la actividad llevada a cabo en un periodo más amplio (...) abarcando ejercicios anteriores a 2011”* y señalando que *“la actividad de fiscalización ha venido incorporando información “en tiempo real” sobre la gestión llevada a cabo por las Consejerías y Secciones, generando cierta confusión respecto a la documentación y datos a aportar. Se debe por tanto destacar la heterogeneidad del examen efectuado y la necesidad de completar constantemente la información para que no resulte desactualizada”.*

Aunque en el Informe se precisa suficientemente cuál es el ámbito temporal de la fiscalización, debe señalarse que es una práctica habitual, con base en las propias directrices técnicas de la fiscalización, extender las comprobaciones de determinados aspectos procedimentales a ejercicios posteriores, con el fin de conseguir una mayor eficacia en el ejercicio de la función fiscalizadora. Por otra parte, respecto a la ampliación de dicho ámbito temporal a ejercicios anteriores, debe significarse que esta fiscalización supone *de facto* un seguimiento parcial de las conclusiones incluidas en 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 de los años 2005 y 2006*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2011, fiscalización esta última en la que se extendieron determinadas comprobaciones a los años posteriores, incluido el 2010, a pesar de que el ámbito temporal expresado en el título se refiere a los ejercicios 2005 y 2006.

La Ministra de Empleo y Seguridad Social, como titular del órgano competente para su formulación, presentó en plazo las alegaciones que han sido incorporadas a este Informe. En ellas se da cuenta al Tribunal de las medidas que ya han sido adoptadas y de las que lo están siendo, en coherencia con las recomendaciones del Informe. Añade, asimismo, en sus alegaciones que *“este Ministerio valora especialmente contar con el respaldo del Tribunal de Cuentas para seguir impulsando estas actuaciones de corrección y mejora. Este Departamento se compromete a trabajar en la mejora de la gestión en los ámbitos recogidos en el Anteproyecto de Informe, así como a comunicar puntualmente al Tribunal de Cuentas los avances realizados en cumplimiento de las actuaciones previstas”*.

La evaluación por el Tribunal de las alegaciones recibidas se ha reflejado en el texto del Informe bien mediante la modificación del texto inicial, o bien incluyendo notas a pie de página para comentar el contenido de otras alegaciones realizadas por la Ministra y de las que no se han derivado modificaciones en el Informe, cuando se ha considerado conveniente.

No se recibieron alegaciones en este Tribunal de Cuentas del titular hasta diciembre de 2011 del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN: RECURSOS UTILIZADOS POR LAS CONSEJERÍAS

Este apartado se ha estructurado de la siguiente forma:

En primer lugar, se exponen los resultados de un breve análisis de la normativa que regula las funciones de las Consejerías y de las Secciones y de su estructura organizativa.

En segundo lugar, y partiendo de información sobre la red de Consejerías y Secciones en Europa y de la población a la que atienden, se exponen los resultados obtenidos del análisis de los medios utilizados por las Consejerías y Secciones no dependientes de aquellas para su gestión, en particular de la propia red territorial de Consejerías y Secciones, los inmuebles utilizados, los recursos humanos y su formación, los recursos económicos y las aplicaciones informáticas utilizadas.

II.1. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA QUE REGULA LAS FUNCIONES DE LAS CONSEJERÍAS DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Y DE LAS SECCIONES

El mero enunciado que se ha realizado en el apartado I.3 de las funciones de las Consejerías y de las Secciones, recogidas respectivamente en el RD 904/2003 que regula la Administración del actual MEYSS en el exterior, y en el RD 426/1993 que regula las Secciones de Asuntos Laborales y de Seguridad Social de las Oficinas Consulares (actualmente de Secciones de Empleo y Seguridad Social), sugiere la necesidad de un breve análisis.

En lo que se refiere al funcionamiento de las Consejerías dentro de las funciones que el RD 904/2003 establece, para todas ellas, la importancia relativa de cada una es diferente, puesto que las realidades sobre las que operan son muy distintas y, desde luego, han evolucionado desde que se aprobó esta norma.

Efectivamente, respecto a las Consejerías en países de Europa, que mayoritariamente forman parte de la Unión Europea, su actividad viene muy determinada por el marco normativo comunitario y, por otro lado, está respondiendo a los cambios de contenidos derivados del actual

movimiento migratorio, especialmente intenso en los últimos años debido a la situación del empleo en España y a las oportunidades de trabajo que los ciudadanos españoles puedan encontrar en estos países.

Así, en estas Consejerías se han mantenido determinadas áreas de actividad con sus contenidos (entre otras, la elaboración de informes para el Departamento Ministerial, la gestión de subvenciones, de prestaciones asistenciales y del programa de viajes del IMSERSO, el apoyo a las asociaciones y centros de españoles, etc.), mientras que otras han visto transformarse sus contenidos y aumentar su relevancia, especialmente la actividad de información y asesoramiento y la de apoyo y fomento del empleo. Por el contrario, otras funciones han pasado a tener un menor protagonismo, por ejemplo, la de velar por el cumplimiento de los Tratados o Convenios internacionales.

Las propias Consejerías y Secciones no dependientes de aquellas dejan constancia en sus Memorias anuales de manera muy parecida de que sus actuales funciones se centran en:

- Asesoramiento en cuestiones sociolaborales y gestión de los programas y ayudas asistenciales.
- Fortalecimiento de las relaciones con los centros y asociaciones de españoles.
- Establecimiento de los cauces de apoyo a los españoles demandantes de empleo y canalización de las ofertas de empleo que se reciban.
- Transmisión continua al Departamento ministerial de la información sociolaboral que se genere.
- Identificación de las instituciones del país de acreditación con las que resulta conveniente establecer cauces estables de relación e intercambio de información.

Como se acaba de apuntar, el origen de estos cambios se puede atribuir a la actual modificación de la población española en el exterior, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, aunque su intensidad esté siendo mayor en determinados países.

Efectivamente, en 2003, año en que se aprobó el RD que regula sus funciones, la población destinataria de la actividad de las Consejerías y Secciones en Europa pertenecía mayoritariamente a la oleada migratoria de finales de los años cincuenta y de los años sesenta, que ha envejecido y está en buena parte ya jubilada y que se encuentra en disminución³ por razones naturales y por el retorno. Sin embargo, desde el comienzo de la última crisis económica y debido al aumento de la tasa de desempleo en España, apareció un nuevo movimiento migratorio de ciudadanos españoles que se desplazaban a otros países europeos y se añadían a la anterior población. Aunque no resulta posible determinar con certeza el número de los que han emigrado en los últimos tres años a cada uno de los países europeos en busca de un empleo, existe consenso en afirmar que este movimiento ha sido más intenso hacia países como Alemania, Francia, Reino Unido y Suiza.

En cuanto a las Secciones, las funciones y la actividad de las que no dependen de una Consejería han evolucionado, desde que se regularan en el RD 426/1993, de manera análoga a las de las Consejerías. En Europa, sería el caso de la Sección de los Países Bajos, pues la de Andorra, con una sola persona en su plantilla, presenta una situación peculiar por su limitado ámbito geográfico.

³ De la información recabada en las Consejerías de Alemania y Suiza, se deduce que la segunda generación de esta emigración está plenamente integrada y no forma parte de la población que demanda habitualmente los servicios de las Consejerías o de las Secciones.

Para las Secciones dependientes de Consejerías, la realidad política y socioeconómica en Europa y los medios de comunicación han evolucionado de tal manera que parece razonable sostener que el MEYSS se plantee las consecuencias de estos cambios a la hora de definir sus líneas de actuación. De la información recabada durante los trabajos de esta fiscalización se deduce que la principal función de estas unidades está ahora centrada en la información y asesoramiento a la población española por distintos medios, siendo solo parcialmente presencial y volviéndose más difícil y compleja cuando es prestada a la actual población emigrante.

Por lo demás, no es ocioso añadir que, aunque se hable de “Secciones dependientes de Consejerías” y así se venga admitiendo en la práctica, tal dependencia no es inequívoca si se atiende a la letra de la normativa aplicable. En efecto, el art. 1.3 del RD 426/1993 tras referirse a la integración orgánica de las entonces Secciones de Asuntos Laborales y de Seguridad Social en las Oficinas Consulares, menciona genéricamente su dependencia funcional del extinguido Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sin aludir, dentro de este, a ningún órgano concreto. A su vez, el RD 904/2003 guarda silencio sobre la posible dependencia funcional de las Secciones, atribuyendo tan solo a las Consejerías el ejercicio, de acuerdo con el Jefe de la Oficina Consular, de las funciones de inspección y control de la gestión de las Secciones.

II.2. ORGANIZACIÓN DE LAS CONSEJERÍAS DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Y DE LAS SECCIONES

La estructura organizativa de cada una de las Consejerías y de las Secciones de Empleo y Seguridad Social no es uniforme ni obedece a un modelo homogéneo preestablecido, ya que está determinada en gran medida por las plantillas reales de cada una de ellas, de acuerdo con las respectivas relaciones de puestos de trabajo. El RD 904/2003, que regula la Administración del MEYSS en el exterior, fija el contenido mínimo de la estructura de las Consejerías cuando contempla el *Régimen de su personal directivo*, limitándose a establecer que habrá un Consejero y, cuando las circunstancias lo hagan necesario, un Secretario General. Respecto de este, se indica que prestará su apoyo técnico al Consejero a quien sustituirá en sus ausencias, y asumirá la coordinación de los diferentes servicios administrativos, especialmente en materia económica y de personal, bajo la dirección del Consejero respectivo. En las Consejerías de Europa existe el puesto de Secretario General en las de Alemania, Bélgica, Francia, Reino Unido y Suiza.

La mera consulta de las memorias anuales de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social y de las Secciones que dependen directamente del Ministerio permite constatar la diversidad de sus organizaciones internas. Este marco de flexibilidad organizativa permite a cada una de estas unidades adecuar su concreta estructura, en función de sus respectivos recursos humanos, a las actividades que desempeñan que, sin perjuicio de algunas especialidades, presentan una uniformidad en cuanto a sus contenidos: registro, asesoría jurídica, atención a peticiones de información, asistencia y asesoramiento, documentación, gestión de ayudas y de otros programas, administración económico-financiera e informática.

En cuanto a las Secciones dependientes de Consejerías, la variedad organizativa interna es aún mayor y está en franca dependencia del número de personas que prestan servicios en cada una de ellas, según se comprueba comparando las Secciones de Ginebra (5 personas), Düsseldorf (3 personas) y Múnich (2 personas). Al frente de cada una de ellas se ha comprobado que existe una persona que, por su categoría profesional o por su experiencia, viene a ejercer como responsable e interlocutor habitual con la Consejería.

II.3. ESTRUCTURA TERRITORIAL DE LAS CONSEJERÍAS DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Y DE LAS SECCIONES NO DEPENDIENTES DE UNA CONSEJERÍA Y SU EVOLUCIÓN

Como se ha indicado, las Consejerías de Empleo y Seguridad Social en Europa están situadas en Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Portugal, Reino Unido y Suiza. Además, hay dos Secciones Consulares de Empleo y Seguridad Social no dependientes de Consejería⁴, esto es dependientes funcionalmente de forma directa del Ministerio, en Andorra y en los Países Bajos.

Los titulares de las Consejerías están acreditados en los países en los que están ubicadas y en algunos casos, ya citados, también están acreditados en terceros países, en régimen de acreditación multilateral.

Integradas orgánicamente en los correspondientes Consulados, algunas Consejerías tienen Secciones (Consulares) de Empleo y Seguridad Social que dependen funcionalmente de ellas y que están situadas en distintas ciudades del país de acreditación (es el caso de Alemania, Bélgica, Francia, Reino Unido -clausurada en octubre de 2013- y Suiza en el momento en que se redacta este informe) e incluso en ciudades de terceros países en los que también está acreditado el titular de la correspondiente Consejería (caso de Alemania/Varsovia, Bélgica/Luxemburgo, Italia/Bucarest).

Adicionalmente, las Consejerías de Alemania, Bélgica y Suiza han venido extendiendo su actividad de forma discontinua a otras ciudades, especialmente en lo relativo a información y asesoramiento y apoyo a la promoción de empleo, mediante el desplazamiento periódico de personal, si bien esta actividad está en proceso de reducción. El MEYSS denomina "*permanencias*" a este régimen de trabajo, expresión que se adopta para este informe.

Desde todas estas unidades se desarrolla la actividad exterior del MEYSS en Europa, debiendo advertirse que esta estructura operativa está sufriendo permanentes cambios.

En relación con las Secciones dependientes de Consejerías, se está produciendo un doble cambio. Por un lado, el Ministerio está apoyando activamente un movimiento de sus sedes hacia las de los Consulados de los que orgánicamente dependen⁵, abandonando edificios alquilados o de titularidad del Estado español con el objetivo de minorar así sus costes de funcionamiento; y por otro lado, se está reduciendo el número de las Secciones que tienen actividad. Algunas, incluso carecen de ella aunque no han sido suprimidas y siguen formalmente existiendo; es el caso, por ejemplo, de las de Estrasburgo y Marsella, o recientemente Manchester. Esta reducción se está produciendo, en general, coincidiendo con la jubilación de la plantilla (la de Estrasburgo⁶, por ejemplo) o acordando un traslado (Manchester).

El gasto global derivado del uso de inmuebles ha comenzado a disminuir⁷ en 2012, debido a los cambios indicados, si bien se ve parcialmente compensado, en casi todos los casos, por la

⁴ En adelante, se utilizará la expresión Secciones no dependientes de Consejería, para diferenciarlas de las Secciones que dependen orgánicamente de un Consulado y funcionalmente de una Consejería.

⁵ El art 1.4 del RD 426/1993, que regula estas Secciones, prevé que: "Las Secciones de Asuntos Laborales y de Seguridad Social estarán situadas, en la medida de lo posible, en las mismas dependencias donde tenga su sede la Oficina Consular".

⁶ La Consejería de Francia facilita en un anexo a su memoria de 2012 datos de 2011 y 2012 sobre "*población objetivo*" y, justamente, Marsella y Estrasburgo se sitúan inmediatamente detrás de París en número de residentes a 31 de diciembre.

⁷ Se observa que los importes del concepto 202 *Arrendamientos de edificios* no han disminuido aún en 2012 porque en este año han incluido también los gastos de comunidad y los tributos (cuando no estaban incluidos en los importes de

participación en los gastos comunes de los Consulados. En cuanto a las *permanencias*, que habitualmente se desarrollan en locales cedidos y sin coste, se ha comprobado que se están reduciendo, de acuerdo con la información facilitada por el Ministerio y con la recabada en las Consejerías de Alemania y Suiza. En 2013, las *permanencias* en Alemania han quedado limitadas a la ciudad de Núremberg pues se han dejado de prestar en Bonn y Dortmund, si bien la Consejería indica que una persona de la plantilla de Berlín, con preparación profesional adecuada, se desplaza cuando se considera necesario para atender el actual movimiento migratorio de españoles en las nuevas zonas a las que se dirige, especialmente Baden-Würtemberg. Por lo que se refiere a Suiza, se han suprimido en agosto de 2013 las *permanencias* en Basilea⁸, que eran las únicas que se venían realizando. En Bélgica, la página web de la Consejería informa en enero de 2014 que se continúan realizando permanencias en las ciudades de Amberes y Hasselt.

Esta información debe ser valorada por el MEYSS con la finalidad de establecer unos criterios para determinar el alcance y organización de esta modalidad de asistencia o instrumento alternativo, sobre todo en países y zonas con movimiento migratorio significativo.

El detalle de Consejerías de Empleo y Seguridad Social, de Secciones no dependientes y dependientes de Consejerías y de las ciudades en las que se realizan permanencias, actualizado a noviembre de 2013, es el siguiente:

PAÍS/SEDE	CIUDADES CON SEC. DEPENDIENTES DE CONSEJERÍAS	CIUDADES EN LAS QUE SE REALIZAN PERMANENCIAS	OBSERVACIONES
Consejería de Alemania en Berlín (acreditada en Polonia)	Düsseldorf, Hamburgo, Múnich, Frankfurt, Hannover y Varsovia	Núremberg.	Antes de 2011 cesó la actividad de la Sección en Stuttgart. Ha habido permanencias en Dortmund y Bonn hasta final de 2012.
Sección de Andorra en Andorra La Vella	N/A	N/A	
Consejería de Bélgica en Bruselas (acreditada en Luxemburgo)	Lieja y Luxemburgo	Amberes y Hasselt	
Consejería de Dinamarca en Copenhague (acreditada en Suecia, Finlandia, Noruega, Estonia, Letonia y Lituania)	N/A	N/A	
Consejería de Francia en París (acreditada ante la OCDE)	Burdeos, Estrasburgo, Lyon, Montpellier, Pau, Perpiñán y Toulouse	N/A	La Sección de Estrasburgo, ubicada en el Consulado, no tiene actualmente personal y no está operativa desde diciembre de 2012. La Sección en Marsella ⁹ tampoco tiene personal ni actividad desde marzo de 2011. Ninguna de las dos ha sido suprimida.
Consejería de Italia en Roma (acreditada en Rumanía y Grecia)	Bucarest	N/A	

las rentas), que en 2011 se imputaron a los subconceptos 221.15 *Suministros en el exterior* y 225.15 *Tributos en el exterior*, respectivamente.

⁸ En 2013 ha cerrado la Oficina Consular de España en esta ciudad.

⁹ Esta información aparece en las memorias de 2011 y 2012 de la Consejería de Francia.

PAÍS/SEDE	CIUDADES CON SEC. DEPENDIENTES DE CONSEJERÍAS	CIUDADES EN LAS QUE SE REALIZAN PERMANENCIAS	OBSERVACIONES
Sección de Países Bajos ¹⁰ en La Haya	N/A	N/A	En el Consulado de Ámsterdam hay una Oficina dependiente funcionalmente de la Sección, en la que prestan servicios 2 personas de su plantilla.
Consejería de Portugal ¹¹ en Lisboa	N/A	N/A	
Consejería de Reino Unido en Londres (acreditada en Irlanda)	Manchester	N/A	Desde el 23 de octubre de 2013, esta Sección está ubicada en el Consulado de Edimburgo.
Consejería de Suiza en Berna (acreditada en Austria y Liechtenstein)	Ginebra, Zúrich y Lausana	Basilea hasta agosto de 2013	Desde septiembre 2013, ya no se realizan permanencias.

En relación con las Secciones sin actividad, conviene recordar que el art. 1.2 del RD 426/1993 que las regula, establece que *“la creación, modificación y supresión de Secciones de Asuntos Laborales y de Seguridad Social de las Oficinas Consulares se realizará por Orden del Ministro de Asuntos Exteriores, previo acuerdo con el de Trabajo y Seguridad Social, sin perjuicio de las competencias de los Ministerios de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas en materia organizativa”*, por lo que cualquier iniciativa de supresión pasaría por el cumplimiento de este procedimiento.

II.4. LA POBLACIÓN ESPAÑOLA EN LOS PAÍSES DONDE ESTÁ PRESENTE LA RED TERRITORIAL DEL MEYSS EN EUROPA

Una vez expuesta la estructura de la Administración del MEYSS en Europa, resulta conveniente poner esta información en relación con los datos de la población de españoles a la que atienden las Consejerías y Secciones, ya que son los destinatarios directos más importantes de su actividad, y por lo tanto, una de las razones que justifican su existencia, su ubicación geográfica y su permanencia.

La Ley 2/2014 de Acción y del Servicio Exterior, hace una referencia explícita en su disposición adicional decimoquinta a la asistencia a los nuevos emigrantes como objetivo prioritario de las Misiones Diplomáticas, y por lo tanto de la actividad de las Consejerías y Secciones del MEYSS, en especial en los países donde exista un mayor flujo de llegadas de emigrantes españoles.

Hay otros interlocutores y destinatarios de la actividad de estas unidades, algunos de los cuales están ubicados en España como son: el propio MEYSS, al que facilitan información continua de carácter sociolaboral y para el que elaboran todo tipo de informes, los españoles retornados que mantienen derechos en los países a los que emigraron, las empresas españolas interesadas en desarrollar su actividad en estos países, o los trabajadores autónomos, etc.; y otros que están ubicados en el país de acreditación, tales como las entidades asociativas de los españoles, las administraciones públicas del país que fomentan o instrumentan políticas activas de empleo, los

¹⁰ Por RD 1173/2007, de 10 de septiembre, se suprimió la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales de los Países Bajos y por OM del MAEC de 8 de enero de 2008 se creó esta Sección. En la misma OM se dispuso la supresión de la Sección de Trabajo y Asuntos Sociales del Consulado de España en Ámsterdam, que había sido creada por OM de 12 de mayo de 1994 del MAEC, y que el personal que estaba prestando servicios en esta Sección, siguiera haciéndolo pero con dependencia de la nueva Sección de Trabajo y Asuntos Sociales creada en La Haya.

¹¹ Sigue siendo Consejería, pero la plaza de Consejero está vacante desde hace tiempo y solo prestan servicios dos personas.

empleadores y sus organizaciones, los nacionales de esos países que desean emigrar a España, los sindicatos, etc.

Sin embargo, una de las razones básicas de la existencia de las Consejerías y de las Secciones en el exterior es el apoyo y asesoramiento a la población de españoles residentes en el país correspondiente, por lo que se ha considerado conveniente ofrecer datos de la población de españoles en cada uno de los países en los que está presente la red de Consejerías y Secciones, lo cual plantea algunos problemas.

El primer problema que surge es tratar de determinar de forma fiable la población actual, debido a la falta de un mecanismo estadístico capaz de registrar con rapidez y eficacia las llegadas de españoles a estos países. Se puede afirmar que hasta el comienzo del actual movimiento migratorio hacia países de Europa, coincidente con el comienzo de la crisis económica y con el incremento de la tasa de desempleo en España, la población de españoles en estos países era predominantemente estable, estaba muy relacionada con la oleada migratoria del siglo pasado que comenzó a finales de los años cincuenta y estaba inscrita, en general, en los Registros de Matrícula de los Consulados Generales¹². De esta forma, el Ministerio tenía una información bastante ajustada de esta población y de su distribución geográfica, a la que atendía desde cada Consejería y desde cada una de las Secciones, y que, al ser en general mayor de edad, venía a coincidir con quienes estaban inscritos en los censos de electores residentes ausentes que viven en el extranjero (CERA).

A partir de 2011, los emigrantes españoles a países europeos que, de acuerdo con todos los indicios, se dirigen en mayor medida a Alemania, Francia, Reino Unido y Suiza, no se inscriben por regla general o tardan en inscribirse en estos Registros, y sin embargo constituyen una parte de lo que se podría denominar la población de referencia o población diana a la que las Consejerías y Secciones deben facilitar ayuda, asistencia y asesoramiento diferentes y más complejos que los que venían y siguen facilitando a la población ya asentada. Las Consejerías tratan de establecer sus poblaciones de referencia reales, y para ello acuden a registros tales como los de afiliación al correspondiente sistema de Seguridad Social, los de demandantes de empleo, los de perceptores de prestaciones de desempleo, los datos de las Oficinas públicas de Inmigración etc., y la información así obtenida¹³ les sirve para la planificación de sus actividades.

Las Consejerías de Alemania y Suiza han confirmado el movimiento migratorio hacia estos países y ciudades, que en 2013 era aún más intenso, con la excepción de la Sección de Ginebra, en cuyo cantón la población española se mantiene estable desde 2009, si se atiende a los datos de la Oficina Federal de Migraciones, y donde las personas que solicitan información y asesoramiento pertenecen mayoritariamente a la oleada de emigración del siglo pasado.

Por todo ello, y con la finalidad de ofrecer en este Informe unos datos de carácter homogéneo sobre la población española a la que dirigen su actividad las Consejerías y Secciones, se ha tomado como información comparable la de los CERA, extraída de los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares y facilitada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), sin olvidar que los datos reales de españoles mayores de 18 años en cada uno de estos países y zonas son

¹² Los españoles que residan habitualmente en el extranjero y aquellos que trasladen allí su residencia habitual deberán inscribirse como residentes en el Registro de Matrícula de la Oficina Consular (debe ser el de la Oficina que tenga jurisdicción en el lugar en el que se haya fijado la residencia). Dicha inscripción conlleva, para los mayores de edad, su inscripción en el censo de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero (CERA). Los españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero se pueden inscribir como "no residentes" en el Registro de Matrícula Consular correspondiente al lugar donde se encuentren.

¹³ En general estos datos están reflejados con mayor o menor detalle en sus memorias anuales.

diferentes y que su número es superior pues, como ya se ha indicado, es regla general que los que aún no están asentados no se registren ni siquiera provisionalmente.

Los datos de población inscrita en los CERA, por países, obtenidos a 1 de enero de 2010, 2011 y 2012, son los que se indican a continuación:

PAÍS/CONSEJERÍA/ SECCIÓN	POBLACIÓN ESPAÑOLA (CERA)		
	2010	2011	2012
ALEMANIA	85.875	88.513	92.112
POLONIA	451	526	598
ANDORRA	21.272	21.190	21.152
BÉLGICA	36.266	37.534	39.074
LUXEMBURGO	2.548	2.682	2.856
DINAMARCA	1.569	1.694	1.762
ESTONIA	42	48	51
FINLANDIA	874	941	1.007
LETONIA	33	43	46
LITUANIA	67	69	66
NORUEGA	1.639	1.832	2.086
SUECIA	4.228	4.586	4.878
FRANCIA	165.153	171.994	178.627
ITALIA	12.958	13.458	13.972
RUMANIA	308	279	300
GRECIA	997	1.018	1.002
PAÍSES BAJOS	15.278	15.793	16.326
PORTUGAL	7.151	7.500	7.906
REINO UNIDO	50.969	54.652	58.579
IRLANDA	3.529	3.653	3.829
SUIZA	73.369	75.546	78.211
LIECHTENSTEIN	283	283	295
AUSTRIA	1.717	1.980	2.301
Totales	486.576	505.814	527.036

Se observan importantes diferencias por países y una tendencia de crecimiento de esta población censada, aunque sea incompleta, que es coherente con el actual movimiento migratorio de españoles a estos países europeos.

En relación con las Consejerías de Alemania y Suiza, los datos desagregados del INE por Consulados facilitan información sobre las poblaciones de referencia de las Secciones en las que se observa en ambos países un incremento progresivo de la población registrada en los Censos de todos los Consulados (CERA).

Consejería de Alemania

OFICINA CONSULAR	POBLACIÓN			
	2010	2011	2012	A 1-11-2013
BERLÍN	3.189	3.504	3.992	4.377
DÜSSELDORF	26.798	27.280	27.930	28.677
FRANKFURT	18.720	19.245	19.911	20.672
HAMBURGO	7.361	13.298	13.756	14.305
HANNOVER	5.553	N/A	N/A	NA
MÚNICH	8.854	9.459	10.285	11.159
STUTTGART	15.400	15.727	16.238	16.783
ALEMANIA	85.875	88.513	92.112	95.973

La Consejería tiene su sede en Berlín y actualmente dispone de Secciones en las demás ciudades que se mencionan en el cuadro, excepto en la de Stuttgart donde cesó en su actividad una Sección en 2011. De acuerdo con la información recabada, en el Land de Baden-Württemberg, donde está situada esta ciudad, existe actualmente un movimiento migratorio de cierta importancia, por lo que, como ya se ha indicado, una persona de la Consejería realiza desplazamientos puntuales a esta zona.

La población de estos censos incluye mayoritariamente a los españoles llegados en la oleada migratoria del siglo pasado. Pero conocer cual es actualmente la población real de españoles a la que dirigen su actividad la Consejería y sus Secciones, y su distribución geográfica, es especialmente importante en este país, pues es uno de los que está recibiendo buena parte de la emigración.

Para ello, la Consejería utiliza distintas fuentes de información, como es, por ejemplo, la de las oficinas de empadronamiento de los ayuntamientos, pues este es un trámite imprescindible para cualquier mínima gestión, como puede ser contratar un teléfono o abrir una cuenta corriente en un banco, o la información de la Oficina Federal de Estadística o de la Agencia Federal de Empleo, aunque existen algunas limitaciones como, por ejemplo, la derivada de que los contratos "mini-job" no implican el alta obligatoria en la Seguridad Social.

Estas informaciones, unidas a las que la propia Consejería obtiene de sus contactos con todo tipo de instituciones, le permiten afirmar que conoce las áreas geográficas donde se está ubicando mayoritariamente esta población, aunque no le sea posible obtener datos de su volumen concreto.

Aunque el conocimiento, más o menos aproximado, de la población real y su distribución geográfica puede servir como referencia para conocer la que razonablemente puede dirigirse a la sede de la Consejería y a cada una de sus Secciones y, por tanto, sus demandas de trabajo, hay que recordar que los españoles en Alemania (y en cualquiera de los otros países) se pueden dirigir a la oficina que deseen (en modalidad presencial, pero sobre todo si es por teléfono o por correo postal o electrónico). Por otra parte, la oficina de la sede de la Consejería atiende a toda la población en general y, lo que es más importante, realiza determinadas actividades en exclusiva. Por ejemplo, la actividad de los programas de ayudas, viajes del IMSERSO, documentación, etc., todo ello sin perjuicio de la oferta de información y asesoramiento creciente a través de las dos páginas web de que dispone esta Consejería.

Consejería de Suiza

Los datos desagregados del INE muestran también un incremento progresivo de la población total registrada en todos los Censos de los Consulados (CERA).

OFICINA CONSULAR	POBLACIÓN			
	2010	2011	2012	A 1/11/2013
BERNA	16.399	16.910	17.400	17.978
GINEBRA	33.607	34.367	35.497	36.303
ZÚRICH	23.363	24.269	25.314	26.396
SUIZA	73.369	75.546	78.211	80.677

La Consejería, con sede en Berna, tiene actualmente Secciones en las otras ciudades que se mencionan y además en Lausana, cuyo Consulado de referencia es el de Ginebra.

La distribución geográfica de estas Secciones responde a la estructura de la población emigrante del siglo pasado, fuertemente localizada alrededor de Ginebra, Lausana y Zúrich.

Esta Consejería, lo mismo que la de Alemania, reconoce el hecho de que buena parte de los actuales emigrantes no se inscriben en el Registro de Matrícula de los Consulados, ni siquiera de forma provisional, y que no existen datos definitivos de la población real. Téngase, en cuenta, por ejemplo, que para contratos de duración inferior a 3 meses no es necesario proveerse de permiso de residencia.

En sus memorias anuales la Consejería incluye datos de población que ha elaborado a partir de información facilitada por la Oficina Federal de Migraciones que dejan también patente el crecimiento sostenido de la población española, que en total (anterior emigración y actual) se sigue concentrando en los Cantones de Ginebra, Vaud (Lausana) y Zúrich, seguidos a distancia por el de Berna.

II.5. INMUEBLES GESTIONADOS POR LAS CONSEJERÍAS

II.5.1. Inmuebles utilizados para el desarrollo de su actividad por las Consejerías y las Secciones de Empleo y Seguridad Social

La información sobre los inmuebles en los que están ubicadas las Consejerías y Secciones y en los que se realizan permanencias, es decir sobre aquellos en los que desarrollan su actividad, figura (actualizada a octubre de 2014) en el siguiente cuadro:

PAÍS/CONSEJERÍA O SECCIÓN	NÚMERO DE LOCALES PROPIEDAD DE LAS AAPP, FUNCIÓN Y UBICACIÓN	NÚMERO DE LOCALES EN ALQUILER, FUNCIÓN Y UBICACIÓN	CESIÓN DE LOCALES NÚMERO FUNCIÓN Y UBICACIÓN
Consejería de Alemania/Polonia	2 locales : Consejería en Berlín (Embajada) y Sección en Frankfurt ¹⁴ : 1 local: Sección en Varsovia (Embajada)	4 locales: Secciones de: Düsseldorf, Hamburgo, Múnich, Hannover	1 local. Permanencias en Núremberg (participación en gastos comunes)
Sección de Andorra		1 local: Sección en Andorra La Vella	
Consejería de Bélgica	1 local: Sección de Lieja ¹⁵	1 local: Consejería en Bruselas	2 locales: Permanencias en Amberes y Hasselt
Consejería de Bélgica/Luxemburgo	1 local en Luxemburgo		
Consejería de Dinamarca		1 local: Consejería en Copenhague	
Consejería de Francia	8 locales: Consejería en París y las siete Secciones, todas ubicadas en Consulados: Burdeos, Estrasburgo ¹⁶ , Lyon, Montpellier, Pau, Perpiñán y Toulouse		
Consejería de Italia		2 locales ¹⁷ : Consejería en Roma	
Consejería de Italia/Rumanía	1 local: Sección en Bucarest (en Embajada)		
Sección de Países Bajos	1 local: Oficina en Ámsterdam en Consulado	1 local: Sección en La Haya	
Consejería de Portugal	1 local: Consejería en Lisboa		
Consejería de Reino Unido	1 local: Consejería en Londres ¹⁸		
Consejería de Suiza	2 locales: Consejería en Berna ¹⁹ y Sección en Zúrich (en Consulado)	2 locales: Secciones de Ginebra y Lausana	
Total	19	12	3

Las Consejerías y Secciones utilizan para el desempeño de su actividad inmuebles de titularidad pública, ya sea adscritos al MEYSS o espacios cedidos en edificios donde están ubicadas las Embajadas o Consulados Generales, o edificios en alquiler. Para la realización de *permanencias* utilizan, en general, locales cedidos por terceros.

¹⁴ En Frankfurt, 26 m² del edificio se ceden ocasionalmente a la UNED.

¹⁵ Una parte de la superficie de este inmueble de 472 m² está cedida a la Consejería del MECD.

¹⁶ Sin actividad ni personal desde diciembre de 2012.

¹⁷ En la práctica, solo un local, ya que, al ser contiguos, forman un único conjunto.

¹⁸ La Consejería dispone asimismo, en régimen de alquiler, de aparcamiento de vehículos.

¹⁹ Desde el 1 de enero de 2014, la Consejería de Educación ocupa una superficie próxima al 40%. Continúa la cesión por el MEYSS a la UNED de 36,95 m² del inmueble.

A partir de la información general contenida en el anterior cuadro y de la obtenida durante los trabajos de fiscalización, se han deducido las siguientes cuestiones de interés:

- El MEYSS está siguiendo una política de minorar el gasto en arrendamientos, trasladando e integrando oficinas de Secciones en los Consulados, lo que, además, se corresponde con el art. 1.4 del RD 426/1993 que estableció que *“las Secciones de Asuntos Laborales y de Seguridad Social estarán situadas, en la medida de lo posible, en las mismas dependencias donde tenga su sede la Oficina Consular”*. De esta forma el MEYSS solo debe hacer frente a los gastos comunes y de mantenimiento, y en su caso de alquiler, proporcionales a la superficie que le haya sido cedida en cada caso. Esto sucede en:
 - La Consejería de Alemania, que ha puesto en marcha en 2013 con el MAEC el proceso de acondicionamiento de una superficie en el edificio del Consulado en Düsseldorf para que se pueda trasladar allí la Sección del MEYSS en esta ciudad que actualmente ocupa una superficie de 166 m² en alquiler en el que trabajan 3 personas.
 - La Consejería de Francia, en la que en 2013 han culminado los traslados iniciados en 2012 de las cinco Secciones que ocupaban edificios alquilados, y que aún no estaban ubicadas en Consulados (Estrasburgo, Montpellier y Pau en 2012, y Burdeos y Lyon en 2013).
- Por otra parte, desde el 1 de enero de 2014, el MEYSS ha cedido en uso al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) una parte del inmueble de titularidad pública en el que está ubicada la Consejería del MEYSS en Berna, que presentaba una clara infrautilización. Se consigue así un doble objetivo: optimizar el uso de inmuebles propiedad del Estado español y una minoración de los gastos a soportar por el MEYSS, ya que el MECD contribuirá en la parte proporcional a los gastos de mantenimiento general de las instalaciones y a otros gastos de carácter no periódico.
- La superficie de los inmuebles utilizados por las Consejerías y Secciones es muy variable. Aunque en todos los casos una parte de estos debe dedicarse a usos comunes, la ratio de m² por persona puede ser utilizada para valorar su uso. En algunos casos, los datos obtenidos vienen a poner de manifiesto un exceso de superficie e infrautilización. Pueden servir como ejemplo los que se indican en el siguiente cuadro:

CIUDAD	TÍTULO JURÍDICO	SUPERFICIE m ²	Nº de personas	m ² /persona
FRANKFURT	Propiedad AAPP	619,08	4	154,77
HAMBURGO	Alquiler	136,00	3	45,33
MÚNICH	Alquiler	150,00	2	75,00
BRUSELAS	Alquiler	692,00	13	53,23
LIEJA	Propiedad AAPP	259,59	1	259,59
PARÍS	Propiedad AAPP	580,75	18	32,26
LA HAYA	Alquiler	410,00	9	45,56
BERNA	Propiedad AAPP	732,00	14	52,29
GINEBRA	Alquiler	65,00	5	13,00
LAUSANA	Alquiler	85,00	2	42,50

Cabe realizar algunas observaciones:

- Respecto de la Sección de Múnich, se informó al equipo fiscalizador que el precio del alquiler convierte este local, aunque infrutilizado, en una opción a mantener.
- La ratio para los edificios de Frankfurt, Bruselas, Lieja y Berna, se ha obtenido una vez descontada la superficie cedida a la UNED o al MECD en cada uno de ellos.
- En el de Berna, la ratio ha pasado a ser de 21,07 m² a partir del 1 de enero de 2014, por la cesión parcial al MECD mencionada.

Parece razonable proponer que el MEYSS explore todas las vías que puedan conducir a optimizar los locales que utilizan las Consejerías y Secciones, evitando espacios ociosos y procurando una reducción de costes, en especial de los alquileres, si bien los precios de mercado actuales pueden desaconsejar determinados cambios, como es el mencionado caso de la Sección de Múnich.

II.5.2. Otros inmuebles

Además de los inmuebles mencionados en el apartado anterior, existen otros que, con una excepción²⁰, son patrimonio de las Administraciones Públicas y están adscritos al MEYSS. De la información proporcionada por el Ministerio, así como de la incorporada a la memoria anual de 2011 de la Consejería de Suiza, se desprende que algunos de estos locales (sitos en la localidad belga de Malinas, y en las suizas de Fleurier, Estavayer-le-Bac, Le Sentier, Yverdon-les-Bains y Bussigny) están cedidos en uso a terceros, en concreto a entidades asociativas de españoles, que se hacen cargo de los gastos²¹. Existe, por el contrario, un local que en el momento de redactarse este informe de fiscalización no estaba siendo utilizado y que, consecuentemente, generaba los correspondientes gastos de mantenimiento (anterior sede de la Consejería en Bruselas), si bien, a la fecha de elaboración de este informe, la Consejería estaba próxima a permutar este inmueble con el que ocupa en la actualidad, lo que resolvería la cuestión. En esta misma situación se encontraba otro local (antigua guardería en Lausana) hasta su enajenación el 15 de noviembre de 2013²².

Cabe reseñar en este momento que la disposición adicional tercera *“Informe sobre el despliegue del Servicio Exterior del Estado”* de la Ley 2/2014 de Acción y del Servicio Exterior del Estado, ha prestado atención a la situación de los inmuebles de las unidades administrativas en el exterior dependientes de la AGE, como se indica más adelante.

II.5.3. Especial referencia a la cesión parcial a la UNED de inmuebles gestionados por el MEYSS

Al menos desde el año 1983, el Ministerio y la UNED han venido colaborando estrechamente para facilitar el acceso de los emigrantes y sus familias a la enseñanza universitaria española, siendo una de las vías²³ de esta colaboración la cesión parcial a la UNED de espacios en inmuebles adscritos o alquilados por el MEYSS, en los que esta Universidad ha desarrollado sus actividades.

²⁰ Inmueble arrendado. Se trata del supuesto contemplado en el art. 4.1.a) 2º del RD 6/1995, de 13 de enero.

²¹ En el caso del inmueble sito en Malinas, excepto los referentes al seguro y al impuesto catastral.

²² Existe, además, el caso singular de un local, sito en Londres al que se hace referencia en las alegaciones, en el que se ubica una guardería del MEYSS, además de estar parcialmente cedido a la UNED. A esta cesión se hace concreta referencia en el siguiente epígrafe de este mismo apartado.

²³ Otras vías de colaboración han sido: a) la concesión de una subvención nominativa a la UNED hasta 2011 en que alcanzó un importe de 250.000 euros, con cargo al Programa 231B del MEYSS, y la cesión de personal, cuestión que se trata más adelante en este Informe.

En ese año de 1983, el entonces Instituto Español de Emigración (organismo autónomo ya extinguido que estaba adscrito al Ministerio) y la UNED firmaron un convenio para facilitar el acceso de los emigrantes y sus familias a la enseñanza universitaria española. Más adelante, en enero de 2008, el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y esta Universidad firmaron un nuevo convenio de colaboración²⁴, que sustituyó al anterior y que sigue en vigor. A este convenio se ha añadido con fecha 10 de mayo de 2011 un protocolo para la utilización y participación en los gastos de estos inmuebles, que tiene efectos desde la fecha de su firma, salvo en lo referente al centro de Bruselas, que se posponían al 1 de enero de 2012.

Mediante este instrumento, la UNED adquiriría la obligación de ingresar en la cuenta corriente de la respectiva Consejería el importe de los gastos que le correspondiera, de acuerdo con un presupuesto elaborado anualmente y, en su caso, los importes de otros gastos imprevistos a medida que le sean requeridos.

En el protocolo se mencionan los edificios²⁵ y las superficies cedidas a la fecha de su firma que, en Europa, eran los que se indican a continuación:

PAÍSES/CIUDAD	ORGANISMO	M ² OCUPACIÓN	% PART.GASTOS
Alemania (Frankfurt)	Sección de Frankfurt	574,00	95,67
	UNED	26,00	4,33
Bélgica (Bruselas)	Sede de la Consejería	692,00	78,37
	UNED	191,00	21,63
Reino Unido (Londres)	Edificio adsc. Consejería	390,00	67,24
	UNED	190,00	32,76
Suiza (Berna)	Consejería	800,05	95,59
	UNED	36,95	4,41

- La Consejería de Alemania ha facilitado al equipo fiscalizador documentación e información que sugieren que la UNED ha dejado de utilizar en 2013 el espacio cedido en el edificio en el que está ubicada la Sección de Frankfurt, que es propiedad de las Administraciones Públicas, por lo que resulta necesario que el MEYSS y la UNED documenten la situación actual y que se produzca la adecuada actualización del protocolo.

En julio de 2013, la Consejería indicó que no había recibido de la UNED ningún ingreso en sus cuentas como contrapartida de los gastos incurridos.

- La Consejería de Suiza confirmó que la UNED sigue utilizando la superficie cedida y que no había realizado ningún ingreso como contrapartida por los gastos incurridos.
- Por su parte, la Consejería de Bélgica ha dejado constancia, en su memoria correspondiente al año 2012, de la necesidad de resarcir estos gastos que se producen en su sede por cuyo alquiler abona un importe mensual total cercano a los 12.000 euros.

²⁴ Convenio de colaboración entre la Dirección General de Emigración (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración) y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), para el acceso de los españoles del exterior a la educación universitaria y de posgrado.

²⁵ También hay cesiones en Argentina y en Venezuela.

- La Consejería en el Reino Unido también ha dejado constancia y ha detallado los gastos derivados de la cesión de espacio a la UNED, en este caso en su proyecto de presupuesto interno para 2013 enviado a la SG de Administración Financiera.

La información facilitada por la SG de Administración Financiera en enero de 2013 confirma que, hasta esa fecha, la UNED no había abonado al Ministerio los gastos incurridos. Esta Subdirección ha reclamado a la UNED un importe de 76.955,20 euros por los gastos de 2012 y puso en su conocimiento las previsiones de gastos para 2013, sin que a noviembre de 2013 se hubiesen producido resultados.

La reclamación de los importes de estos gastos debería extenderse hasta mayo de 2011, cuando se firmó el protocolo, excepto en el caso del inmueble de Bruselas, para el que se establecía que su aplicación comenzaría en enero de 2012, como se ha mencionado. Como se acredita en las alegaciones el MEYSS ha aceptado este criterio y ha procedido a reclamar a la UNED dichos importes hasta mayo de 2011.

II.5.4. Los inmuebles en la Ley 2/2014 de Acción y del Servicio Exterior del Estado

Cabe reseñar que la disposición adicional tercera *“Informe sobre el despliegue del Servicio Exterior del Estado”* de la Ley 2/2014 ha prestado atención a la situación de los inmuebles de las unidades administrativas en el exterior dependientes de la Administración General del Estado (AGE).

Prevé esta disposición que el Consejo Ejecutivo de Política Exterior, de acuerdo con las funciones que le atribuye el art. 39 de esta misma Ley²⁶, elabore en el plazo de seis meses un informe sobre la situación de los inmuebles (y de los medios materiales y personales de estas unidades), que sin duda ha de servir para ordenar la gestión eficiente tanto de los que forman parte del patrimonio del Estado en el exterior como de los demás que estén utilizando estas unidades (en alquiler, por ejemplo), según prevé la disposición adicional sexta *“Eficiencia y ahorro en el Servicio Exterior del Estado”* que, entre otras cuestiones, establece los principios con arreglo a los cuales habrán de gestionarse los edificios administrativos del Estado en el exterior.

Presta además esta Ley 2/2014 atención expresa (disposición adicional sexta. 3) a la contribución a la financiación por los Departamentos ministeriales que estén integrados en una misma sede, de acuerdo con los correspondientes protocolos o convenios de colaboración suscritos, cuestión que actualmente plantea problemas en los inmuebles adscritos al MEYSS y parcialmente cedidos en uso a terceros (UNED y MAEC), tal y como se ha expuesto.

II.6. RECURSOS HUMANOS DE LAS CONSEJERÍAS Y DE LAS SECCIONES

En este epígrafe se exponen los resultados del análisis de las plantillas reales de las Consejerías y Secciones, que están integradas por personal funcionario y laboral, para el desempeño de sus funciones, y cuya composición se debe atener a una relación de puestos de trabajo para funcionarios y a un catálogo de puestos para personal laboral.

²⁶ Art. 39.1. *“El Consejo Ejecutivo de Política Exterior es el órgano colegiado constituido en el seno del Consejo de Política Exterior para el adecuado ejercicio de sus competencias al que corresponde ejecutar cuantas actuaciones se le encomienden. En particular, podrá promover la elaboración de planes de ordenación de los medios humanos, presupuestarios y materiales que conforman el Servicio Exterior del Estado, que garanticen una mejor asignación de los recursos públicos, conforme al principio de eficacia y eficiencia, e instará a los órganos competentes en cada caso para su aprobación.”*

Conviene indicar, en el caso del personal laboral que, antes del año 2000, su relación contractual individual podía estar sujeta a la legislación española, con aplicación o no del convenio colectivo único para el personal laboral de la AGE, que en ambos casos conllevaba una indemnización por residencia (de importe significativo en relación con el total de las retribuciones), o a la legislación del país donde se celebrase el contrato. A partir del año 2000, la relación contractual ha de estar sujeta a la legislación laboral del país donde se celebre el contrato. Los funcionarios, que se rigen por la legislación española, también perciben una indemnización por residencia.

La provisión de puestos de trabajo de funcionarios y laborales debe realizarse con arreglo a convocatorias públicas observando lo previsto en el RD 904/2003 que regula la Administración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el exterior y en el RD 426/1993 que regula las Secciones de Asuntos Laborales y de Seguridad Social de las Oficinas Consulares, ya mencionados. Estas normas recogen algunas previsiones que merecen ser comentadas:

- a) En relación con los nombramientos y la permanencia del personal destinado en las sedes de las Consejerías:
- Los nombramientos (y ceses) del personal directivo, Consejeros y Secretarios Generales corresponden al MEYSS, oído el MAEC en el caso de los Consejeros. Los nombramientos se realizan entre funcionarios por el sistema de libre designación, previa convocatoria pública del MEYSS, y su permanencia en estos puestos de trabajo es de un mínimo de tres años y un máximo de cuatro, pudiendo ser acordada una prórroga hasta un quinto año.
 - Al personal funcionario no directivo se le exige un mínimo de tres años de antigüedad, la estancia previa en España como funcionario en activo por un período de 3 años y un conocimiento adecuado del idioma del país de destino, si así se requiere en la convocatoria o en la relación de puestos de trabajo. No se establece límite para su permanencia en el puesto de trabajo, para el que debe ser seleccionado mediante concurso público de méritos convocado por el MEYSS.
 - El nombramiento de personal laboral se realiza previa convocatoria pública del MEYSS en el país de acreditación, teniendo en cuenta el correspondiente catálogo de puestos de trabajo, sin que el RD 904/2003 establezca un límite máximo de duración de la relación laboral.
- b) En relación con el personal funcionario y laboral destinado en las Secciones de Empleo y Seguridad Social:
- Tanto las convocatorias para la provisión de vacantes de personal funcionario y laboral, como los nombramientos son realizados por el MAEC previa propuesta del MEYSS, a la vista de los resultados de una evaluación realizada por una comisión paritaria formada por miembros de ambos Ministerios.
 - En el caso de funcionarios, el RD 426/1993 establece una singularidad y es que su nombramiento supone la adscripción al puesto de trabajo por un período de tres años, que podrá ser prorrogado por otro de igual duración, lo que supone un régimen diferente en relación con sus homólogos destinados en las sedes de las Consejerías, cuyo nombramiento carece de limitación alguna.

Realizada la exposición de este marco normativo, es importante señalar que, como se indica más adelante, la situación de las plantillas reales de las Consejerías y de las Secciones presenta incidencias en la forma de provisión de puestos de trabajo de funcionarios y en la permanencia máxima de funcionarios destinados en las Secciones.

II.6.1. Estructura y tamaño de las plantillas. Población de referencia

La distribución del personal funcionario y laboral que presta servicios en las Consejerías, incluidas sus Secciones, y en las Secciones no dependientes de Consejería, y los puestos de trabajo de las RPT de funcionarios no ocupados a diciembre de 2011 eran los siguientes:

CONSEJERÍA/SECCIÓN NO DEPENDIENTE DE CONSEJERÍA	Nº FUNCIONARIOS	Nº LABORALES	TOTAL	PUESTOS DE TRABAJO DE LAS RPT DE FUNCIONARIOS NO OCUPADOS
Consejería de Alemania	11	21	32	5
Sección de Andorra	1	0	1	0
Consejería de Bélgica	12	3	15	3
Consejería de Dinamarca	1	4	5	0
Consejería de Francia	19	15	34	4
Consejería de Italia	2	4	6	1
Sección de Países Bajos	5	6	11	0
Consejería de Portugal	1	1	2	1
Consejería de Reino Unido ²⁷	10	7	17	0
Consejería de Suiza	12	11	23	1
Totales	74	72	146	15

Se ha incluido en Alemania la vacante de Varsovia y en Italia la de Bucarest.

Conviene tener en cuenta que los puestos ocupados de las RPT de funcionarios pueden estarlo como consecuencia de procedimientos de libre designación o de concurso de méritos y, como se verá más tarde, por nombramientos en comisión de servicios o en adscripción provisional, modalidades previstas en el Reglamento General de Ingreso de Personal de la Administración, Provisión de Puestos y Promoción, aprobado por RD 364/1995, de 10 marzo.

De los datos que se muestran en la tabla y de la información facilitada por el MEYSS, se deduce que la distribución entre funcionarios y personal laboral no sigue una pauta común. En términos globales, el número de funcionarios casi iguala al de laborales aunque en detalle esto no siempre se cumple, pues en Bélgica, Francia y Reino Unido hay mayor número de funcionarios, mientras que en Alemania es mayor el número de personas con contrato de trabajo y también en Dinamarca, donde el Consejero es el único funcionario.

²⁷ No están incluidas las personas que prestan servicios en la guardería del MEYSS, ubicada en Londres.

Por su parte, la dimensión de las plantillas reales también es muy variable, sin que se hayan podido identificar criterios para su determinación.

Baste mencionar que la Consejería de Dinamarca, acreditada en otros seis países, tenía a la fecha indicada solo 5 personas en plantilla (de ellas, una estaba en excedencia a noviembre de 2013), mientras que la Sección de Países Bajos tenía 11 personas en plantilla.

Al mismo tiempo, cinco Consejerías presentan vacantes de funcionarios en sus RPT, entre ellas las de Alemania y Francia, Consejerías que son importantes en el contexto europeo en términos de población residente y de actividad desarrollada.

Esta situación se ha mantenido, al menos, hasta enero de 2013.

Una primera valoración del tamaño de estas plantillas puede obtenerse si se ponen en relación con sus respectivas poblaciones de referencia, tomando para ello las que proporcionan los CERA:

CONSEJERÍA/SECCIÓN NO DEPENDIENTE DE CONSEJERÍA	PLANTILLA REAL ²⁸	POBLACIÓN (CERA) ²⁹	POBLACIÓN/PLANTILLA
Consejería de Alemania	32	89.039	2.782
Sección de Andorra	1	21.190	21.190
Consejería de Bélgica	15	40.216	2.681
Consejería de Dinamarca	5	9.213	1.843
Consejería de Francia	34	171.994	5.059
Consejería de Italia	6	14.755	2.459
Sección de Países Bajos	11	15.793	1.436
Consejería de Portugal	2	7.500	3.750
Consejería de Reino Unido	17	58.305	3.430
Consejería de Suiza	23	77.809	3.383
Totales	146	505.814	3.464

Datos sobre plantilla real a 31/12/2011 y datos CERA a 1/1/2012 (no se incluye la población de otros países donde está acreditado el Consejero distintos al de la sede de la Consejería).

Se observa que la sencilla ratio población/plantilla es muy variable, y lleva por sí misma a reflexionar sobre cual debe ser su dimensión adecuada, y sobre su distribución geográfica en las Consejerías que tienen Secciones, que no deberían guardar solo relación con la población a atender sino también con otros parámetros tales como el tipo de actividad que desarrollan, el tipo de emigración al que atienden, la necesidad de dar una respuesta cualificada a las demandas de la actual emigración para lo que se necesita personal profesionalmente preparado, las modalidades de atención prevalentes (por correo, telefónica, presencial), el índice de utilización de las páginas web, u otros factores no directamente relacionados con la población española residente que deberían ser considerados por el Ministerio.

²⁸ Incluye el personal de las Secciones de Varsovia, Luxemburgo y Bucarest.

²⁹ Las de Alemania, Bélgica, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Suiza incluyen la población de todos los países de acreditación.

En enero de 2013, las plantillas prácticamente se mantenían invariables; sin embargo, la población a que había que atender había aumentado hasta las 527.036 personas (un 4,19%), pasando la ratio de población/plantilla, de 3.464 habitantes por empleado a 3.660.

Los datos de la Consejería de Alemania son los que se indican a continuación:

CONSEJERÍA DE ALEMANIA	PERSONAS PLANTILLA	POBLACIÓN (CERA)	POBLACIÓN/PLANTILLA
Sede en Berlín	15	3.504	234
Sec. de Düsseldorf,	3	27.280	9.093
Sec. de Frankfurt	5	34.972	6.994
Sec. de Hamburgo	3	7.820	2.607
Sec. de Hannover ³⁰	3	5.478	1.826
Sec. de Múnich	2	9.459	4.729
Sec. de Varsovia	1	526	526

Datos sobre plantilla real a 31/12/2011 y datos CERA a 1/1/2012.

Se constata de nuevo que la relación entre la población a la que están dirigidas las Secciones y la dimensión de sus plantillas es sumamente variable, sin que tal dimensión obedezca a un criterio conocido.

El dato de Hannover, que es sensiblemente inferior, estaba motivando que la Consejería, en julio de 2013, se estuviera planteando asignar a esta Sección nuevas tareas gestionadas en red como vía para aumentar su actividad, aprovechando mejor las capacidades de su plantilla.

También aquí se ha producido un incremento de la población a atender en enero de 2013, al pasar de 89.039 personas a 92.710 (un 4,12%), con la repercusión consiguiente en la ratio población/plantilla.

Los datos correspondientes a la Consejería de Suiza fueron los siguientes:

CONSEJERÍA DE SUIZA	PERSONAS PLANTILLA	POBLACIÓN (CERA)	POBLACIÓN/PLANTILLA
Sede de la Consejería en Berna	14	16.910	1.208
Sección de Ginebra ³¹	5	17.184	3.437
Sección de Lausana	1	17.184	17.184
Sección de Zúrich	3	24.269	8.090

Datos sobre plantilla real a 31/12/2011 y datos CERA a 1/1/2012.

Se vuelve a poner de manifiesto la variabilidad de la ratio de población de referencia de las Secciones, lo que debe ser tenido en cuenta, junto con otros factores, en la determinación de su

³⁰ Como ya se ha indicado, el dato de población de Hannover se ha estimado manteniendo la proporción existente en el último año en que hubo datos de los Consulados de esta ciudad y de Hamburgo, que actualmente es el de referencia.

³¹ Los datos del CERA del Consulado de Ginebra de 35.497 españoles incluyen los Cantones de Ginebra, Vaud (Lausana) y Valais. Se ha asignado esta población por igual a las Secciones de Ginebra y Lausana pues se obtuvo información de que las poblaciones atendidas por ambas Secciones eran muy parecidas en número y en cuanto a su origen mayoritario en la emigración del siglo pasado.

dimensión e incluso de su mantenimiento. Es el caso de la Sección de Lausana, a 63 kilómetros de Ginebra (con una única persona en plantilla y ubicada en un inmueble en alquiler) respecto de la que cabría la posibilidad de valorar su integración en la de Ginebra.

También aquí se ha modificado al alza la población a atender, al pasar de 75.547 personas en enero de 2012 a 77.906 en enero de 2013 (no se incluyen los datos de Liechtenstein y Austria), lo que supone un incremento del 3,02%.

II.6.2. Plantillas de las Consejerías y su evolución

De la información recabada del Ministerio, se deduce que no ha habido durante el periodo fiscalizado un estudio sobre la dimensión adecuada de las plantillas de las Consejerías y de sus Secciones ubicadas en Europa, compatible con las RPT funcionariales y con los catálogos de personal laboral, que tenga en cuenta parámetros tales como la población a atender, el tipo de emigración (con movimiento migratorio actual o no), las modalidades de atención que requiere esa población, o cualquier otro criterio que el Ministerio considere necesario.

Existe en un informe, de mayo de 2011, del Grupo de trabajo de Consejerías y Secciones en el exterior del entonces Ministerio de Trabajo e Inmigración, una referencia relacionada con esta cuestión, pues se indica que *“en definitiva, parece acertado que las grandes Consejerías europeas evolucionen hacia una estructura media reduciendo progresivamente efectivos y número de Secciones, apostando por una colaboración estrecha entre el MTIN y el MAEC”*. Los datos que se facilitan a continuación que reflejan la evolución, durante el periodo fiscalizado, de las plantillas reales y de los datos de población, resultan coherentes con este planteamiento.

CONSEJERÍA/SECCIÓN NO DEPENDIENTE DE CONSEJERÍA	2011*		2013**		Ratio Población/Personal		Variación neta de personal
	Personal	Población	Personal	Población	1/1/2011	1/1/2013	
Consejería de Alemania	38	86.326	32	92.710	2.272	2.897	-6
Sección de Andorra	1	21.272	1	21.152	21.272	21.152	0
Consejería de Bélgica	17	38.814	14	41.930	2.283	2.995	-3
Consejería de Dinamarca	7	8.452	5	9.896	1.207	1.979	-2
Consejería de Francia	38	165.153	34	178.627	4.346	5.254	-4
Consejería de Italia	7	14.263	6	15.274	2.038	2.546	-1
Sección de Países Bajos	11	15.278	11	16.326	1.389	1.484	0
Consejería de Portugal	3	7.151	2	7.906	2.384	3.953	-1
Consejería de Reino Unido	18	54.498	17	62.408	3.028	3.671	-1
Consejería de Suiza	20	75.369	22	80.807	3.768	3.673	2
Totales	160	486.576	144	527.036	3.041	3.660	-16

*Datos de personal a 31/12/2010 y datos de población a 1/1/2011/

**Datos de personal a 31/12/2012 y datos de población a 1/1/2013/

Como se puede observar, se han producido bajas a lo largo del periodo fiscalizado que se han debido, fundamentalmente, a jubilaciones, sin que se hayan repuesto todas las vacantes así originadas. Por no tener incidencia neta, no se han tenido en cuenta, como altas y bajas, los ceses y nuevos nombramientos del personal directivo, que han sido numerosos a lo largo de 2012.

Si se tiene en consideración la ratios población/plantilla podemos observar como, en general, esta ratio ha variado como consecuencia del incremento de la población a atender, aunque también han influido las reducciones de plantilla. Este efecto se aprecia más en los casos de Francia (que ha pasado de 4.346 personas por efectivo en 2011 a 5.254 en 2013) y Portugal (que ha pasado de 2.384 personas por efectivo en 2011 a 3.953 en 2013). Este efecto se produce también en la Consejerías de Alemania, Bélgica, Dinamarca y Reino Unido.

Se ha realizado un análisis de la forma de provisión de las 14 nuevas incorporaciones producidas entre 2011 y 2013, y se ha constatado que ha habido cinco casos de funcionarios nombrados en comisión de servicio (cuatro en Francia y uno en Reino Unido), otros cinco de funcionarios que han sido nombrados en adscripción provisional (Alemania, Francia, Italia, Países Bajos y Suiza) y los otros cuatro han sido de contratados laborales (tres en Suiza y uno en Reino Unido).

II.6.3. Análisis de las comisiones de servicio y adscripciones provisionales de funcionarios

II.6.3.A) NOMBRAMIENTOS EN COMISIÓN DE SERVICIOS

De acuerdo con la información facilitada por el MEYSS, referida a 31.12.2011 había 14 funcionarios que estaban nombrados en comisión de servicios³², cuya distribución por Consejerías y Secciones era la siguiente:

CONSEJERÍA/SEC. NO DEPENDIENTE DE CONSEJERÍA	FUNCIONARIOS PLANTILLA EN COMISIÓN DE SERVICIOS A 31/12/2011
Consejería de Bélgica	1
Consejería de Francia	6
Sección de Países Bajos	1
Consejería de Reino Unido	2
Consejería de Suiza	4
Totales	14

³² En noviembre de 2013 su número se elevaba a 17.

Asimismo de la documentación analizada se concluye lo siguiente:

- El MEYSS ha mantenido durante el periodo fiscalizado nombramientos en comisión de servicios de personas, en la actualidad ya jubiladas, que excedieron la duración máxima de un año, prorrogable por otro, prevista en el Reglamento General de Ingreso de Personal de la Administración, Provisión de Puestos y Promoción, aprobado por RD 364/1995 (Consejerías de Bélgica y Francia).
- El MEYSS sigue manteniendo en 2013 comisiones de servicio de funcionarios que exceden con mucho la duración máxima antes mencionada (Consejerías de Francia, Reino Unido y Suiza).
- En estos casos y en aquellos en los que se suceden dos nombramientos en comisión de servicios para puestos de trabajo diferentes, puede haberse estado eludiendo la convocatoria pública de méritos para la provisión de estos puestos de trabajo.
- En Suiza, uno de los funcionarios destinado en la Sección de Ginebra se encuentra en comisión de servicios en el puesto de trabajo correspondiente desde el 1 de noviembre de 2007, con lo que también ha podido ser eludida la aplicación de la condición de adscripción máxima a un puesto de trabajo por tres años prorrogables por otros tres, prevista en el RD 426/1993.
- Finalmente, el Ministerio ha seguido utilizando en 2013 esta vía para nuevas incorporaciones, de dos personas en la Consejería de Francia y una en la de Reino Unido, aunque estos nombramientos se encuentran todavía dentro del período de duración máxima previsto en el RD 364/1995.

II.6.3.B) FUNCIONARIOS CON NOMBRAMIENTOS EN ADSCRIPCIÓN PROVISIONAL

De acuerdo con la información facilitada por el MEYSS a 31.12.2011 existían siete funcionarios en adscripción provisional, conforme a la siguiente distribución por Consejerías y Secciones:

CONSEJERÍA/SEC. NO DEPENDIENTE DE CONSEJERÍA	FUNCIONARIOS PLANTILLA EN ADSCRIPCIÓN PROVISIONAL A 31/12/2011
Consejería de Alemania	2
Sección de Andorra	1
Consejería de Francia	1
Consejería de Italia	1
Sección de Países Bajos	1
Consejería de Reino Unido	1
Totales	7

De lo anterior, se deduce que el MEYSS aplicó en el periodo fiscalizado la posibilidad de nombrar a funcionarios utilizando la figura de la adscripción provisional durante períodos de tiempo dilatados y, en algunos casos, en supuestos no previstos en la norma reguladora para la utilización de esta figura, situación que ha persistido con posterioridad.

A este respecto, resulta conveniente recordar que la regulación de esta forma de provisión de puestos de trabajo se encuentra en el vigente Reglamento General de Ingreso de Personal de la Administración, Provisión de Puestos y Promoción, que en su art. 36 prevé que *“temporalmente podrán ser cubiertos [los puestos de trabajo] mediante comisión de servicios y adscripción provisional, en los supuestos previstos en este Reglamento”*. No establece el Reglamento una duración máxima concreta para la adscripción provisional aunque empieza por establecer que ha de ser temporal, pero lo que sí hace es enunciar en su art. 63 los supuestos tasados en los que la Administración puede utilizar este tipo de nombramiento³³, y el art. 72 regula la garantía de un puesto de trabajo para su desempeño provisional en estos casos, previendo que estos puestos se convocarán para su cobertura con carácter definitivo por los sistemas previstos en las relaciones de puestos de trabajo y que los funcionarios que los desempeñen tendrán la obligación de participar en las correspondientes convocatorias. Adicionalmente, el art. 62.2, establece que *“El puesto asignado con carácter provisional se convocará para su provisión definitiva en el plazo máximo de un año y el funcionario tendrá obligación de participar en la convocatoria, solicitando el puesto que ocupa provisionalmente. Si no obtuviere destino definitivo se le aplicará lo dispuesto en el artículo 72.1 [que se acaba de citar] de este Reglamento”*.

Pues bien, de la información facilitada por el MEYSS se deduce que las adscripciones producidas hasta 2011 inclusive, no se atuvieron a las situaciones tasadas, y que no se han producido convocatorias de provisión de los puestos en 2011. Tampoco se han producido convocatorias de estos puestos hasta noviembre de 2013.

Como resultado de las altas y bajas producidas, los funcionarios nombrados en adscripción provisional en las diferentes Consejerías y Secciones fiscalizadas, ascendían a un total de diez a 10 de noviembre de 2013. De estas adscripciones, dos se produjeron en 2012 (Reino Unido-Londres y Suiza-Zúrich), y otras cuatro en 2013 (Alemania-Berlín; Francia-París, Países Bajos-La Haya y Reino Unido-Londres).

La información obtenida pone de manifiesto las siguientes incidencias:

- Las adscripciones producidas en 2012 tuvieron como origen uno de los supuestos previstos en el Reglamento General de Ingreso de Personal de la Administración, Provisión de Puestos y Promoción, pues las dos funcionarias que fueron adscritas habían cesado como Secretarías Generales de las Consejerías en Reino Unido y Suiza, respectivamente. En la actualidad, la funcionaria destinada en Zúrich continúa en esta situación como jefa de sección para la que fue nombrada el 3 de diciembre de 2012, sin que haya sido convocada la provisión de este puesto de trabajo a pesar de que ha transcurrido más de un año (art. 62.2 del citado Reglamento).

³³ “Art. 63. Adscripción provisional. Los puestos de trabajo podrán proveerse por medio de adscripción provisional únicamente en los siguientes supuestos: a) Remoción o cese en un puesto de trabajo obtenido por concurso o libre designación con arreglo a lo dispuesto en los artículos 50.5 y 58; b) Supresión del puesto de trabajo, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 72.3 de este Reglamento y c) Reingreso al servicio activo de los funcionarios sin reserva de puesto de trabajo, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 62.2 de este Reglamento”.

- De las cuatro adscripciones producidas en 2013, se observan deficiencias en tres de ellas³⁴:
 - La adscripción de una funcionaria como técnico asesor en la Consejería de Alemania-Berlín con fecha 22 de septiembre de 2013, no respondió a ninguno de los supuestos tasados en el art. 63 del citado Reglamento y continúa en la actualidad.
 - La adscripción de una funcionaria por el MEYSS el 2 de abril de 2013 a un puesto de jefe de sección en la sede de la Consejería de Francia en París, tampoco respondió a ninguno de los mencionados supuestos y continúa en la actualidad, sin que haya sido convocada la provisión de este puesto de trabajo a pesar de haber transcurrido más de un año.
 - En el caso de la Sección en los Países Bajos, el funcionario nombrado ha sido adscrito por el MEYSS al puesto de Jefe de esta Sección con fecha 5 de junio de 2013, y continúa en esta situación, no habiéndose convocado el procedimiento para la provisión de este puesto de trabajo, siendo así que ha transcurrido más de un año. En este caso, el MEYSS informa que la situación de la que procedía era de adscripción provisional a un puesto de trabajo en el MEYSS desde febrero de 2009. Sin embargo, esta situación previa no le colocaba, tampoco, en ninguno de los supuestos tasados por el Reglamento para el actual nombramiento en adscripción provisional.

De todo lo anterior se deduce que se han producido adscripciones de muy larga duración, que no han sido convocados los concursos para la provisión de estas plazas en el plazo de un año previsto el Reglamento, salvo en un caso, y que ha resultado incumplida en estos casos la norma que limita la adscripción máxima de un funcionario a un puesto de trabajo en una Sección por tres años prorrogables hasta por otros tres, prevista en el RD 426/1993.

II.6.4. Otras situaciones de personal funcionario y laboral

En las Consejerías que se mencionan a continuación se producen otras situaciones que merecen ser comentadas. Así, a 31 de diciembre de 2011, existían 4 trabajadores que, a pesar de pertenecer a sus respectivas plantillas, no prestaban servicios para las Consejerías o Secciones (2 en el Reino Unido, uno en Francia y otro en Suiza). Los costes salariales derivados de sus contratos han sido satisfechos por el MEYSS, a pesar de que los servicios han sido prestados a terceros.

En la Consejería de Francia se ha observado que un trabajador de su plantilla ha venido prestando servicios para la UNED en su sede de París desde 1992, fecha de su creación. Esta situación ha continuado durante el periodo fiscalizado, prolongándose, al menos, hasta enero de 2013. Esta cesión tuvo su justificación en el convenio celebrado el año 1983 entre el entonces Instituto Español de Emigración y la UNED; no obstante, ha de tenerse en cuenta que el vigente convenio entre el MEYSS y esta Universidad de fecha 24 de enero de 2008, que ha sustituido al antes citado de 1983, no prevé en ningún caso una obligación del MEYSS de financiar los costes de personal para atención de las sedes de la UNED, ni aún menos la cesión de su personal.

³⁴ Tras reconocer que el art. 63 del Reglamento General de Ingreso de Personal de la Administración, Provisión de Puestos y Promoción no contempla ninguno de los casos de adscripción que se mencionan en el Informe, el MEYSS señala que las tres adscripciones son “perfectamente válidas” porque “cuando un funcionario se encuentra ya en situación de adscripción provisional, sólo mediante esta figura es posible asignarle otro puesto de trabajo, en tanto en cuanto no obtenga puesto por alguna de las formas ordinarias de provisión”, se considera que el MEYSS debería haber procedido a convocar el oportuno concurso para regularizar estas situaciones, convocatoria que, como se recomienda en este informe, debería realizarse lo antes posible.

A 31 de diciembre de 2011, en la Consejería de Reino Unido había dos personas de su plantilla, contratadas laborales, prestando servicios para otras entidades. Una, desde 2004, para una entidad privada, en concreto una asociación de españoles en el Reino Unido³⁵; y la otra prestando servicios para la UNED en su sede en Londres, a la que le es de aplicación lo indicado para el caso de París. Además, otra trabajadora estuvo prestando servicios para la UNED hasta la fecha de su jubilación en mayo de 2011.

En la Consejería de Suiza, un trabajador de su plantilla destinado en la Sección de Ginebra ha venido prestando servicios desde finales de marzo de 2011, fecha de su incorporación a esta Sección, hasta 2013, en el Consulado de España en esa ciudad (ambas unidades están ubicadas en la misma planta del mismo edificio). En junio de 2013 esta persona aparece ya prestando servicios en la Sección del MEYSS.

Se debe hacer referencia aquí a las situaciones de funcionarios destinados en Secciones, cuya permanencia y adscripción a sus puestos de trabajo superan la duración máxima de tres años prorrogables por otros tres prevista en el RD 426/1993 que regula las Secciones de Asuntos Laborales y de Seguridad Social de las Oficinas Consulares, limitación que les es de aplicación, pues obtuvieron sus destinos estando ya en vigor esta norma.

Se han identificado ocho casos en las Secciones de Hamburgo, Lieja, Burdeos, Luxemburgo, Países Bajos (tres casos) y Lausana.

II.6.5. Formación de los recursos humanos de las Consejerías y Secciones

Una faceta importante al analizar los recursos humanos de estas unidades es evaluar la acción del MEYSS a través de actuaciones de formación, para atender a la preparación profesional de quienes prestan servicios en ellas, porque una de las preocupaciones detectadas en las Consejerías es adecuar y mantener la preparación profesional de las personas que forman sus plantillas, en especial la de quienes están encargados de atender de forma apropiada las nuevas demandas de ayuda, información y asesoramiento, etc.

A este respecto la Consejería de Alemania informó de la necesidad de adecuar su plantilla no solo en número, sino también en competencia profesional, para dar respuesta a la nueva demanda de contenidos del actual movimiento migratorio, al ser diferente y más complejo.

La actividad de formación se está realizando dentro de un contexto de recursos decrecientes en el Presupuesto del MEYSS que, incluidos los fondos de formación continua, alcanzaron un importe de 760.885 euros en 2011 y se redujeron hasta 358.686 en 2012 y 220.500 en 2013.

³⁵ Esta prestación de servicios tuvo su origen en el acuerdo de colaboración suscrito el 14.7.2004 por el Consejero Laboral de la Embajada de España en Londres y la Presidenta de un Centro de Mayores, acuerdo que fue comunicado al entonces Director General de Emigración. El Centro Social –resultado, según se indica en el acuerdo, del esfuerzo común de la Administración española y de las Asociaciones interesadas en el bienestar de las personas mayores– solicitó a la Consejería la colaboración de una persona que por su experiencia y conocimientos de la emigración pudiera trabajar eficazmente en la organización y ejecución de las distintas actividades del Centro, solicitud que se atendió y dio lugar al acuerdo, en cuyas dos primeras cláusulas se establece que: *“la adscripción de M.J.S.H., al Centro Social de Mayores, para ejercer las funciones de Directora Sociocultural, es de carácter temporal, dependiendo, en cuanto empleada pública, de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales en sus condiciones económicas y laborales y que las condiciones de trabajo, horario, descansos y vacaciones de M.J.S.H. se adaptarán, en la medida que su condición lo permita, a las necesidades del Centro Social de Mayores.”*

El Tribunal ha enviado un cuestionario a todas las personas que prestaban servicios en estas unidades para obtener información sobre su participación en acciones formativas durante el periodo fiscalizado.

Las respuestas obtenidas permiten deducir una primera evaluación en el sentido de que la oferta de formación y la formación obtenida por este colectivo por distintas vías, y en concreto a través del MEYSS, habían sido limitadas en ese período. Es significativo que alguna respuesta ponía de manifiesto que había solicitado la realización de algún curso y que no había recibido contestación, y también lo es que en la Consejería de Francia no se hubiera realizado actividad formativa alguna en ese periodo.

Como en el cuestionario también se solicitaba información acerca de la formación recibida a través de otras instituciones públicas o privadas, algunas de las respuestas pusieron de manifiesto la realización de cursos financiados, entre otros, por el MAEC, por el extinguido Ministerio de Igualdad, por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) e incluso en cuatro casos la realización de cursos financiados por los propios interesados (Bélgica, Dinamarca, Italia y Reino Unido).

De las 11 personas que contestaron al cuestionario y que habían realizado algún curso, solo tres lo habían hecho en acciones vinculadas al MEYSS. Las ocho restantes informaron que habían realizado un total de 18 cursos, de los que 15 fueron en modalidad *on line* y cinco fueron de informática, tres de ellos autofinanciados.

La actividad formativa del Ministerio ha estado fundamentalmente recogida en dos programas, con cargo a los cuales se han desarrollado y financiado, entre otras, las acciones del MEYSS en las que han participado personas que prestan servicios en las Consejerías y Secciones:

- El programa de Formación del Departamento y
- El programa de Formación Continua

Asimismo, se solicitó a la SG de Recursos Humanos información relativa a los Programas de Formación del Departamento, en concreto información sobre las propuestas de cursos solicitados por Consejerías y Secciones, los cursos que fueron autorizados y los finalmente realizados y financiados por el Ministerio con cargo a este programa, así como información de los asistentes. Del análisis de esta información se deduce que en 2011 el MEYSS financió cursos en las Consejerías de Alemania, Dinamarca, Reino Unido y Suiza. En esta última no se celebró el curso y se compensó el libramiento en la última Cuenta de Gestión del ejercicio. Por otra parte, en 2012 recibieron financiación dentro de este Plan y, por lo tanto, realizaron las correspondientes actividades formativas, las Consejerías de Alemania y Reino Unido. No obstante, la información sobre asistentes reflejadas en las memorias anuales de estas Consejerías no coincide con la información facilitada al equipo fiscalizador, que no incluye datos de asistencia en Reino Unido. Por último, las Consejerías de la muestra carecen de información directa de las solicitudes de cursos de formación realizadas por su personal a otras unidades del MEYSS (Escuela de Formación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social) o a instituciones ajenas a él (INAP, MAEC y alguna organización sindical) y de su concesión o denegación, por lo que sería conveniente arbitrar un procedimiento para que esta información llegase a las Consejerías.

En 2013, el MEYSS programó, asimismo, cursos de formación en las Consejerías que lo solicitaron, y además, como novedad, incluyó en el Plan de Formación Continua unas *Jornadas para Secretarías Generales de las Consejerías: Temas horizontales*, que se celebraron en Madrid en septiembre de dicho año.

II.6.6. Los recursos humanos y su formación en la Ley 2/2014 de Acción y del Servicio Exterior del Estado

La Ley 2/2014 establece distintas previsiones sobre esta materia a las que el MEYSS deberá atenerse en su gestión, por lo que tendrán repercusión sobre lo que se acaba de exponer. La mencionada Ley prevé que este personal formará parte del personal del Servicio Exterior mientras estén destinados y ocupen un puesto de trabajo en las relaciones de puestos de trabajo en el Ministerio que corresponda (art. 54).

Por su parte, el art. 39 establece que el Consejo Ejecutivo de Política Exterior, órgano colegiado constituido en el seno del Consejo de Política Exterior para el adecuado ejercicio de sus competencias, deberá, en particular, *“promover la elaboración de planes de ordenación de los medios humanos que conforman el Servicio Exterior del Estado, que garanticen una mejor asignación de los recursos públicos, conforme al principio de eficacia y eficiencia, e instará a los órganos competentes en cada caso para su aprobación”*.

En relación con ello, la disposición adicional tercera prevé que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, el Consejo Ejecutivo de Política Exterior elabore un Informe sobre *“la situación de los inmuebles y de los medios materiales y personales de las unidades administrativas e instituciones en el exterior dependientes de la Administración General del Estado, así como sobre la adecuación del despliegue del Servicio Exterior del Estado”*.

La disposición adicional cuarta prevé que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de la ley, elabore un informe sobre la situación, condiciones y régimen aplicable del personal laboral en el exterior, a fin de optimizar y ordenar la gestión de los recursos humanos en el exterior de la AGE.

Asimismo, el art. 41.5 prevé la posibilidad de que puedan ser establecidas normas específicas para el Servicio Exterior del Estado en materia de gestión de personal.

Por último, la Ley dedica su art. 58 a la formación de los funcionarios y trabajadores del servicio Exterior.

II.7. LOS GASTOS DE LAS CONSEJERÍAS Y DE LAS SECCIONES NO DEPENDIENTES DE UNA CONSEJERÍA. GESTIÓN DE LOS LIBRAMIENTOS A JUSTIFICAR

II.7.1. Introducción

La información que contiene este epígrafe intenta facilitar una imagen del gasto que conlleva la red territorial de Consejerías y Secciones del MEYSS en Europa. Se trata de gastos de capítulo 1 de personal y de su formación; de capítulo 2, que incluyen todos los gastos de funcionamiento; y, en mucha menor medida, de gastos de capítulo 6 por inversiones reales y de capítulo 8 por fianzas constituidas. También se analiza la gestión de los libramientos a justificar expedidos por el MEYSS a favor de estas Consejerías y Secciones para hacer frente a estos gastos.

Las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería elaboran anualmente y envían a la SG de Administración Financiera del MEYSS un proyecto de presupuesto de gastos de funcionamiento y de los posibles ingresos. Con arreglo a esta propuesta, la referida SG establece y comunica a cada una de estas unidades su presupuesto, de carácter totalmente interno, que

actúa como un techo anual para cada concepto y que sirve para programar la provisión de fondos a cada unidad a lo largo del ejercicio, a través de libramientos a justificar.

Resulta conveniente recordar aquí que el art. 73 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP) prevé que se podrán expedir libramientos a justificar cuando los servicios y prestaciones a que se refieran hayan tenido o vayan a tener lugar en el extranjero, y establece la obligación de que los perceptores rindan una cuenta justificativa de la aplicación de las cantidades así recibidas en el plazo de seis meses, prorrogables hasta doce, y que en el curso de los dos meses siguientes a la fecha de aportación de los documentos justificativos, se lleve a cabo la aprobación o reparo de la cuenta. El RD 640/1987, de 8 de mayo, que regula el régimen de pagos librados a justificar, y la OM de 23 de diciembre 1987, que lo desarrolla, constituyen también marco jurídico de referencia de estos libramientos. En aplicación de lo previsto en estas normas, el Ministerio, con carácter anual, ha delimitado por orden ministerial los gastos y pagos que en el seno del Departamento tendrán el carácter de "a justificar" con indicación expresa de los conceptos presupuestarios a los que serán aplicables, entre los que se encuentran los gastos aquí mencionados de estas unidades en el exterior.

Los libramientos a justificar a favor de cada una de las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería, se expiden a lo largo del año de forma separada según el tipo de gasto y tratando, en lo que a los gastos de funcionamiento se refiere, de que el último libramiento venga a coincidir con el importe de los gastos que se hayan de atender hasta el final del ejercicio, teniendo en cuenta la información trimestral que facilitan las cuentas de gestión que deben enviar estas unidades³⁶.

Los datos globales de los libramientos de capítulo 1 y 2 correspondientes a 2011, que constituyen el núcleo del gasto, son los que se indican a continuación:

DENOMINACIÓN DEL GASTO	AÑO 2011
Nóminas y otros gastos de personal *	6.474.605,15
Formación y perfeccionamiento del personal	19.831,92
Indemnización por destino en el extranjero	3.880.280,37
Importe total libramientos gastos de personal	10.374.717,44
Arrendamientos de edificios y otras construcciones	577.754,54
Otros gastos de funcionamiento	1.048.439,68
Total libramientos gastos de funcionamiento	1.626.194,22
IMPORTE TOTAL LIBRAMIENTOS	12.000.911,66

*Aquí se incluyen como "otros gastos de personal" las dietas e indemnizaciones y similares.

³⁶ El RD 938/2005, de 29 julio, que dicta normas sobre el seguimiento y aplicación contable de los fondos disponibles en los servicios del exterior, prevé que estos servicios deberán remitir a la unidad central de caja correspondiente con periodicidad trimestral, dentro de los 15 días siguientes al final de cada trimestre natural, una cuenta de gestión sobre los pagos librados a justificar, en la que se informe de la gestión de los fondos disponibles, consignando las operaciones que se han producido durante el trimestre. Cada cuenta reflejará el saldo de tesorería al comienzo del trimestre, los cobros y pagos y el saldo de tesorería al final del trimestre, con la estructura prevista en la Resolución de la IGAE de fecha 20 de febrero de 2006.

Centrando la atención en los importes de los libramientos por capítulo 1 y 2, se observa la importancia de los gastos de personal, que representan la mayor parte de los fondos librados y, por lo tanto, de los costes de estas unidades, en concreto el 86,45% sobre el total.

De estos costes resulta de interés constatar que la indemnización por destino en el extranjero, que tienen derecho a percibir en el exterior tanto los funcionarios como el personal laboral contratado con arreglo a la legislación española (la mayoría de ellos), representa una parte sustancial de la remuneración total que percibe este personal, de hasta el 37,4% del total del importe de los gastos de personal en 2011.

Debe tenerse en cuenta que en los libramientos correspondientes al capítulo 1 no están incluidos otros costes de este personal como son los de las cuotas del Régimen General de Seguridad Social correspondientes a los trabajadores y funcionarios incluidos en este Régimen y las cuotas abonadas a los Regímenes Especiales de Funcionarios, que se abonan en España.

En 2012, el volumen de libramientos alcanzó un montante de 10.978.443,83 euros, que supuso una minoración del 8,52%, lo que es coherente con las reducciones que se han producido en las remuneraciones de los servidores públicos y con la aplicación de criterios de reducción del gasto por razón de la situación de crisis.

II.7.2. Análisis de la gestión de los libramientos a justificar

Durante 2011, los libramientos expedidos a las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería correspondientes a los gastos del capítulo 1 y de los capítulos 2, 6 y 8 han sido los que se indican a continuación:

PAÍS	2011	
	Nº	IMPORTE
Consejería de Alemania	26	351.471,08
Sección de Andorra	8	28.132,84
Consejería de Bélgica	16	326.039,29
Consejería de Dinamarca	12	90.077,32
Consejería de Francia	17	412.832,04
Consejería de Italia	15	191.237,52
Sección de Países Bajos	10	131.744,25
Consejería de Portugal	5	19.774,54
Consejería de Reino Unido	26	225.745,78
Consejería de Suiza	16	262.172,00

De estos libramientos, se ha realizado un análisis de la gestión de los correspondientes a las Consejerías de Alemania, Francia, Reino Unido y Suiza, habiéndose comprobado los plazos de rendición de las cuentas justificativas (de seis meses prorrogables por otros seis) y si, una vez enviadas, han sido aprobadas o reparadas en el plazo establecido de dos meses. Los resultados de este análisis se indican a continuación.

Año 2011				
PAÍS	RENDICIÓN		APROBACIÓN	
	EN PLAZO	CON RETRASO	CON RETRASO	PTE. APROBACIÓN
Alemania	20	6	26	0
Francia	17	0	17	0
Suiza	15	1	16	0
Reino Unido	25	1	26	0
Total	77	8	85	0

Del conjunto de 85 cuentas justificativas del periodo fiscalizado, ocho fueron rendidas fuera de plazo con pequeños retrasos, correspondiendo seis de ellas a la Consejería de Alemania. A 31 de octubre de 2013, todas han sido aprobadas, fuera de plazo en todos los casos, con retrasos de entre dos meses y medio (Reino Unido) y 22 meses (Alemania).

Para analizar la evolución de la gestión, se solicitaron datos de 2012. Durante dicho ejercicio, los libramientos expedidos fueron los siguientes:

PAÍS	2012	
	Nº	IMPORTE
Consejería de Alemania	16	314.178,41
Sección de Andorra	7	27.185,81
Consejería de Bélgica	17	337.067,62
Consejería de Dinamarca	5	56.760,68
Consejería de Francia	19	376.355,11
Consejería de Italia	18	156.584,81
Sección de Países Bajos	14	121.587,75
Consejería de Portugal	12	10.324,80
Consejería de Reino Unido	14	200.564,25
Consejería de Suiza	17	255.572,26

De estos libramientos, se ha realizado un análisis de la gestión de los correspondientes a las Consejerías de Alemania, Francia, Reino Unido y Suiza con el siguiente resultado:

Año 2012				
PAÍS	RENDICIÓN		APROBACIÓN	
	EN PLAZO	CON RETRASO	CON RETRASO	PTE. APROBACIÓN
Alemania	7	9	11	5
Francia	14	5	9	10
Suiza	16	1	7	10
Reino Unido	14	0	6	8
Total	51	15	33	33

Del conjunto de 66 cuentas justificativas de 2012, 15 fueron rendidas fuera de plazo con pequeños retrasos, correspondiendo nueve de ellas a la Consejería de Alemania. A 31 de octubre de 2013, habían sido aprobadas 33 cuentas, todas fuera de plazo, con retrasos de entre tres meses (Francia) y 7 meses (Alemania y Reino Unido). Las otras 33 cuentas estaban pendientes de aprobación; de ellas, seis se encontraban pendientes de control interno y el resto pendientes de que las Consejerías subsanaran reparos.

De esta información se deduce que los retrasos sobre el plazo de dos meses en la aprobación o reparo de las cuentas se deben a los tiempos utilizados por las unidades involucradas, lo que debe ser tenido en cuenta por el MEYSS a la hora de tomar decisiones para evitar que se produzcan.

Finalmente, el equipo fiscalizador analizó también la documentación completa de una muestra de ocho libramientos de 2011, dos de las cuatro Consejerías indicadas, no encontrando incidencias relevantes salvo las relacionadas con las cuentas justificativas, pues en dos casos (Alemania y Suiza) habían sido presentadas con retraso y todas ellas han sido aprobadas más allá del plazo de dos meses establecido, con demoras que han oscilado entre los 103 días de una cuenta de Suiza y los 514 días de otra de Alemania.

II.8. RECURSOS INFORMÁTICOS DE LAS CONSEJERÍAS Y DE LAS SECCIONES NO DEPENDIENTES DE CONSEJERÍA

II.8.1. Aplicaciones informáticas

Se ha obtenido información sobre esta materia de la SG de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (SGTIC), de la SGRIS y de las Consejerías de Alemania y Suiza.

Se puede afirmar que durante el periodo fiscalizado y hasta julio de 2013 no existieron aplicaciones informáticas de uso común a todas las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería para desarrollar la actividad relacionada con la gestión de los programas de ayudas y subvenciones a los españoles en el exterior, con la gestión de las ayudas asistenciales (programa 2), ni tampoco para la colaboración que vienen prestando al IMSERSO para los viajes del *Programa de Vacaciones para Mayores y para el mantenimiento del empleo en Zonas Turísticas*.

En este último caso, el MEYSS debe convenir con el IMSERSO que le sea facilitada una aplicación *ad hoc*, que sirva para apoyar y agilizar la gestión del indicado programa por las Consejerías, además de homogeneizarla, dada la significativa carga de trabajo que supone para aquellas que tienen un núcleo importante de población española con derecho al disfrute del programa, por ejemplo, las de Francia, Alemania y Suiza.

La SGTIC ha facilitado información actualizada a enero de 2014 sobre aplicaciones que están en funcionamiento en estas unidades en Europa:

- Aplicación del Censo de Asociaciones y Centros de Emigrantes (CACE).
- Control Financiero de Consejerías de Trabajo (CONTACT), aunque la SGTIC está trabajando en el diseño de una nueva aplicación, denominada Gestión Económica y Presupuestaria de Consejerías (GEPRECO), que espera poder poner en explotación en 2015 con el propósito de facilitar la gestión económica de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social y con la incorporación de un módulo de control presupuestario para la gestión económico-presupuestaria realizada por la SG de Administración Financiera.

- Gestión de Documentos (Registro).
- Ayudas para viajes a España de emigrantes mayores (distinto al Programa del IMSERSO).
- Sistema de gestión de prestaciones por razón de necesidad, que abarca, entre otros, las prestaciones a los denominados “niños de la guerra” que se gestionan en Francia.
- Páginas web de Consejerías en el Portal del Ministerio. Portales de empleo integrados en las páginas web, cuya situación se comenta más adelante.

II.8.2. Intranet del Ministerio

Durante 2011 la conexión a la Intranet del Ministerio no alcanzaba a todo el personal que prestaba servicios en las Consejerías, en las Secciones no dependientes de Consejería y en las Secciones existentes en terceros países de acreditación (en Varsovia, Luxemburgo y Bucarest). Esta situación ha cambiado en enero de 2014 con una mejora sustancial.

Los elementos de esta aplicación más destacados y útiles están relacionados con la gestión de recursos humanos: gestión de permisos, bajas, solicitudes de cursos, gestión de las ayudas sociales y acceso a la nómina y al certificado de IRPF, entre otros.

II.8.3. Páginas Web

Todas las Consejerías y las Secciones dependientes de Consejería disponen de una página web que facilita información sobre los servicios que presta, así como otras informaciones de interés. Sus contenidos pueden reducir de manera efectiva la carga de la actividad de información y asesoramiento personalizada de las Consejerías y sus Secciones, pues en cierto modo estos contenidos se corresponden con los demandados por los interesados.

Así, estas páginas están esencialmente orientadas en este momento a facilitar las informaciones más solicitadas por los actuales emigrantes tal como: la búsqueda de empleo, cuestiones relativas a la asistencia sanitaria, prestaciones de desempleo, ofertas de empleo de la red EURES (*EUROpean Employment Services*), etc. Se accede a ellas desde distintas rutas y, desde luego, a través del Portal del MEYSS³⁷.

Los contenidos son administrados, es decir, son incluidos, actualizados o eliminados de las páginas web por la SGTIC a petición de aquellas unidades, previa valoración de la SGRIS, con la excepción de los contenidos de las llamadas web de empleo, como se indica en el siguiente apartado.

En las Consejerías de la muestra se comprobó que, al menos hasta julio de 2013, no podían obtener directamente la información sobre las visitas recibidas y sus contenidos, manifestando carecer de ella. En enero de 2014, la información que facilita la SGTIC indica, por el contrario, que periódicamente facilita a través de la SGRIS la información estadística que se requiere, con especial interés en la información sobre empleo.

³⁷ <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/index.htm>

Esta información, no coincidente, viene a sugerir que deben estructurarse los canales de comunicación entre la SGRIS, la SGTIC y las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería, de forma que sea conocida la información que puede ser solicitada por estas unidades y que les sea facilitada mediante un procedimiento apropiado, ágil y eficaz.

Las páginas web no disponen de enlaces directos a ninguna de las sedes electrónicas del Departamento ni a un registro electrónico, para facilitar el acceso de los ciudadanos a los Servicios Públicos en la forma prevista en la Ley 11/2007, de 22 junio y en el RD 1671/2009, de 6 de noviembre, que la desarrolla.

II.8.4. Webs de Empleo

Uno de los proyectos del MEYSS es la integración, dentro de las actuales páginas web de las Consejerías y de las Secciones no dependientes de Consejería, de un área que denomina *web de empleo*.

Estas *web de empleo* han tenido su origen en la de la Consejería del Reino Unido y, a partir de esta experiencia, el Ministerio se ha planteado su extensión, entre otras, a las ubicadas en Europa.

La SGRIS ha facilitado al Tribunal la última información sobre este proceso y, en el momento en que se redacta este informe, hay también una *web de empleo* en la Consejería de Suiza y otra para Austria (país donde el Consejero de Suiza también está acreditado) así como en las de Alemania, Dinamarca y Francia cuya estructura y contenidos son análogos a los de su homóloga de Reino Unido.

El propósito de estas *web de empleo* es proporcionar información que repercuta en el fomento del empleo, pues ofrecen: enlaces donde encontrar ofertas de trabajo; detalle y accesos a las ofertas de empleo directamente conocidas por las Consejerías; asesoramiento sobre cómo preparar un currículum y una entrevista, etc. De los resultados del uso de esta herramienta se tendrá noticia pasado un tiempo prudencial y requieren un atento seguimiento y evaluación de cada Consejería y del MEYSS.

De acuerdo con la información facilitada por la SGRIS, los contenidos de las *webs de empleo*, a diferencia de los otros, pueden ser directamente gestionados por las personas que prestan servicios en las propias Consejerías y que han sido formadas para ello.

En 2013 ha sido creado el Portal de Movilidad Exterior del MEYSS. Este portal está vinculado a la SGIE y facilita información que, en ciertas áreas, guarda relación con la de las Consejerías y Secciones del Ministerio.

III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN: LA ACTIVIDAD DE LAS CONSEJERÍAS Y DE LAS SECCIONES DEL MEYSS EN EUROPA

En este apartado se exponen los resultados del análisis de las distintas áreas de gestión de las Consejerías y Secciones, es decir de las áreas de actividad que desarrollan, teniendo en cuenta las funciones que les asigna el actual marco jurídico, que se han agrupado en los siguientes subapartados:

1. Gestión de la información y asesoramiento a los españoles en el exterior.
2. Gestión de la promoción y fomento del empleo de españoles en el exterior.

3. Gestión de las subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y retornados.
4. Gestión de las ayudas asistenciales del Programa 2 de la Orden TAS/561/2006, de 24 de febrero, que establece sus bases reguladoras.
5. Actividad relacionada con las prestaciones de la Ley 3/2005, de 18 de marzo, comúnmente conocidas como prestaciones de los Niños de la Guerra.
6. Actividad de colaboración con el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) en la gestión de sus Programas de Turismo Social para Mayores y de Termalismo.

Estas actividades son el reflejo directo del cumplimiento de las funciones que tienen atribuidas estas unidades en la normativa de aplicación.

Nos estamos refiriendo, en especial, a las siguientes:

- Normativa que regula las Consejerías, las Secciones y sus funciones: RD 904/2003, que regula la Administración del actual MEYSS en el exterior; RD 426/1993, que regula las Secciones de Empleo y Seguridad Social de las Oficinas Consulares y la Ley 40/2006, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.
- Orden TAS/874/2007, que estableció hasta 2012 las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y los retornados, sustituida en julio de 2012 por la Orden ESS/1613/2012.
- Orden TAS/561/2006, que establece las bases reguladoras de la concesión de ayudas asistenciales correspondientes a los programas de actuación en favor de los emigrantes españoles no residentes en España, en lo que se refiere a su Programa 2.
- Ley 3/2005, que reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional y en la Orden TAS/1967/2005, que la desarrolla.

También ha sido objeto de análisis la participación de las Consejerías y las Secciones no dependientes de Consejería en la gestión de los viajes del Programa del IMSERSO denominado de Vacaciones para Mayores y para el mantenimiento del empleo en Zonas Turísticas.

Los destinatarios más destacados de estas actividades son:

- El propio Departamento Ministerial.
- Otras instituciones públicas o privadas españolas y de otros países, que soliciten información a estas unidades.
- Los españoles que se encuentran en el exterior, siendo ellos los principales destinatarios de la actividad de estas unidades, y los que ya han retornado.
- Las asociaciones de los españoles en el exterior y sus federaciones.
- Las empresas españolas y trabajadores autónomos españoles que desean prestar servicios o instalarse en el exterior.

- En menor medida, los trabajadores o empresas extranjeras que desean prestar servicios o instalarse en España.

Los resultados del análisis de la actividad de las Consejerías y de las Secciones no dependientes de Consejería se recogen a continuación en varios epígrafes dedicados a una visión general de la actividad desarrollada (actividad de información y asesoramiento), seguida de otro con especial referencia a la dirigida al apoyo, promoción y fomento del empleo de los actuales emigrantes y a la actividad de elaboración de informes, fundamentalmente dirigidos al Ministerio. Los siguientes epígrafes se refieren a actividades concretas: la gestión de los programas de subvenciones, la de las ayudas asistenciales de aplicación en Europa y de las prestaciones de la Ley 3/2005 y a la colaboración en programas del IMSERSO.

Con carácter general, cabe apuntar dos cuestiones:

- Algunas de las actividades son realizadas únicamente en las sedes centrales de las Consejerías y de las Secciones no dependientes de Consejerías, y así se irá indicando al tratar en particular cada una de ellas, sin perjuicio de la avocación del ejercicio de competencias por la SGIE en los casos que se mencionan.
- No se han observado diferencias de contenido entre las actividades que desempeñan las Consejerías y las Secciones no dependientes de Consejería.

III.1. GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO A LOS ESPAÑOLES EN EL EXTERIOR

De los datos obtenidos se deduce que la información y el asesoramiento es quizá la actividad más demandada de forma individualizada por los españoles en el exterior y por sus asociaciones y casi con toda probabilidad la de mayor impacto y efectividad. Suele ser la principal actividad de las Secciones que dependen de una Consejería y con algunas excepciones (por ejemplo, Francia/Programa de viajes del IMSERSO), es casi la exclusiva.

De acuerdo con la información obtenida, el área o contenido de mayor importancia actualmente se refiere a las consultas individuales sobre la búsqueda de empleo. A estas, se añaden consultas sobre relaciones laborales y desempleo; sobre Seguridad Social (cotizaciones, pensiones, accidentes, seguros de enfermedad y asistencia sanitaria); sobre discrepancias o dudas en el cálculo de pensiones y otras prestaciones; y sobre situaciones que pueden desembocar en posteriores procedimientos judiciales, lo que refleja que esta actividad está evolucionando hacia una mayor dificultad y complejidad. También actúan en materias muy distintas tales como: condiciones para la solicitud de becas o de ayudas de las autoridades, formación profesional, fiscal, búsqueda de alojamiento etc., que incluso no son función propia de las Consejerías.

Se podría resumir la evolución mencionada de la siguiente manera: de la demanda de información y asesoramiento de una población emigrante asentada que se concentraba en cuestiones referentes al derecho o importe de pensiones u otras prestaciones del sistema de protección social del país de emigración junto con los derechos derivados de anteriores cotizaciones efectuadas en España o de las decisiones a tomar ante un posible retorno, se ha pasado desde 2011 a una demanda, que sigue incluyendo la que se acaba de mencionar, pero a la que hay que añadir la de los nuevos emigrantes que tiene que ver con todas las facetas inherentes a su incorporación al mercado de trabajo.

La importancia de esta actividad y de sus contenidos está reflejada en la reciente Ley 2/2014 de Acción y del Servicio Exterior, que en su disposición adicional decimoquinta establece como objetivo prioritario de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, de las que forman parte las Consejerías y Secciones del MEYSS, la asistencia a los nuevos emigrantes especialmente en los países con mayor afluencia como es el caso de algunos de los países europeos, “...con el fin de facilitar tanto su integración laboral y personal en el país de acogida, como de, en la medida de lo posible, facilitar el regreso a España a aquellos inmigrantes que deseen volver.”

Para ello dispone que estos órganos, en colaboración con aquellos de las Administraciones del Estado de los que dependan “...realizarán una planificación sistemática de contactos y relaciones que aborden la situación laboral y social de este colectivo, favoreciendo, entre otras medidas, su inclusión en programas de apoyo ya existentes o instando aquellas actuaciones que puedan favorecerles, relacionadas con vivienda, cursos de lenguas y oportunidades de trabajo. En su relación directa con los nuevos emigrantes, procurarán adecuar sus horarios de atención y potenciar canales de comunicación electrónicos, que mejoren la tarea de asistencia y protección a estos ciudadanos.”

Volviendo a la actividad analizada, al valorar la homogeneidad y confiabilidad de los datos cuantitativos que reflejan esta actividad ha surgido un problema que tiene su origen en la forma en que han sido registrados estos datos (lo que ha sido confirmado por la SGRIS). El problema se puede resumir en que los registros son diferentes entre países e incluso en un país puede haber más de un sistema (Alemania) y no siempre se aplica ni se controla su efectiva aplicación. Por otra parte, una solicitud de información o asesoramiento queda reflejada tantas veces como asuntos plantee sin que esta circunstancia quede reflejada en las estadísticas. Además, no siempre se registran los correos electrónicos, y resulta difícil cuantificar la actividad solicitada por teléfono cuando esta no se plasma luego en documentos de contestación. Finalmente, y tal y como ya se ha adelantado, la información y asesoramiento obtenidos a través de las páginas web no son tenidos en cuenta en los datos de actividad.

En todo caso y con estas limitaciones, se han tomado para el análisis los datos facilitados pues, como se ha indicado, las memorias de 2011 y 2012 carecen de información suficiente en ambos años que pudiera ser comparable entre sí.

En lo que se refiere a 2011, la distribución de las solicitudes de información y asesoramiento por modalidades: atención (presencial, telefónica y por correo postal o electrónico y sin tener en cuenta los accesos a las páginas web) y su distribución por países se refleja en el siguiente cuadro:

2011				
PAÍS	1ª MODALIDAD EN IMPORTANCIA	2ª MODALIDAD EN IMPORTANCIA	3ª MODALIDAD EN IMPORTANCIA	4ª MODALIDAD EN IMPORTANCIA
Alemania	Correo postal	Teléfono	Correo electrónico	Presencial
Andorra	Teléfono	Presencial	Correo electrónico	-
Bélgica	Presencial	Teléfono	Correo electrónico	Correo postal
Dinamarca*	-	-	-	-
Francia	Correo postal	Teléfono	Presencial	Cor. Electrónico

2011

PAÍS	1ª MODALIDAD EN IMPORTANCIA	2ª MODALIDAD EN IMPORTANCIA	3ª MODALIDAD EN IMPORTANCIA	4ª MODALIDAD EN IMPORTANCIA
Italia	Teléfono	Cor. Electrónico	Presencial	Otros
Países Bajos*	-	-	-	-
Portugal	Teléfono	Presencial	Correo postal	Cor. Electrónico
Reino Unido	Teléfono	Cor. Electrónico	Presencial	Correo postal
Suiza	Teléfono	Presencial	Correo postal	Cor. Electrónico

* Las Consejerías de Dinamarca y Países Bajos no facilitaron este desglose.

De la información suministrada se deduce que el peso relativo de cada una de las modalidades no sigue un patrón único, pero hay un dato común y es que la atención presencial no es dominante sobre las demás (salvo en Bélgica, donde, según se indica en las alegaciones, esta situación fue debida a que las actuaciones realizadas por teléfono no se comenzaron a registrar hasta muy avanzado el año 2011), ni siquiera, por ejemplo, en Francia donde la propia Consejería indica que muchos españoles que demandan este tipo de actividad son de edad avanzada.

Esta situación prácticamente no experimentó variaciones durante 2012. Esta distribución de las modalidades de atención puede ser un parámetro a considerar por el Ministerio para tomar medidas dirigidas a determinar su red territorial en Europa, o a la reasignación de tareas a las Secciones para mejorar su grado de ocupación, realizando en red otros trabajos diferentes.

En lo que se refiere al total de solicitudes, durante el ejercicio 2011, los datos globales por países y el dato concreto y la importancia relativa de las solicitudes de información que se refirieron a la búsqueda de empleo fueron los siguientes:

2011

CONSEJERÍA SECCIÓN	BÚSQUEDA EMPLEO	SOLICITUD INFORMACIÓN ASESORIA.	%
Alemania	4.630	59.994	7,72%
Andorra	100	1.777	5,63%
Bélgica	177	4.365	4,05%
Dinamarca	306	1.797	17,03%
Francia	1.210	34.401	3,52%
Italia	748	2.800	26,71%
Países Bajos	N/D	N/D	N/D
Portugal	305	2.868	10,63%
Reino Unido	46 ^(*)	7.078	0,65%
Suiza	1.825	24.517	7,44%

(*) Solamente se dispone de datos para la Sección de Manchester

Para valorar estos datos, hay que tener en cuenta que estas unidades no han cuantificado, porque no les resulta posible, el número de casos y los contenidos de la información y asesoramiento facilitados por cada Consejería a través de su página web.

Por otra parte, al carecer estas páginas web de accesos directos a alguna de las sedes electrónicas del MEYSS y a un registro electrónico, los usuarios no formulan, en la práctica, consultas por esta vía, que serían cuantificables y tendrían la ventaja añadida de quedar adecuadamente registradas.

Como consecuencia de todo ello, se vuelve a plantear de nuevo la necesidad de un buen sistema de registro de las solicitudes de información y asesoramiento a través de las distintas modalidades.

Finalmente, teniendo en cuenta los datos correspondientes a 2012, se observa un incremento de los datos totales de solicitudes de información y asesoramiento en algunas Consejerías, si bien las de Alemania, Dinamarca, Portugal e Italia y la Sección de Andorra presentan reducciones en estas cifras, según se aprecia en el siguiente cuadro:

CONSEJERÍA SECCIÓN	2012		
	BÚSQUEDA EMPLEO	SOLICITUD INFORMACIÓN ASESORIA.	%
Alemania	5.126	56.412	9,09%
Andorra	26	1.465	1,77%
Bélgica	422	4.962	8,50%
Dinamarca	293	1.581	18,53%
Francia	1.447	37.894	3,82%
Italia	639	2.132	29,97%
Países Bajos	2.460	6.424	38,29%
Portugal	429	2.538	16,90%
Reino Unido	97 ^(*)	9.650	1,01%
Suiza	3.633	24.616	14,76%

(*) Solamente se dispone de datos para la Sección de Manchester

III.1.1. Actividad de información y asesoramiento en la Consejería de Alemania

En Alemania, esta actividad viene fundamentalmente demandada por los ciudadanos españoles y sus asociaciones, aunque también la solicitan empresas españolas que necesitan desarrollar trabajos o que desean instalarse en ese país y, en menor medida, otros usuarios.

Se realiza en, y a través de, la sede de la Consejería y de las Secciones dependientes de ella, representando casi en exclusiva la actividad desarrollada por las personas que prestan servicios en estas.

Como ya se ha anticipado, es una actividad nuclear cuyos contenidos han variado de forma sustancial en el actual contexto de llegada de nuevos emigrantes españoles, de forma que incluso la Consejería está abordando la tarea de facilitar esta asesoría y apoyo en áreas geográficas donde ha detectado que llegan nuevos españoles empleados y no hay una oficina de una Sección cercana. Esta presencia, que se plantea como periódica, se podría lograr a través de acuerdos con instituciones (sindicatos, por ejemplo) o con oficinas de los servicios de empleo para la utilización puntual de locales en los puntos de interés.

Se pueden diferenciar dos grupos de demandantes de esta actividad a los que la Consejería y sus Secciones facilitan actualmente información y asesoramiento:

Un primer grupo está formado por los españoles asentados en este país, al que emigraron en los años 50 y 60, y la actividad más demandada ha estado y sigue estando vinculada a las solicitudes de prestaciones de Seguridad Social, siendo las más frecuentes las relativas a las pensiones que en ocasiones están unidas al retorno a España con o sin jubilación. En estos casos, los datos de cotización a la Seguridad Social en Alemania o en España, en su caso, adquieren importancia vital para determinar los derechos generados. El interés y eficacia del asesoramiento de la Consejería se fundamentan en el hecho de que existen múltiples entidades de Seguridad Social (Cajas) a las que los interesados han podido cotizar a lo largo de toda una vida profesional, y a que en ocasiones les resulta necesario obtener de ellas datos que no han sido informatizados.

También les pueden resultar necesarios datos de la Seguridad Social española y en esos casos la Consejería se dirige a la unidad provincial que corresponda de las entidades del Sistema español en nombre del interesado y recaba la información, procedimiento que resulta eficaz, si bien en ocasiones es lento, por lo que el establecimiento de un procedimiento común, ágil y seguro, para la obtención de esta información es una necesidad, detectada asimismo en Suiza.

De otra parte, tiene igualmente importancia para este grupo de usuarios las consultas relacionadas con otras prestaciones, tales como la asistencia sanitaria o la protección a la familia.

Han descendido las solicitudes de información motivadas por el retorno de trabajadores españoles en activo y su consiguiente reintegración al mercado laboral español o como demandantes de empleo, aunque también hay casos de quienes llevan poco tiempo en Alemania y retornan ante la dificultad de lograr allí un asentamiento duradero.

En otro grupo se pueden incluir quienes se están desplazando a este país en busca de empleo o se lo están planteando, con mayor intensidad desde 2011, siendo personas que por regla general carecen de suficiente conocimiento del idioma alemán.

La Consejería indica que desde 2011 esta actividad ha sufrido un aumento "exponencial" y, obviamente, sus contenidos son en su gran mayoría diferentes de los demandados por el anterior grupo.

En este caso, el asesoramiento se orienta a la búsqueda de empleo y, en general, a la presentación y tramitación de formularios ante organismos públicos alemanes y ante empresas; consultas relacionadas con el derecho alemán (condiciones de los contratos de trabajo, despidos, incumplimientos contractuales, derechos en la situación de desempleo, prestaciones familiares, asistencia sanitaria, etc.), obligaciones para con el sistema de Seguridad Social, reconocimiento de los estudios y experiencia profesional previos, o la situación de trabajadores desplazados temporalmente por empresas españolas.

Las consultas también se refieren a derechos de tipo social como vivienda o escolarización de los hijos, materias que exceden del ámbito competencial de la Consejería y sus Secciones, pero que pueden estar determinadas por la necesidad de la previa existencia de un contrato de trabajo o por la realización de trabajos por cuenta propia.

La Consejería ha facilitado un extenso listado de preguntas frecuentes que justifican esta actividad y que ponen de manifiesto la aparición de nuevos contenidos que están exigiendo a quienes la desempeñan una actualización de conocimientos que les permita dar respuestas adecuadas, lo que justifica a su vez la necesidad de reforzar la formación del personal que atiende estas demandas de información, máxime cuando la propia Consejería indica que en este momento no dispone de suficiente personal con el perfil adecuado.

Para apoyar y agilizar esta actividad de información, asesoramiento y asistencia, y para asegurar y homogeneizar sus contenidos, la Consejería está activando modelos de contestación por correo a las preguntas más frecuentes, sin perjuicio de que las Secciones puedan pedir apoyo a la sede en Berlín cuando les resulte preciso, o transferir la contestación.

Los datos desagregados por unidades, facilitados por la Consejería en la encuesta, son los siguientes:

SOLICITUD DE INFORMACIÓN/ASESORAMIENTO	AÑO 2011
Sede de Berlín	10.386
Sección de Düsseldorf	15.929
Sección de Frankfurt	12.494
Sección de Hamburgo	8.856
Sección de Hannover	5.654
Sección de Múnich	10.535
Permanencias en Bonn	435
Permanencias en Dortmund	370
Permanencias en Núremberg	811
Sección de Varsovia	470

Como puede apreciarse, las Secciones de Düsseldorf y Frankfurt realizan mayor número de actuaciones de información y asesoramiento que la sede de Berlín, y la Sección de Hannover es la que presenta menor actividad.

De acuerdo con los datos globales de 2011, la modalidad más frecuente de atender estas consultas fue a través del correo postal, seguida a corta distancia de la realizada por teléfono. Sin embargo, durante 2012, la modalidad presencial se colocó en tercer lugar habiendo sido la cuarta en 2011 y, en cambio, el correo electrónico bajó del tercero al cuarto lugar, con una llamativa reducción del 42%, que se produjo especialmente en Düsseldorf y Frankfurt.

Estos datos deben ser tomados en cuenta por el MEYSS para cualquier decisión que tome sobre la determinación de su red territorial.

III.1.2. Actividad de información y asesoramiento en la Consejería de Suiza

Lo mismo que sucede en la Consejería de Alemania, esta actividad viene fundamentalmente demandada y está dirigida a los ciudadanos españoles y sus asociaciones, aunque también la solicitan empresas españolas que necesitan desarrollar trabajos o que desean instalarse en ese país, y en menor medida a otros usuarios.

Esta actividad se realiza en la sede de la Consejería y en las sedes de las tres Secciones dependientes de ella, constituyendo casi en exclusiva el trabajo que desarrollan las personas que prestan servicios en estas.

Resulta oportuno recordar, pues tiene reflejo en los contenidos de esta actividad, que la Unión Europea celebró un Acuerdo con Suiza sobre su participación en el espacio Schengen al que se incorporó el 12 de diciembre de 2008, y sus relaciones están regidas por un conjunto de tratados bilaterales, entre ellos el de libre circulación de trabajadores, vigente desde 2002³⁸.

Esta actividad de información y asesoramiento también es nuclear en esta Consejería y ha variado de forma importante debido a la intensidad del actual movimiento migratorio hacia este país. Por esta razón se pueden diferenciar, al igual que en Alemania, los dos mismos grupos de emigrantes que se dirigen a la Consejería en búsqueda de información y asesoramiento: los procedentes de la emigración del siglo pasado, ya jubilados o próximos a la jubilación, y los nuevos emigrantes cuya llegada ha empezado a intensificarse en 2011 y cuyas demandas han aumentado el peso de esta actividad y han modificado sus contenidos.

Para el primer grupo, la asistencia más demandada está relacionada con el momento de solicitud de una pensión de jubilación, invalidez, etc., con o sin retorno a España, y con la vida posterior de estas prestaciones. A este respecto, las actuaciones realizadas por esta Consejería son similares a las de la Consejería de Alemania, por lo que no se insiste en su descripción.

No obstante, a diferencia de Alemania, esta Consejería ha quedado integrada en junio de 2013 en un grupo piloto del MEYSS³⁹, y puede realizar directamente algunos tipos de transacciones con las bases de datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), para lo que han sido designadas las personas que podrán acceder como usuarios finales. Este esquema permitirá prestar estos servicios de manera fiable, segura y sin duda más rápida, contando en todo caso con el consentimiento del interesado en cumplimiento de lo previsto en el art. 14.2 de la Ley de Seguridad Social y en la vigente normativa de protección de Datos⁴⁰.

La Consejería también asiste a españoles residentes en Suiza que ya son pensionistas de su sistema de Seguridad Social en trámites posteriores al del reconocimiento del derecho, como son los controles de vivencia, incidencias en el cobro, comunicación de cambios de su entidad financiera o de su domicilio, etc.

³⁸ El 9 de febrero de 2014 ha sido aprobada por referéndum en Suiza una iniciativa limitativa de la libre circulación mediante la instauración de cuotas a la inmigración, aplicables a los ciudadanos procedentes de la Unión Europea, que habría de plasmarse en el plazo de 3 años en una nueva negociación del Acuerdo de libre circulación.

³⁹ La SGRSI informó en noviembre de 2013 que completan este grupo las Consejerías de Argentina, Bélgica, Chile, EEUU y Venezuela.

⁴⁰ No es posible facilitar una mayor información sobre la utilización de este nuevo procedimiento debido a su reciente implantación.

Cuando se trata de casos de retorno, se añaden otros contenidos que adquieren importancia especial al no ser Suiza país integrante de la Unión Europea, si bien estos casos decayeron a partir del inicio de la última crisis económica.

Merecen especial referencia las actuaciones ante los “*Fondos o Cajas de pensiones*”, que giran en torno al rescate de los fondos constituidos en el sistema suizo de la Previsión Profesional o II Pilar, que puede solicitar el trabajador cuando abandona definitivamente Suiza para fijar su residencia en España o por otros motivos establecidos en la normativa que lo regula. Este grupo ha sido muy importante en Suiza aunque la última crisis económica parece que ha actuado como freno de esta opción.

En relación con el segundo grupo, el importante número de ciudadanos españoles desplazados a Suiza en el actual movimiento emigratorio, está produciendo un aumento correlativo de peticiones de información, asistencia y asesoramiento que incluyen determinadas gestiones ante los organismos suizos o españoles. La Consejería ha cuantificado en su Memoria estas actuaciones, que se incrementaron en 2011 con respecto a 2010, y que, a su vez, en 2012 han experimentado un aumento del 99% con respecto a 2011.

Para los que ya se han desplazado, se trata de actuaciones coincidentes en buena medida con las que se han descrito para Alemania, con la diferencia de que al tratarse de un país no integrado en la Unión Europea y con una regulación muy compartimentada, la necesidad de información y asesoramiento se amplía a otras materias y, entre ellas:

- La orientación a estos nuevos emigrantes sobre los derechos en materia de residencia, que son variables en función del tipo de contrato de trabajo que les sea ofrecido o hayan suscrito.
- El asesoramiento sobre el derecho a la asistencia sanitaria tanto sobre la que el emigrante obtiene del seguro de enfermedad suizo, como de la que pueden recibir del sistema español los familiares que permanecen en España. La regulación contenida en el RD 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, ha incrementado el número de consultas, pues en la situación anterior el derecho a esta asistencia se resolvía principalmente a través de la suscripción de convenios (especiales). La mayor parte de estos casos se solucionan a través de una actuación *ad hoc* de la Consejería ante el INSS.
- La información sobre las prestaciones de desempleo suizas y su posible exportación a España, más frecuente en emigrantes de corta estancia.

Se reproduce en esta Consejería lo que se ha indicado para la de Alemania y es que esta realidad ha supuesto, además de un incremento importante de esta actividad, un vuelco en los contenidos de trabajo de quienes la desempeñan en la sede de la Consejería, en la Sección de Zúrich y en las *permanencias* de Basilea (mientras ha habido *permanencias* semanales), que les está exigiendo una actualización de conocimientos, lo que aconseja que se impulse su formación profesional.

Sin embargo, en la Sección de Ginebra no se ha materializado este cambio, pues las personas que demandan sus servicios de información y asesoramiento siguen siendo españoles que pertenecen de manera casi exclusiva a la primera oleada de emigración de los años 50 y 60 del siglo pasado. La situación es análoga en la Sección de Lausana. Se comprobó, no obstante, que no se utilizaba la aplicación de la Consejería para registrar la actividad desarrollada.

Los datos de solicitudes de información y asesoramiento desagregados por unidades, son los siguientes:

SOLICITUDES INFORMACIÓN/ ASESORAMIENTO	AÑO 2011
Sede de la Consejería Berna	9.165
Sección de Ginebra	5.122
Sección de Zúrich	6.694
Sección de Lausana	3.386
Permanencias en Basilea	150
Total	24.517

Durante 2012 los datos sobre solicitudes de información se mantuvieron estables, ascendiendo a 24.785 actuaciones.

En cuanto a la información sobre la modalidad (presencial, por correo postal o electrónico, telefónica y otras) en que se presta esta actividad de información y asesoramiento, los datos facilitados permiten afirmar lo siguiente:

- Se mantiene la importancia de la atención a través del teléfono.
- En términos globales ha aumentado en un 43,6% la atención a través del correo electrónico, que se mueve entre el aumento del 57% en Berna y la ausencia de cambio en Lausana.
- La atención de forma presencial ha subido un 8%. Hay que tener en cuenta al valorar esta cifra que la actividad en las permanencias en Basilea, que en 2012 supuso el 1,48% del total, se desarrolló en un 95% de forma presencial.
- Por el contrario, ha disminuido la atención a través de correo postal en un 17%.

Todo ello, al igual que en el caso de Alemania, debe ser tenido en cuenta por el MEYSS.

III.2. GESTIÓN DE LA PROMOCIÓN Y FOMENTO DEL EMPLEO DE ESPAÑOLES EN EL EXTERIOR

Las actuaciones orientadas a la promoción y fomento del empleo se dirigen a una pluralidad de españoles que buscan trabajo o que buscan apoyo en el desarrollo de su relación laboral o de su trabajo por cuenta propia, y son complementarias, es decir, se suman, a la actividad de apoyo a la búsqueda de empleo vía solicitudes individuales de información y asesoramiento, a la que se ha hecho referencia en el punto anterior de este Informe.

La información obtenida de las Consejerías de Alemania y Suiza se trata de forma separada. Del análisis de la información facilitada por las restantes unidades se deduce de forma resumida lo siguiente:

- Todas estas unidades son conscientes de la importancia de estas actuaciones, coincidiendo con la actual oleada migratoria. Aunque son objeto del máximo interés, estas actuaciones son de reciente iniciación o atención, lo que puede explicar que algunas de estas unidades o no hayan recibido información de los resultados concretos de sus actuaciones (Dinamarca), o manifiesten que aún es pronto para poder evaluar los resultados obtenidos.

- La importancia de esta actividad de fomento del empleo guarda relación con la población de referencia (número de españoles), pero sobre todo con su estructura, es decir si son o no países que estén recibiendo un número significativo de los nuevos emigrantes.
- Los resultados concretos de este tipo de actuaciones, en algunas Consejerías, afectan a grupos muy reducidos de españoles en el exterior.
- Son frecuentes las actuaciones de fomento del empleo en el sector sanitario a través de ofertas de trabajo de empresas o agencias de trabajo, o las consultas de entidades profesionales e incluso de una Embajada española (Consejerías de Bélgica, Dinamarca y Francia).
- Las Consejerías derivan ofertas de trabajo de las que tienen conocimiento hacia la red EURES, iniciativa de la Comisión Europea dirigida a la difusión y promoción del empleo y el aprendizaje en la Unión Europea y en Noruega, Islandia y Suiza (países EFTA), a cuya información, incluidas la de las ofertas de empleo disponibles, se puede acceder desde las páginas web de las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería.
- Las dos Consejerías que en enero de 2014 tenían “web de empleo” dentro de sus páginas, la de Reino Unido y la de Suiza/Austria, promovían activamente la búsqueda de información sobre empleo, ofreciéndolas para publicitar las ofertas de empleadores concretos que se han dirigido a la Consejería para ponerlas en su conocimiento y también aquellas que la Consejería conoce, así como las gestionadas a través de la red EURES y del Punto de Encuentro SEPE.

III.2.1. Gestión por la Consejería de Alemania de las actividades dirigidas al fomento del empleo de españoles en el exterior

Esta es una de las actividades principales en esta Consejería, pues Alemania es desde el año 2011 uno de los destinos más frecuentes del actual movimiento migratorio. Por ello, y de acuerdo con la información disponible, todo apunta a que esta Consejería es la que registra mayor actividad de fomento del empleo entre las Consejerías de Europa.

La Consejería utiliza diversos cauces para ayudar a promover y fomentar el empleo de españoles en Alemania, entre los que destacan:

- Detectar, conocer, apoyar, evaluar y hacerse presente en iniciativas que puedan generarse en Alemania, suscitadas por empresas y sus organizaciones, organismos públicos, entidades territoriales (Lander y Ayuntamientos), etc., y apoyar y ayudar a los homólogos en España para que se puedan articular estas iniciativas. En definitiva, hacerse visible como interlocutor interesado que puede prestar ayuda en las iniciativas de creación de empleo.
- Poner en funcionamiento instrumentos de colaboración con las entidades públicas y privadas del país que promuevan programas y actuaciones concretas relacionados con la migración, con el objetivo de hacer un seguimiento de su desarrollo y resultados.
- Hacer el seguimiento de contrataciones de grupos de profesionales españoles y ofrecer su mediación y apoyo si se presentan problemas.
- La realización de actos informativos de convocatoria masiva (se han celebrado dos en 2013, en Berlín) dirigidos a españoles, ya desplazados, facilitándoles información estratégica para orientar su búsqueda de empleo.

- Hacer un seguimiento, al menos estadístico, de las actividades de ofertas de empleo de la Red EURES. Plantea la Consejería, lo mismo que la de Suiza, que el procedimiento que sigue EURES hasta que desemboca en la publicación de una oferta hace que este canal no sea tan utilizado como cabría esperar⁴¹.
- Potenciar los contenidos de su página web.

Este empeño de la Consejería parece justificado, pues la Agencia Federal de Empleo (Informe anual 2012 sobre la situación del mercado laboral) sitúa el aumento de españoles cotizantes a la Seguridad Social alemana con mini-empleos en un 16,7%, mientras que la tasa a nivel federal fue del 0,9%. También aumentaron los demandantes de empleo españoles en un 26,4%, cuando la tasa federal subió solo el 0,6%.

Las actividades y programas apoyados por la Consejería están relacionados con iniciativas impulsadas por municipios, regiones y empresas públicas de promoción económica cuyo objetivo es contratar a desempleados con perfiles específicos muy diversos en sectores industriales o de servicios, así como ofrecer prácticas a jóvenes que buscan un primer empleo y que están dispuestos a realizar estudios de formación profesional completa en Alemania (formación dual) o a complementar la formación profesional realizada en España.

En este grupo están incluidos acuerdos de Ayuntamientos, Comunidades Autónomas, Colegios profesionales o Cámaras de Comercio españolas con el mismo tipo de instituciones alemanas. Entre ellos se pueden mencionar acuerdos de la Comunidad Valenciana y de la Comunidad de Madrid con los Lander de Alta Sajonia, Hesse y Baviera y con la Cámara de Industria y Comercio de Hannover (Baja Sajonia).

De acuerdo con la información de la Consejería, la eficacia de estas actuaciones sería mucho mayor si estuvieran coordinadas y compartieran un enfoque global.

La Consejería no ha podido realizar hasta la fecha una evaluación de estos instrumentos como vías de entrada al mercado de trabajo alemán, pues son de reciente implantación.

III.2.2. Gestión por la Consejería de Suiza de las actividades dirigidas al fomento del empleo de españoles en el exterior

La actividad de promoción del empleo de esta Consejería es más limitada que la desempeñada por la de Alemania, lo que es coherente teniendo en cuenta el marco jurídico en que se desenvuelve como país no integrado en la Unión Europea y con una regulación restrictiva de contingentes que afectan, desde junio de 2013, a los trabajadores que pretendan ocupar por primera vez un empleo de duración superior o igual a un año. Esta limitación no afecta a los trabajadores que ya residían en Suiza, a los que su permiso les será renovado.

En cuanto al establecimiento como trabajador por cuenta propia, el marco de referencia es el Acuerdo sobre la Libre Circulación de las Personas, que establece el derecho de los nacionales de la UE a fijar su residencia en Suiza para ejercer una actividad de este tipo. Los permisos son ampliables, pero temporales, y para concederlos las autoridades suizas tienen en cuenta los ingresos derivados de la actividad y el hecho de que el solicitante no haya necesitado pedir ayuda social para satisfacer las necesidades básicas, es decir, intentan asegurarse de que el solicitante no va a resultar una carga para el sistema de protección social suizo.

⁴¹ Los problemas de procedimiento se pueden extender a los demás países de la Unión Europea.

A pesar de este contexto, la Consejería ha venido intentando establecer cauces de colaboración con instituciones como la sociedad suiza de empresarios (en especial de la construcción), sindicatos, agencias de trabajo temporal y la Oficina de Integración del Cantón de Zúrich. Se plantea asimismo restablecer los contactos con el Servicio Público de Empleo, y con las asociaciones empresariales para analizar la problemática derivada de la llegada de trabajadores españoles y las necesidades del mercado de trabajo suizo.

En particular, la Consejería realiza las siguientes actuaciones en materia de fomento de empleo:

- Desde la Consejería se fomenta y mantiene un contacto permanente con la Embajada y con las Consejerías de Educación y Comercial para coordinar las informaciones que ofrece en materia de reconocimiento de títulos y diplomas, y el establecimiento por cuenta propia o la prestación de servicios por parte de empresas españolas.
- La Consejería está colaborando con algunos centros o asociaciones de españoles a los que se dirigen ciudadanos españoles solicitando apoyo para la búsqueda de un empleo.
- En relación con EURES, de acuerdo con los datos ofrecidos por la Consejería, el canal de EURES SUIZA no está resultando lo eficaz que cabría esperar en la difusión y promoción de empleo, al igual que en el caso de la Consejería de Alemania. La causa puede estar en que EURES solicita información muy detallada a las empresas cuando ofrecen empleo y estas son reticentes a facilitarla de forma exhaustiva, lo que desemboca en una escasa utilización (por ejemplo, a 26 de enero de 2014 no aparece ninguna oferta de empleo disponible en Suiza). Si las unidades de EURES en España⁴² reciben una oferta de empleo para su publicación, esta solo es gestionada y publicada si llega supervisada por el organismo homólogo correspondiente, el suizo en este caso.

III.3. ELABORACIÓN DE INFORMES

El RD 904/2003 que regula la Administración del MEYSS en el exterior, establece en su art. 4 entre las funciones de las Consejerías y Secciones: operar como unidad de información periódica o extraordinaria del Ministerio de acuerdo al plan establecido por aquél en materias de su competencia y proporcionar información a instituciones, organizaciones y personas del país de acreditación, con interés legítimo en conocer la situación sociolaboral de nuestro país.

Estos informes pueden ser elaborados a iniciativa propia de estas unidades o, lo que es más frecuente, serles solicitados por unidades del Departamento, a través de la SGRIS, sobre asuntos específicos.

De la información recabada en las Consejerías de Alemania y Suiza se deduce que esta actividad se desarrolla en su sede, sin perjuicio de alguna colaboración que puedan prestar las Secciones.

De acuerdo con los datos obtenidos sobre el periodo fiscalizado, el principal destinatario de estos informes, cuyas materias han sido muy variadas, ha sido, como parece lógico, el MEYSS, según se observa en el siguiente cuadro:

⁴² Situadas en el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), en las Consejerías de las CCAA con competencias en empleo y en las oficinas del SEPE de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Consejería o Sección no dependiente de Consejería	TOTAL	DESTINATARIOS		
		Españoles		Del país de acreditación
		MEYSS	Otros	
Alemania	44	34	10	0
Andorra	3	0	3	0
Bélgica	8	7	1	0
Dinamarca	50	36	14	0
Francia	13	13	0	0
Italia	106	47	46	13
Países Bajos	23	23	0	0
Portugal	62	38	22	2
Reino Unido	37	37	0	0
Suiza	28	24	4	0
TOTAL	374	259	100	15

En el año 2012 el total de informes elaborados ascendió a 419, de los que 56 (el 13%) lo fueron a iniciativa propia.

Adicionalmente, las Consejerías y Secciones envían al Departamento, fundamentalmente a la SGRIS y también a la Inspección de Servicios, informes que en general tienen carácter periódico y que se refieren a su propia actividad, que no han sido incluidos entre los anteriores.

En el análisis de esta actividad no se han observado incidencias.

III.4. ACTIVIDAD DE GESTIÓN DE PROGRAMAS DE AYUDAS A LOS ESPAÑOLES EN EL EXTERIOR POR LAS CONSEJERÍAS Y SECCIONES NO DEPENDIENTES DE CONSEJERÍA

III.4.1. Introducción

Como ya se ha indicado, una de las actividades desarrolladas por las Consejerías y por las Secciones que no dependen de Consejería consiste en la gestión de los procedimientos para la concesión de subvenciones o ayudas de los programas de actuación destinados a la ciudadanía española en el exterior y retornados. En este epígrafe se aborda el análisis de la gestión de las convocatorias de ayudas del ejercicio 2011 y su evolución posterior. Para ello se ha analizado una muestra de estos programas, que tienen como característica común que son totalmente gestionados por estas unidades en todas sus fases: desde la presentación de las solicitudes hasta

su resolución (por delegación)⁴³, notificación, pago y justificación por los beneficiarios, así como la gestión de los fondos para su abono mediante libramientos a justificar y la rendición de sus correspondientes cuentas justificativas.

Han conformado la muestra las ayudas para la Promoción Educativa en el exterior (previstas en el programa de Educación) en su última convocatoria, que fue la correspondiente a 2011, las ayudas del programa de Asociaciones en sus convocatorias correspondientes a 2011 y 2012 y las ayudas del programa de Centros financiadas con cargo al presupuesto del MEYSS de los mismos años⁴⁴.

Asimismo, se ha revisado el marco normativo de aplicación a estas ayudas y su evolución desde el ejercicio 2011 hasta el 2014.

En los otros programas no incluidos en la muestra, las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería remiten a los órganos de la actual SGIE del MEYSS las solicitudes que reciben, siendo los órganos detallados en las Órdenes de bases los competentes para la ordenación, instrucción y resolución (por delegación) del procedimiento de concesión de las subvenciones. Asimismo, dichos órganos realizan la gestión de las ayudas notificando su concesión o denegación, recibiendo los fondos para el pago, abonando las ayudas y recibiendo la justificación de los beneficiarios. Posteriormente, estas unidades realizan la justificación de los correspondientes libramientos a justificar recibidos para el pago de las ayudas.

La existencia de estos programas de ayudas tiene su apoyo en la previsión de la Ley 40/2006 del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, promulgada en cumplimiento del mandato contenido en el art. 42 de la Constitución Española, que configura el marco jurídico que garantiza a los españoles del exterior el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales en términos de igualdad con los españoles residentes en España.

Por otra parte, teniendo en cuenta lo previsto en el art. 149.1.2 de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de emigración, y de acuerdo con lo previsto en el art. 9 del RD 1823/2011, de 21 de diciembre, que reestructuró los Departamentos ministeriales, el actual MEYSS es el órgano competente para desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración. En desarrollo del anterior, el RD 343/2012, de 10 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica básica de este Ministerio, atribuye a la SGIE, y en concreto a la DG de Migraciones dependiente de ella, entre otras funciones, la gestión de los programas de subvenciones y ayudas destinados a los españoles en el exterior y retornados.

Con anterioridad a la entrada en vigor de esta disposición, el RD 777/2011, de 3 de junio, asignaba, entre otras funciones, a la entonces Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y en concreto a su DG de la Ciudadanía Española en el Exterior, la gestión de los programas de ayudas destinadas a la ciudadanía española en el exterior y los retornados, a los que se refiere esta epígrafe.

⁴³ En las convocatorias correspondientes al ejercicio 2011, por delegación de la entonces Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración (Orden TIN/1965/2009, de 17 de julio), y en las de 2012, por delegación de la Ministra (Orden ESS/619/2012, de 22 de marzo).

⁴⁴ La OM de bases de 2007 preveía otras ayudas en el programa de Centros para centros sociales, centros de día y residencias de mayores, tramitadas y financiadas al amparo de una Orden comunicada que articulaba la colaboración entre el MEYSS y el IMSERSO, cuya resolución correspondía al titular de la DG de este Instituto.

Además de las citadas normas, las ayudas analizadas, como toda subvención, se sujetan a la LGS y al RD 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba su Reglamento.

En este marco, las bases reguladoras para la concesión de estas subvenciones destinadas a los programas de ayudas del Gobierno dirigidos a la ciudadanía española en el exterior y los retornados de las convocatorias correspondientes a 2011 estuvieron recogidas en la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo (en adelante, OM de bases de 2007), en vigor hasta el 21 de julio de 2012. Por su parte, las correspondientes a las convocatorias de 2012 y siguientes fueron aprobadas mediante la vigente Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio (en adelante, OM de bases de 2012).

Anualmente, se han aprobado y publicado las Resoluciones de la Dirección General (en adelante DG) competente en cada momento, convocando las ayudas para cada uno de los programas previstos en cada una de las dos Órdenes Ministeriales citadas.

La OM de bases de 2007, de aplicación a las convocatorias correspondientes al ejercicio 2011, preveía nueve programas: Educación, Jóvenes, Mujeres, Mayores y Dependientes, Asociaciones, Centros, Retorno, Proyectos e Investigación y Comunicación, que en algunos casos se desdoblaban hasta alcanzar 14 tipos de ayudas. Algunas ayudas fueron cofinanciadas por el IMSERSO: es el caso de las ayudas para actividades asistenciales y de atención a mayores y dependientes correspondientes al programa de Mayores y Dependientes⁴⁵ y de las ayudas para centros sociales de día o de mayores, del programa de Centros.

Esta Orden fue modificada sucesivamente por las Órdenes TIN/2004/2008, TIN/58/2009 y TIN/2378/2009, que introdujeron diversas precisiones en su articulado, especialmente en los programas de mujeres, de jóvenes y de asociaciones.

Por su parte, la OM de bases de 2012, en vigor y de aplicación desde las convocatorias correspondientes al ejercicio de 2012, prevé solo cinco áreas de ayudas con otros tantos programas: asociaciones, centros, proyectos e investigación, comunicación, y mayores y dependientes, todos ellos financiados por el MEYSS, habiendo desaparecido el resto.

Teniendo en cuenta el marco jurídico, se pueden identificar unas características comunes de los procesos de gestión de estas subvenciones:

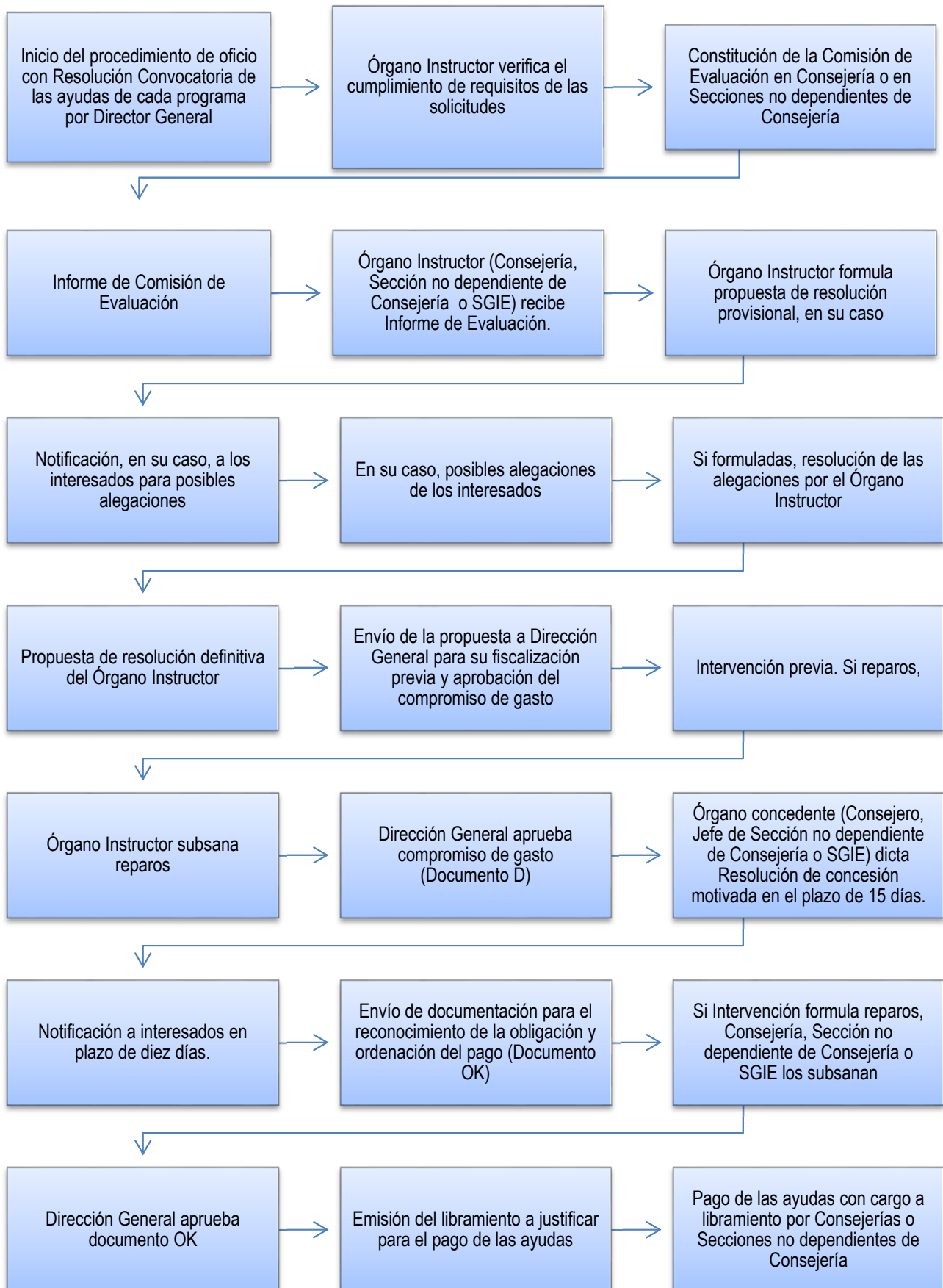
- El procedimiento de concesión se inicia de oficio con la correspondiente convocatoria de ayudas de cada programa, y se realiza en régimen de concurrencia competitiva.
- Las convocatorias de ayudas han tenido carácter anual y las correspondientes al ejercicio 2011 fueron de tramitación anticipada, una vez enviado a las Cortes Generales el proyecto de Ley de PGE para 2011, al amparo de lo previsto en el art. 56 del Reglamento de la LGS.
- Los fondos para el pago se sitúan en las Consejerías y Secciones mediante libramientos a justificar y su abono se efectúa en un solo plazo.

⁴⁵ Además de la OM de 2007, a estas ayudas les fue de aplicación la Orden Comunicada de 23 de marzo de 2009, por la que se articulaba la colaboración entre el IMSERSO y la DG de la Ciudadanía Española en el Exterior, del entonces Ministerio de Trabajo e Inmigración para desarrollar los programas de actuación dirigidos a los mayores y dependientes españoles residentes en el exterior.

III.4.2. El procedimiento de concesión y gestión de las subvenciones

Una vez publicada la correspondiente convocatoria de ayudas de cada uno de estos programas, el procedimiento a seguir por las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería hasta la resolución y notificación de concesión de las subvenciones, su pago y la justificación por los beneficiarios, se debe ajustar a lo previsto en las convocatorias anuales, en las sucesivas Órdenes de bases, en la LGS y en su Reglamento y en la LRJPAC como normas más importantes. Por su parte, el libramiento de los fondos para el pago de las ayudas y su justificación se atienen a lo previsto en la LGP y normas de desarrollo en esta materia.

En el siguiente diagrama de flujos se refleja el procedimiento de concesión de las ayudas desde su comienzo con la publicación de la convocatoria anual de cada programa hasta la notificación y el pago a los interesados:



El análisis de este procedimiento se ha estructurado siguiendo sus sucesivas fases: publicación de la convocatoria y presentación de las solicitudes; actuaciones de los órganos instructores, y en especial de las Comisiones de Evaluación de las solicitudes que se constituyen en su seno; resoluciones de los órganos concedentes; notificación de estas resoluciones a los solicitantes; y pago de las ayudas.

Una vez dictadas las resoluciones de concesión, comienza el proceso que conduce al libramiento de los fondos a las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería para el abono de las ayudas, fondos que tienen el carácter de “a justificar”. Este proceso termina con la rendición, por estas unidades, de las correspondientes cuentas justificativas y su aprobación y remisión al Tribunal de Cuentas.

A los anteriores procedimientos, resulta necesario añadir el de la justificación de la aplicación de las ayudas por los beneficiarios y su verificación por los órganos concedentes que, en su caso, puede conducir a apertura de un procedimiento para la exigencia del reintegro total o parcial de la concreta ayuda percibida.

Para la gestión de los procesos mencionados, las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería han dispuesto de unas Instrucciones de la entonces Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de fecha 28 de abril de 2009, para la justificación de las ayudas previstas en la OM de bases de 2007. Sin embargo, estas Instrucciones abordan solo dos cuestiones: la rendición por estas unidades de las cuentas justificativas de los libramientos recibidos para el pago de las ayudas y la justificación por los beneficiarios de la aplicación de las ayudas percibidas⁴⁶.

Todo el procedimiento hasta la concesión, notificación y pago y justificación de los fondos recibidos se ha desarrollado en ambas convocatorias sin una aplicación informática de uso común y se ha realizado en general en soporte papel, con importante flujo de documentación original de los expedientes entre las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería y los órganos de la SGIE y la Intervención Delegada, si bien algunas comunicaciones urgentes han sido también anticipadas por correo electrónico, todo lo cual no favorece su agilización, consume tiempo evitable y provoca el correspondiente gasto en reprografía.

Los trámites que tuvieron que realizar las personas físicas y jurídicas para las convocatorias analizadas ante las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería, como la solicitud y aportación de documentación y la posterior justificación de la aplicación de la ayuda, también se han realizado en soporte papel, sin que se hubiesen arbitrado medios para que esta comunicación pudiera ser realizada de forma electrónica, tal y como disponía ya la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, en especial en su art. 6 que reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos⁴⁷.

⁴⁶ Con fechas 23 de septiembre y 8 de octubre de 2013, dos Subdirecciones Generales de la SGIE han comunicado al Tribunal la implantación de sus nuevas Instrucciones. La SG de Planificación y Gestión Económica ha elaborado una guía para la presentación de las cuentas justificativas de los pagos librados a justificar por la SGIE en el exterior, y la SG de Emigración un manual de justificación de subvenciones de la DG de Migraciones.

⁴⁷ Art. 6. 1. Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.

III.4.3. Análisis de la gestión de las ayudas de promoción educativa

III.4.3.A) INTRODUCCIÓN

Se exponen los resultados del análisis de estas ayudas de forma separada a la de los otros programas de la muestra porque estas ayudas han desaparecido de la OM de bases de 2012 en vigor, siendo la convocatoria de 2011 la última; y por el hecho de que, a diferencia de las ayudas de los programas de Asociaciones y Centros, los beneficiarios son, en este caso, personas físicas.

III.4.3.B) OBJETIVO DE ESTAS AYUDAS, REQUISITOS DE LOS BENEFICIARIOS, TIPOS DE AYUDA Y CRITERIOS DE VALORACIÓN

A través de las ayudas para la Promoción Educativa en el exterior del programa de Educación, previstas en la OM de bases de 2007, se perseguía facilitar la mejora educativa de los ciudadanos españoles en el exterior que carecieran de medios económicos suficientes. Se concretaban en ayudas para cursar estudios de cualquiera de los diferentes niveles académicos, con especial consideración de los casos en que el solicitante tuviera una discapacidad física, psíquica o sensorial.

La OM de bases de 2007 establecía distintas ayudas para las que señalaba los siguientes importes máximos:

- a) Para estudios primarios, hasta una cuantía máxima de 300 euros.
- b) Para estudios medios o de formación profesional, hasta una cuantía máxima de 480 euros.
- c) Para estudios universitarios y técnicos superiores, hasta una cuantía máxima de 540 euros.
- d) Para estudios realizados por personas con discapacidad física, psíquica o sensorial, hasta una cuantía máxima de 600 euros.
- e) Para otro tipo de estudios, cuya finalidad quede enmarcada en el objeto de estas ayudas, hasta una cuantía máxima de 540 euros.

A estos importes podían añadirse 300 euros en el caso de que el estudiante residente en el país de acogida tuviera que realizar los estudios en una localidad distinta a la del domicilio familiar.

A efectos de la concesión de las ayudas, la OM de bases de 2007 establecía que para este programa se ponderarían tres circunstancias, que se indican a continuación, a ninguna de las cuales le otorgaba carácter excluyente ni les asignaba un valor. Fue la Resolución de convocatoria de estas ayudas la que estableció puntuaciones, aunque no facilitó criterios para su baremación o graduación hasta el valor máximo, en la forma que conjuntamente se indica a continuación:

- a) La situación económica de la unidad familiar en que se encontrase integrado el beneficiario (hasta un máximo de 23 puntos).
- b) El expediente académico del interesado, cuando procediera, anterior a los estudios para los que se solicite la ayuda (hasta un máximo de 15 puntos).
- c) Las posibilidades de acceso con carácter gratuito o subvencionado a los estudios para los que se solicitaba la ayuda en el país de residencia (hasta un máximo de 2 puntos). Esto es, se concedía un valor máximo de 2 puntos cuando la enseñanza cursada no tenía un carácter gratuito.

Al margen de la convocatoria, tampoco existió un manual de procedimiento o unas instrucciones que, entre otras cuestiones, establecieran un baremo para la graduación de estos criterios⁴⁸, restando así transparencia a este trámite.

III.4.3.C) ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO: CONVOCATORIA, PRESENTACIÓN DE LAS SOLICITUDES, INSTRUCCIÓN, RESOLUCIÓN Y NOTIFICACIÓN

Los resultados del análisis de este procedimiento se exponen a continuación, siguiendo sus distintas fases:

III.4.3.C.1) Convocatoria y presentación de solicitudes.

La fecha y los importes de esta convocatoria de ayudas del programa de Educación fueron los siguientes:

PROGRAMA/ AÑO	FECHA RESOLUCIÓN CONVOCATORIA BOE	IMP. MÁXIMO CONSEJERÍAS/ SEC. NO DEP. DE CONSEJERÍA	IM. MÁXIMO CONSEJERÍAS/ SEC. NO DEP. DE CONSEJERÍA EUROPA	IMPORTE ASIGNADO A CONSEJERÍA DE ALEMANIA	IMPORTE ASIGNADO A CONSEJERÍA DE SUIZA
Ayudas de Promoción Educativa/programa de Educación 2011	7/2/2011	1.100.000	100.000	5.000	40.000

Mediante Acuerdo de 17 de febrero de 2011, la entonces DG de la Ciudadanía Española en el Exterior distribuyó entre las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería el importe total máximo de 1.100.000 euros previsto en la convocatoria de estas ayudas del programa de Educación, con cargo a la aplicación presupuestaria 19.07.231B.492.01. El importe para Europa fue de 100.000 euros, el 9,1% de ese total, que se tradujo en la asignación interna a cada una de estas unidades de un determinado importe, excepto a la Consejería de Dinamarca, sin que se haya podido determinar la causa de esta exclusión. Conviene indicar que en el caso de que se presentara alguna solicitud en alguna de las Consejerías a las que no se hubiese asignado específicamente fondos en este acuerdo de distribución, los derechos de esos posibles solicitantes no hubiesen quedado afectados, pudiendo, igualmente, formular su petición, que hubiese podido ser financiada con cargo al pequeño fondo consignado en el reparto global bajo la denominación "Países con resolución DGCEE"⁴⁹. Esto mismo es de aplicación a los programas de Asociaciones y Centros, cuyas convocatorias se analizan más adelante en este mismo epígrafe III.4.

⁴⁸ En la Recomendación Tercera 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 de los años 2005 y 2006, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2011, ya se decía que el Ministerio "...debería extender a todos los aspectos de la gestión la elaboración de manuales de procedimiento".

Asimismo, en la Recomendación Séptima el Tribunal de Cuentas indicaba que "la baremación de los criterios para la valoración de las solicitudes debería generalizarse, contemplándose en las convocatorias la ponderación de cada uno de ellos". De las dos cuestiones, el Ministerio ha resuelto la segunda introduciendo la ponderación de los criterios de valoración en la vigente OM de bases de 2012, pero no ha abordado la primera pues no ha establecido directrices para la baremación de estos criterios [en un manual de procedimiento integral, que no existió en 2011, 2012 ni en 2013] para su aplicación general y homogénea por los órganos involucrados en la gestión de estas ayudas.

⁴⁹ Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior.

La DG comunicó la distribución de los fondos de esta convocatoria a las Consejerías y Secciones mencionadas, en tanto que órganos competentes (por delegación) para la concesión de estas ayudas de acuerdo con lo establecido en el art. 5 de la OM de bases de 2007, indicando que la distribución se había basado en los siguientes criterios: la población española residente en los distintos países, sus características socioeconómicas y la configuración de los distintos sistemas educativos, así como el índice de ejecución del programa en años anteriores. Los países con mayor asignación fueron Suiza (40.000 euros), Francia (25.000 euros) y Bélgica (13.000 euros).

Los importes que fueron asignados a cada una de las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería en Europa por acuerdo de la DG fueron los que se indican en el cuadro:

CONSEJERÍA O SECCIÓN NO DEPENDIENTE DE CONSEJERÍA	IMPORTE ASIGNADO
Consejería de Alemania	5.000
Sección de Andorra	11.040
Consejería de Bélgica	13.000
Consejería de Dinamarca	Sin asignación
Consejería de Francia	25.000
Consejería de Italia	1.000
Sección de Países Bajos	2.000
Consejería de Portugal	1.000
Consejería de Reino Unido	2.000
Consejería de Suiza	40.000

Llama la atención la escasa asignación a la Consejería de Alemania en relación con el número de solicitudes recibidas y subvencionables, pues tiene un sistema educativo que viene a gozar de una gratuidad análoga al de Suiza y que conlleva gastos por los conceptos aparejados al aprendizaje que deben ser abonados por las familias.

A pesar de que la OM de 2007 y la convocatoria establecían ayudas para cursar estudios en todos los niveles educativos, la DG dirigió una comunicación el 21 de febrero a las Consejerías en Europa que tenían asignado crédito para estas ayudas con la excepción de la de Suiza y de la Sección de Países Bajos, no enviándola a la de Andorra, en la que les indicaba que dicha DG consideraba que esos importes debían destinarse a subvencionar las solicitudes que se presentaran para cursar estudios universitarios y técnicos superiores y las solicitudes formuladas por personas con discapacidad física, psíquica o sensorial cualquiera que fuese el nivel de estudios, por entender que se trataba de países en los que los sistemas educativos son públicos, gratuitos y obligatorios en los niveles no universitarios y que contaban con sistemas de becas de carácter compensatorio, razonamiento que no explica el diferente tratamiento de Suiza respecto del de otros países como Alemania y Bélgica, por ejemplo.

En cuanto al caso de Andorra, la misma DG indicó que la razón fue que dispone de un triple sistema educativo público: el andorrano, el francés y el español y que este último, a diferencia de los dos anteriores, no tiene un sistema de becas, que sí tienen los otros dos, facilitados por la administración educativa andorrana y por la francesa, respectivamente. Las ayudas solicitadas y

concedidas no incluyeron las previstas para estudios universitarios ya que Andorra carece de centros de este nivel académico.

Esta actuación de la DG modificó el concepto de beneficiario no discapacitado (el ámbito subjetivo) establecido en la OM y en la propia convocatoria de estas ayudas, como consecuencia de que atribuyó carácter excluyente al criterio de ponderación de *“las posibilidades de acceso con carácter gratuito o subvencionado a los estudios para los que se solicita la ayuda en el país de residencia”*, al que la convocatoria otorgaba solo un máximo de 2 puntos. De esta forma, quienes tuvieran posibilidad de acceso gratuito a los estudios para los que solicitaban la beca quedaron automáticamente excluidos de la obtención de la ayuda aunque obtuvieran puntuación por los otros dos criterios a los que la convocatoria atribuía mucho mayor peso (la situación económica de la unidad familiar con hasta 23 puntos, y el expediente académico con un máximo de 15).

La Resolución de convocatoria se publicó en el BOE del 14 de febrero de 2011, comenzando así el plazo de un mes, previsto en la OM de bases para la presentación de solicitudes.

De acuerdo con la información facilitada por la SGIE, los datos del número de solicitudes presentadas, concedidas y denegadas fueron los siguientes:

CONSEJERÍA O SECCIÓN NO DEPENDIENTE DE CONSEJERÍA	Nº TOTAL DE SOLICITUDES PRESENTADAS	Nº DE SOLICITUDES CONCEDIDAS	Nº DE SOLICITUDES DENEGADAS
Consejería de Alemania	43	10	33
Sección de Andorra	19	19	0
Consejería de Bélgica	53	23	30
Consejería de Dinamarca		No se le asignaron fondos	
Consejería de Francia	100	32	68
Consejería de Italia	4	2	2
Sección de Países Bajos	11	2	9
Consejería de Portugal	29	4	25
Consejería de Reino Unido	24	5	19
Consejería de Suiza	133	124	9

Como las Consejerías aplicaron los criterios de la DG, quedaron excluidos solicitantes que podían haber sido beneficiarios, y así el número de ayudas concedidas resultó ser muy reducido comparado con el total de solicitudes, salvo en los casos de la Consejería de Suiza y de la Secretaría de Estado en relación con las solicitudes presentadas en Andorra, que atendieron a todas las solicitudes de los beneficiarios que reunían los requisitos exigidos, lo que es coherente pues estas unidades no tuvieron que aplicar los referidos criterios.

Precisamente, los siete recursos de reposición a resoluciones denegatorias de estas ayudas, todos ellos presentados en Bélgica, y todos desestimados, se apoyaron en que si bien la enseñanza era gratuita, los costes del material escolar necesario y de las actividades de los centros de enseñanza suponían un desembolso importante para las familias, que ha sido precisamente la razón puesta de manifiesto al equipo fiscalizador por la actual DG de Migraciones para que en Suiza sí se pudieran conceder estas ayudas *“los elevados costes en ese país de los*

conceptos aparejados al aprendizaje, desde el material escolar a las actividades de pago dentro del programa (salidas, excursiones, etc.), o en el caso de la enseñanza secundaria en determinados cantones, el desplazamiento a los centros de enseñanza”.

III.4.3.C.2) Evaluación de las solicitudes

Para la evaluación de las solicitudes recibidas, y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 22.1 de la LGS y el art. 5.4 de la OM de bases, se constituyeron en las Consejerías a las que les habían sido asignados fondos (excepto en la de Portugal), en la Sección de Países Bajos y en la entonces Secretaría de Estado para las solicitudes formuladas en Andorra y en Portugal, las respectivas Comisiones de Evaluación que, después de analizar las solicitudes presentadas, debían emitir un informe con el resultado de la valoración efectuada, que los órganos instructores citados debieron tener en cuenta para formular en cada caso su propuesta de resolución.

Estas Comisiones se constituyeron correctamente, salvo en la Consejería de Italia, al carecer su plantilla del puesto de Secretario General, miembro nato de estas Comisiones de acuerdo con lo previsto en el art. 5.4 de la OM de bases⁵⁰. La Comisión de la Sección de Países Bajos se constituyó sin que tampoco pudiera formar parte de ella el Secretario General, puesto de trabajo que no existe en esta unidad, pero en este caso la convocatoria estableció que en “...los casos de las Secciones que no dependan de una Consejería, la Comisión estará integrada por tres empleados, realizando la función de presidente el que sea designado para ello por el titular de la Sección”.

Cabe añadir que, en esta convocatoria, todas las Comisiones realizaron también trámites de pre-evaluación propios del órgano instructor, tales como proponer la exclusión o denegación de solicitudes formuladas fuera de plazo o que no cumplieran los requisitos exigidos, o promover la subsanación de requisitos o errores de las solicitudes.

Durante la evaluación de las solicitudes, y a consecuencia de la restricción comunicada por la DG, las Comisiones adoptaron distintas posturas: unas valoraron todas las solicitudes presentadas en plazo pero solo propusieron para su concesión a los solicitantes de ayudas para cursar estudios universitarios, aunque tuviesen menor puntuación que otras denegadas (Bélgica, Italia, Secretaría de Estado/Portugal, Reino Unido); y otras solo valoraron las solicitudes de estudios superiores (Alemania, Francia, Países Bajos). Todas valoraron las de personas discapacitadas, cualquiera que fuese el nivel de los estudios.

Es significativo que la Comisión constituida en la Secretaría de Estado para evaluar las solicitudes formuladas en Andorra (para estudios no universitarios) otorgara cero puntos al criterio de gratuidad, cuando hubiera sido más lógico que otorgara el máximo, pues fue la propia Secretaría de Estado quien permitió que fueran subvencionados en Andorra estudios no universitarios sobre la base de que no eran gratuitos. Por otra parte, la Comisión constituida en la misma Secretaría para evaluar las solicitudes formuladas en Portugal, propuso otorgar un importe fijo para las solicitudes informadas favorablemente, aunque hubiesen obtenido puntuaciones diferentes. Algo parecido sucedió en Suiza, donde para cada nivel de estudios propuso siempre el mismo importe,

⁵⁰ En el epígrafe III.4.4.B), en el punto correspondiente al funcionamiento de las Comisiones de Evaluación en la nueva OM de bases de 2012, se hace referencia en extenso a los problemas surgidos en la constitución de estas Comisiones de Evaluación y se ponen en comparación estos resultados con los expuestos por este Tribunal en su *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*, referido a los años 2005 y 2006, que fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2011.

con lo que tampoco tuvo en cuenta la valoración obtenida por cada solicitud informada favorablemente. Frente a esto, la propia Orden de bases (art. 22.1) y la convocatoria de 2011 (art. 5) establecen que las ayudas “(...) se reconocerán y graduarán en función de las circunstancias económicas del solicitante y del carácter gratuito o no, de la enseñanza del país donde residan”. Asimismo debe señalarse que las Comisiones constituidas en las Consejerías de Alemania, Francia y Bélgica graduaron por tramos la puntuación de los criterios de valoración, aplicando baremos propios, no establecidos por la DG. Esta forma de evaluar las solicitudes en Alemania llevó a la Comisión de Evaluación a proponer el reparto del importe global entre las solicitudes de forma directamente proporcional a la puntuación obtenida por cada una de ellas, sin sobrepasar el límite máximo para estas ayudas establecido en la OM de bases.

En el caso de Francia, su baremación propia dio lugar a que fueran informadas desfavorablemente algunas solicitudes para cursar estudios universitarios, bien porque el nivel de ingresos familiares era superior a una determinada cantidad, criterio que no debería haber sido determinante para su exclusión al existir otros dos más, o bien por “*expediente académico insuficiente*”, criterio que tampoco era excluyente (de hecho el mínimo por este criterio según el sistema interno de graduación de los criterios aplicado por la Consejería era de 3 puntos), proponiendo en su informe para el resto de solicitantes importes variables proporcionales a la puntuación obtenida. En Bélgica, sin embargo, cualquiera que fuese la evaluación que obtuvieron, la Comisión propuso en su informe, para todas, el importe máximo de 540 euros, excepto para la solicitud que obtuvo inferior puntuación, para la que propuso 520 euros.

Por su parte, la Secretaría de Estado propuso para las solicitudes formuladas en Andorra el mismo importe por niveles de estudios, independientemente de la puntuación alcanzada, y para las formuladas en Portugal, propuso también el mismo importe si bien en este caso solo para los solicitantes de ayuda para cursar estudios universitarios.

III.4.3.C.3) Procedimiento hasta la resolución de concesión y su notificación

A la vista de los informes de las Comisiones de Evaluación, los órganos instructores formularon directamente sus propuestas de resolución definitivas, según indicaba el art. 8.5 de la convocatoria, propuestas que tuvieron en cuenta las evaluaciones de las Comisiones y los importes que estas sugirieron en sus informes.

A este respecto, si bien el art. 24 de la LGS permite que la propuesta de resolución provisional tenga el carácter de definitiva, parece más acorde con el principio de transparencia establecido en el art. 8.3 de la LGS⁵¹ la formulación de una propuesta de resolución provisional motivada y su notificación a los interesados para la formulación de alegaciones.

Estas propuestas de resolución definitivas fueron enviadas a la DG para su intervención previa (y aprobación del compromiso del gasto), de forma que, una vez cumplido este trámite, cada órgano concedente pudiese dictar la correspondiente resolución de concesión en el plazo total de quince días, de acuerdo con lo previsto en la LRJPAC y en el art. 63.1 del Reglamento de la LGS, plazo que para los casos de subvenciones en el exterior, sin procesos informatizados, resulta muy breve.

⁵¹ Y ahora reiterado en la Ley 2/2014 de Acción y del Servicio Exterior del Estado como principio rector de esta acción [art. 3.2 f)].

De estos trámites, se han verificado las fechas de remisión de las propuestas de resolución definitivas a la DG⁵², junto con la documentación de las solicitudes y las fechas de las resoluciones de los órganos concedentes, resultando que solamente se cumplió el plazo de quince días para estos trámites en el caso de la Consejería de Suiza, pero no en los demás, en que los plazos oscilaron entre los 19 (Bélgica) y los 36 días (Italia).

De acuerdo con la documentación facilitada por la DG de Migraciones, en el trámite de intervención previa solo fue objeto de reparos la propuesta de la Sección de Países Bajos porque no constaban los importes de las ayudas. Los plazos para los informes de la Intervención superaron en algunos casos (Alemania, Andorra, Italia y Reino Unido) el plazo de 10 días previsto en el art. 13.2 del RD 2188/1995, de 28 de diciembre, que desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.

Las fechas de las resoluciones de concesión y de sus importes globales se indican en el siguiente cuadro:

CONSEJERÍA O SECCIÓN NO DEPENDIENTE DE CONSEJERÍA	Nº DE SOLICITUDES CONCEDIDAS	IMP. ASIG CONSEJERÍA O SECCIÓN ACUERDO DIRECCIÓN GENERAL	IMPORTE TOTAL AYUDAS CONCEDIDAS EN EUROS	% DE EJECUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN	FECHA RESOLUCIÓN ÓRGANO CONCEDENTE
Consejería de Alemania	10	5.000	4.942	99%	25/6/2011
Sección de Andorra	19	11.000	8.040	73,1%	11/5/2011
Consejería de Bélgica	23	13.000	13.000	100%	8/6/2011
Consejería de Dinamarca			Sin asignación		
Consejería de Francia	32	25.000	22.060	88,20%	11/5/2011
Consejería de Italia	2	1.000	1.000	100%	20/5/2011
Sección de Países Bajos	2	2.000	1.080	54%	1/6/2011
Consejería de Portugal	4	1.000	1.000	100%	11/5/2011
Consejería de Reino Unido	5	2.000	2.000	100%	23/5/2011
Consejería de Suiza	124	40.000	40.000	100%	19/5/2011

De todo lo descrito y del análisis de la documentación examinada se deduce que:

- La limitación introducida por la DG no se ajustó a lo establecido en la OM de bases de 2007 y en la Resolución de la convocatoria, restringiendo el acceso a las ayudas a potenciales beneficiarios de las mismas de acuerdo con lo establecido en la OM y en la convocatoria.

⁵² Para todos los programas de la muestra se han tomado las fechas en que tuvo entrada en la DG competente la documentación enviada, ya que las propuestas de resolución recibidas carecen de fecha y firma.

- Los órganos instructores formularon directamente sus propuestas de resolución definitivas. A este respecto, si bien el art. 24 de la LGS permite que la propuesta de resolución provisional tenga el carácter de definitiva, parece más acorde con el principio de transparencia establecido en el art. 8.3 de la LGS, la formulación de una propuesta de resolución provisional motivada y su notificación a los interesados para la formulación de alegaciones, de acuerdo con lo previsto en el mismo art. 24 de la LGS.
- Como los órganos de resolución se adhirieron a las propuestas formuladas por las Comisiones de Evaluación resultó que, según se ha visto, las cuantías de las ayudas concedidas por estos órganos no fueron obtenidas por la aplicación de un mismo criterio a la valoración obtenida por cada solicitud. Más aún, incluso las cuantías concedidas por un mismo órgano de resolución no guardaron relación o fueron independientes de la valoración obtenida por cada solicitud, con alguna excepción como la de Alemania.
- Las resoluciones de concesión de los Consejeros, del Jefe de Sección de Países Bajos y de la Secretaría de Estado se produjeron antes de que terminara el plazo máximo de seis meses para su notificación a los interesados, previsto en la OM de bases de 2007 y en el art. 25.4 de la LGS, que hubiese terminado el 14 de agosto de 2012.
- Las resoluciones se atuvieron a las correspondientes propuestas de resolución definitivas salvo en el caso de la de la Sección de Países Bajos, debido al reparo formulado por la Intervención, ya que no constaba la cantidad propuesta para cada beneficiario, cuestión que hubo de ser subsanada por dicha Sección.
- Las resoluciones de concesión establecieron expresamente que la justificación de las ayudas por los beneficiarios se realizaría mediante la presentación de los certificados de matriculación escolar, lo que es coherente con el hecho de que para estas ayudas no estaba previsto su pago anticipado (art. 34.4 de la LGS y 88.1 y 2 de su Reglamento).
- Las resoluciones de las Consejerías de Italia y Francia y de la Sección de los Países Bajos mencionaron los casos de denegación como piden la LGS y su Reglamento, mientras que las de las Consejerías de Alemania, Bélgica, Reino Unido y Suiza no lo hicieron y la Secretaría de Estado mencionó los *“solicitantes no propuestos como beneficiarios”* correspondientes a Portugal.
- Las fechas de las notificaciones de concesión y denegación a los interesados se verificaron en las Consejerías de Alemania y Suiza a través del examen de una muestra de expedientes con los siguientes resultados: en la Consejería de Alemania se produjeron entre el 23 y el 27 de septiembre, cuatro meses después de la fecha de la resolución de concesión, y en la de Suiza entre el 25 de agosto y el 2 de septiembre con el mismo desfase, lo que pone de manifiesto que en todos estos casos las notificaciones no se produjeron en el plazo de diez días después de dictada la resolución de concesión según prevé el art. 26 de la LGS, que remite al art. 58 de la LRJPAC.
- Teniendo en cuenta que los libramientos a justificar para el pago de estas ayudas fueron expedidos el 7 de septiembre para la Consejería de Alemania y el 12 de julio para la de Suiza, se concluye que las dos Consejerías esperaron hasta este momento para notificar a los interesados sus resoluciones, lo mismo que, como se verá, sucedió en los programas de Asociaciones y Centros.

- Como estas fechas se situaron más allá del plazo máximo establecido de seis meses, que terminó el 14 de agosto de 2011, los beneficiarios pudieron haber entendido que sus solicitudes habían sido desestimadas por silencio administrativo, de acuerdo con lo previsto en el art 25.5 de la LGS.

III.4.3.D) GESTIÓN DE LOS LIBRAMIENTOS A JUSTIFICAR. PAGO DE ESTAS AYUDAS. CUENTAS JUSTIFICATIVAS DE ESTOS LIBRAMIENTOS

La OM de 21 de diciembre de 2010, por la que se establecieron las normas reguladoras de la expedición de pagos a justificar durante el año 2011, incluyó las subvenciones a abonar en el exterior dentro de esta modalidad, de acuerdo con lo previsto en el art. 79.1 de la LGP y en la disposición transitoria del RD 640/1987, de 8 de mayo, que regula el régimen de pagos librados «a justificar». Por ello, una vez producida la resolución de concesión y el reconocimiento de la obligación y la ordenación del pago se realizaron los trámites conducentes a la emisión de los libramientos de pagos a justificar para el abono de las ayudas concedidas.

A estos efectos, la OM de bases de 2007 establecía, para todos los programas, lo siguiente:

- El pago de estas ayudas sería realizado por las Consejerías o Secciones, previa asignación de fondos, y en los términos establecidos en el art. 34.4 de la LGS y en el art. 88.2 de su Reglamento, siendo abonadas de una sola vez, sin que ninguna de estas normas establezca un plazo máximo para ello, ni tampoco la hiciera la OM de bases de 2007 (art. 10).
- Las Consejerías y Secciones quedaban obligadas a rendir cuenta justificativa de la aplicación de las cantidades recibidas, de conformidad con el art. 79.4 de la LGP y con el resto de la normativa reguladora de los pagos a justificar, dentro del plazo de seis meses, prorrogables por otros seis.

Tras el análisis realizado sobre la gestión de los libramientos, se ha observado lo siguiente:

- Los plazos desde las resoluciones de concesión hasta el reconocimiento de la obligación y la ordenación del pago, para el que no existe un límite máximo, oscilaron entre 22 días (Portugal) y 66 (Alemania).
- Cabe añadir que en esta fase la Intervención tampoco formuló reparos a ninguna de las resoluciones y que, de acuerdo con la documentación de este trámite, el plazo de actuación de la Intervención osciló entre 22 días (Andorra y Portugal) y 61 días (Alemania), superior al de 10 días previsto en el art. 13 del RD 2188/1995 mencionado.
- El tiempo transcurrido entre la aprobación del reconocimiento de la obligación y la ordenación del pago y la expedición de los libramientos a justificar fue breve en general, aunque en dos casos superó los 20 días (Bélgica y Países Bajos).
- Desde las fechas de las resoluciones en las Consejerías de Alemania y de Suiza hasta las fechas de pago de las ayudas transcurrieron tres meses.
- Algunas ayudas no fueron abonadas porque los beneficiarios no pudieron acreditar la realización de los estudios para los que fueron concedidas, o por renuncia (Andorra, Bélgica y Portugal).

- Se observa que las cuentas justificativas de estos libramientos fueron rendidas en plazo, con la excepción del retraso de dos meses de la Sección de Andorra y un pequeño retraso de la Consejería de Italia.

De acuerdo con lo previsto en el art. 79.6 de la LGP, en el curso de los dos meses siguientes a la fecha de aportación de los documentos justificativos, la DG debió llevar a cabo la aprobación o reparo de las cuentas.

Del análisis realizado se deduce lo siguiente:

- Todas las cuentas justificativas fueron aprobadas fuera de plazo, con retrasos que oscilaron entre los cuatro meses de la cuenta de la Consejería de Francia, y más de un año de las cuentas de Andorra (14 meses y medio), Bélgica (15 meses) y Portugal (16 meses).
- Los reparos formulados por la Intervención a las cuentas de la Sección de Andorra y de las Consejerías de Alemania, Bélgica, y Suiza, que debieron ser subsanados por estas unidades, se refirieron a la ausencia de firmas en determinados documentos de pago; a que no se acompañaba la resolución de concesión o fotocopia compulsada; a que quienes firmaban no eran los beneficiarios y no acreditaban su relación de parentesco con ellos; y a que no se indicaba la cuenta de gestión en la que se incluiría la cantidad no invertida. En la Sección de Andorra se reparó el hecho de que quien firmaba la cuenta como cajero pagador era la misma persona que firmaba como Jefe de la unidad administrativa, puesto que sigue siendo, la única persona de la plantilla, reparo que se repitió en la cuenta justificativa del programa de Asociaciones de 2011.

III.4.3.E) JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS POR PARTE DE LOS BENEFICIARIOS

La OM de bases de 2007 establecía un plazo de tres meses desde la finalización de la actividad para la justificación de las ayudas por los beneficiarios, que en este caso venía a ser la fecha del pago de la matrícula. Por otra parte, las resoluciones de los órganos concedentes indicaron la obligación de los beneficiarios de justificar la ayuda mediante la presentación de certificados de matriculación.

Para la verificación de justificaciones, en las dos Consejerías de Alemania y Suiza se tomaron sendas muestras de expedientes con el resultado de que las ayudas habían sido correctamente aplicadas y los beneficiarios cursaban los estudios para los que les habían sido concedidas.

III.4.4. Análisis de la gestión las ayudas de los programas de Asociaciones y de Centros

III.4.4.A) CONVOCATORIAS DE 2011

Al igual que para las ayudas de Promoción Educativa del programa de Educación, y de acuerdo con lo previsto en el art. 5.1 de la OM de bases de 2007, de aplicación a las dos convocatorias de ayudas de estos dos programas correspondientes al ejercicio 2011, las Consejerías, la Sección de Países Bajos y la entonces Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en relación con las solicitudes presentadas en la Sección de Andorra y en la Consejería de Portugal (por avocación del ejercicio de la competencia) han sido los órganos competentes para la instrucción y ordenación de los procedimientos de concesión y en ellos se constituyeron las Comisiones de Evaluación de las solicitudes.

De acuerdo con lo previsto en el art. 5.2 de la misma OM de bases, los órganos competentes para dictar las resoluciones de concesión fueron los Consejeros y el Jefe de la Sección de los Países Bajos, por delegación de la entonces Secretaría de Estado y la propia Secretaria de Estado, por avocación, en relación con los expedientes de la Sección de Andorra y de la Consejería de Portugal⁵³.

Los fondos previstos en la convocatoria de 2011 para los programas de Asociaciones y Centros (para el total de Consejerías, no solo las de Europa) fueron 990.000 y 1.000.000 de euros, respectivamente.

III.4.4.A.1) Objetivos de las ayudas, requisitos de los beneficiarios, gastos subvencionables, criterios de valoración de las solicitudes y cuantía de las ayudas

III.4.4.A.1.1) Objetivos de las ayudas

La OM de bases de 2007 estableció los objetivos de las ayudas de cada uno de estos programas, que fueron los siguientes:

- Programa de Asociaciones: Conceder ayudas destinadas a contribuir a la financiación de los gastos de funcionamiento de las federaciones, asociaciones y centros de españoles en el exterior que desarrollasen una labor asistencial a favor de estos o que tuviesen por finalidad su apoyo y promoción sociocultural.
- Programa de Centros: Contribuir a sufragar los gastos de obra nueva, rehabilitación, adaptación y equipamiento de los centros e instalaciones de las entidades radicadas en el exterior, cuya finalidad sea la asistencia social, sanitaria y sociocultural en favor de los españoles del exterior. Al objeto así definido en la Orden de bases de 2007, la convocatoria añadió los mismos gastos de los centros sociales, centros de día y residencias para mayores y las instituciones que acogen a personas mayores españolas residentes en el extranjero⁵⁴. Sin embargo, como ya se ha indicado, se han tomado como muestra las ayudas del primer grupo y a ellas se ha ceñido el análisis.

III.4.4.A.1.2) Requisitos de los beneficiarios

En cuanto a los requisitos para ser beneficiario, además de los que exigen la LGS y su Reglamento, en las convocatorias de 2011 los solicitantes debían cumplir los establecidos con carácter general para todos los programas detallados en el art. 4 de la OM de bases de 2007. A estos requisitos la misma Orden añadía en su capítulo II (arts. 56 y 60) otros específicos tanto para el programa de Asociaciones⁵⁵, como para el de centros⁵⁶. En la regulación de estos

⁵³ Art. 19 de la Orden TIN/1965/2009, de 17 de julio.

⁵⁴ Que en la OM de bases figuraban incluidos como beneficiarios.

⁵⁵ Para las ayudas del programa de Asociaciones, ser una federación, asociación o centro, con un número mínimo de cincuenta asociados, que desarrolle una labor asistencial en favor de los españoles en el exterior o ser una entidad que tenga por finalidad el apoyo y la promoción sociocultural de estos. En ambos casos, se exige carecer de ánimo de lucro, estar legalmente constituidas, estar radicadas en el extranjero y figurar inscritas en el Censo de Asociaciones y Centros con dos años de antelación a la presentación de la solicitud. En casos excepcionales, podrán tomarse en consideración las solicitudes que no reúnan los requisitos referentes al número mínimo de asociados o al período previo de inscripción en el Censo.

⁵⁶ Se reiteran los requisitos previstos para acceder a las ayudas del programa de Asociaciones, añadiéndose a los posibles beneficiarios los centros sociales, centros de día y residencias de mayores, así como las instituciones que acogen a personas mayores no pertenecientes a la población activa, emigrantes o retornados españoles, o sus cónyuges, y que carezcan de medios suficientes para subsistir.

requisitos, sin embargo, se observa una serie de contradicciones, como son las que seguidamente se mencionan:

- Respecto de las ayudas del programa de Asociaciones, se prevé que con carácter excepcional puedan tomarse en consideración las solicitudes de las asociaciones que no reúnan el “*número mínimo/máximo*” de asociados, cuando es lo cierto que no se establece ningún número máximo de asociados para poder acceder a las ayudas.
- Respecto del programa de Centros, se determina asimismo que excepcionalmente puedan beneficiarse de las ayudas las asociaciones que no reúnan el requisito de figurar inscritos en el Censo de Asociaciones y Centros de la DG de Emigración, con dos años de antelación, cuando el requisito relativo a esta inscripción no contempla, al contrario de lo que sucede en el programa de Asociaciones, ningún período previo de inscripción⁵⁷.

A estas contradicciones existentes en el texto de la OM de Bases del 2007, han de añadirse las discordancias existentes entre las convocatorias de ambos programas y las bases reguladoras a las que habrían debido acomodarse dichas convocatorias. El análisis de estas muestra, en efecto, las siguientes divergencias:

- Respecto de los beneficiarios de las ayudas del programa de Asociaciones, la OM de Bases establecía que las federaciones, asociaciones y centros debían contar con “*un número mínimo de 50 asociados*”, mientras que la convocatoria (Resolución de 11-11-2010) contemplaba como requisito que las federaciones y asociaciones contaran con “*un número de asociados mayor de 50*”, estableciendo así un mínimo de 51 asociados.
- Sobre este mismo programa, la convocatoria añadía el requisito de que las federaciones, asociaciones y centros contasen con un número de asociados menor de 1.000, condición que, como se ha señalado, no estaba recogida en la OM de Bases.
- Respecto del programa de Centros, la convocatoria (Resolución de 11-11-2010) exigía el referido período previo de inscripción en el censo de dos años, que no estaba recogido en la OM de Bases.

En relación con las discordancias reseñadas, no es ocioso recordar que, si bien las convocatorias pueden especificar los requisitos exigidos, tal especificación ha de realizarse dentro del margen permitido por las bases reguladoras.

III.4.4.A.1.3) Gastos subvencionables

La OM de bases de 2007 detallaba en el art. 55, dentro del Título II, los gastos que debían entenderse como de funcionamiento, y que por lo tanto serían subvencionables por el programa de Asociaciones: “*los de personal, alquiler de local, electricidad, gas, agua, línea telefónica de voz y de datos, material informático y de oficina de carácter fungible o consumible y otros de similar naturaleza*”.

Los gastos subvencionables para el programa de Centros venían recogidos en el art. 59, al establecer el objeto de estas ayudas: “*...los gastos de obra nueva, rehabilitación, adaptación y equipamiento de los centros e instalaciones... de las entidades...*”.

⁵⁷ Por lo demás, salvo que se trate de una inadvertencia, tampoco se comprende la razón por la cual en un programa se prevé dicho período previo de inscripción en el censo, mientras que en el otro no se prevé.

La Resolución de la convocatoria para 2011 del programa de Asociaciones reiteró estos tipos de gastos, precisando únicamente el carácter fungible o consumible de los de material informático y de oficina, y la Resolución del programa de Centros se limitó a reiterar los de la OM.

III.4.4.A.1.4) Criterios de valoración

En relación con la cuestión de la valoración de las solicitudes, resulta oportuno recordar que el art. 17 de la LGS, que establece el contenido mínimo que ha de tener la norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones, señala, entre otros extremos, que esta concretará los criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, su ponderación.

Por su parte, el art. 60 del Reglamento de la LGS establece que cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos y que, cuando por razones debidamente justificadas no sea posible precisar la ponderación atribuible a cada uno de los criterios elegidos, se considerará que todos ellos tienen el mismo peso relativo para realizar la valoración de las solicitudes.

Para la concesión de las ayudas y subvenciones de los programas previstos en la Orden de bases de 2007, las solicitudes debieron ser evaluadas con arreglo a los criterios de valoración determinados en ella.

La OM establecía en primer lugar unos criterios objetivos de valoración (art. 7), de aplicación a todos los programas, a los que no otorgaba ninguna ponderación. Entre estos criterios destacan los siguientes:

- a) La implantación de la entidad: ámbito territorial y número de socios y afiliados.
- b) Su especialización en la atención al colectivo al que se dirigen.
- c) Su estructura y capacidad de gestión.
- d) La necesidad social de los programas presentados.
- e) El contenido de los programas con valoración de su adecuación a los objetivos del solicitante, de su calendario de realización y de los medios disponibles para la realización de las actividades.
- f) La colaboración de las entidades con los órganos del Departamento ministerial competente (entonces de Trabajo e Inmigración) y con otras administraciones públicas para la atención a la ciudadanía española residente en el exterior.
- g) El cumplimiento de las obligaciones derivadas de las subvenciones recibidas en anteriores convocatorias.

Más adelante, la OM establecía para cada uno de los programas, y entre ellos los de Asociaciones y de Centros, unos criterios específicos para su valoración, que llamaba de ponderación, los cuales en cierta medida reiteraban los de carácter general, y a los que tampoco otorgaba ningún tipo de valor máximo o mínimo por lo que tampoco permitían objetivar las valoraciones. Se otorgaba así un amplio margen de discrecionalidad a las Comisiones de Evaluación, a los órganos instructores y a los órganos concedentes a la hora de establecer el concreto importe

individualizado de las ayudas. A este respecto debe recordarse que el art. 8.3 de la LGS se refiere a la transparencia⁵⁸ y a la objetividad como principios rectores de la gestión de subvenciones.

Para los programas de la muestra, estos criterios fueron los siguientes:

Para el programa de Asociaciones:

- a) Existencia de local social, destinado exclusivamente al funcionamiento de la asociación.
- b) Implantación de la institución y colectivo al que se dirijan las actuaciones de la asociación, centro o entidad.
- c) Número de asociados y aportación económica de los mismos.
- d) Actividades que realizaba la entidad (expresadas en una memoria o documento similar).

Para el programa de Centros:

- a) El número de españoles residentes en el exterior a quienes se dirijan las actividades subvencionadas mediante la ayuda.
- b) La implantación de la institución, atendiendo a su ámbito territorial y a la difusión de las actividades realizadas por la entidad.
- c) La continuidad de las obras o reformas emprendidas en ejercicios anteriores.
- d) La existencia o no de otras instituciones en el mismo ámbito territorial para prestar similar atención asistencial.

Por su parte, las resoluciones de convocatoria de las ayudas de estos dos programas establecieron criterios de ponderación, coincidentes con los de la OM. La convocatoria del programa de Asociaciones siguió sin ponderarlos, o lo que es lo mismo, no les otorgó ningún valor o límite máximo que sirviera (en la fase de evaluación) para objetivar la valoración y dar transparencia al proceso, mientras que sí lo hizo la convocatoria del programa de Centros otorgándoles las siguientes puntuaciones máximas: a) el número de españoles residentes en el exterior que se beneficiarían de la ayuda, hasta un máximo de 40 puntos; b) la implantación de la institución, atendiendo a su ámbito territorial y a la repercusión de las actividades realizadas por la entidad, hasta un máximo de 30 puntos; c) la continuidad de las obras o reformas emprendidas en ejercicios anteriores, hasta un máximo de 10 puntos y d) la carencia de otras instituciones en el mismo ámbito territorial para prestar similar labor asistencial, hasta un máximo de 20 puntos.

III.4.4.A.1.5) Sobre las cuantías individualizadas de las ayudas

En cuanto a las cuantías individualizadas de las ayudas, la OM de 2007 preveía que serían variables y establecía para cada programa unos criterios específicos para su determinación:

Programa de Asociaciones: La cuantía estaba en función de los gastos totales anuales de funcionamiento de la entidad, y tenía como límite máximo individualizado el 30 por 100 de estos, con una excepción relativa a las federaciones que agrupasen asociaciones o centros de más de un país, en cuyo caso este límite se podía elevar hasta el 100 por 100 de sus gastos de funcionamiento (art. 57).

⁵⁸ Como antes se ha señalado, la transparencia está recogida como principio rector en la Ley 2/2014 de Acción y Servicio Exterior del Estado.

Programa de Centros: El importe de estas ayudas estaba en función de la entidad, del proyecto a acometer y de la utilidad social que comportase para los asociados (art. 61 de la OM), criterio difícilmente objetivable que permitía un amplio margen de discrecionalidad. A este criterio, la convocatoria de 2011 añadió la consideración de las “*características de la entidad*”, criterio, asimismo, de elevada ambigüedad, tanto más cuestionable por cuanto no estaba contemplado en la Orden de bases.

En este marco gestionaron las Consejerías en Europa, la Sección de los Países Bajos y la Secretaría General de Inmigración y Emigración (para la Consejería de Portugal y la Sección de Andorra) las convocatorias correspondientes a 2011 de los programas de Asociaciones y Centros.

Conviene añadir que las únicas Instrucciones de aplicación a las convocatorias de este ejercicio de la entonces Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de fecha de 28 de abril de 2009, no abordaban ninguna de las cuestiones que se acaban de tratar, conteniendo solo previsiones sobre la justificación por los beneficiarios de las ayudas recibidas y sobre la justificación por las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejerías de los libramientos a justificar recibidos para el abono de las ayudas.

III.4.4.A.2) Análisis del procedimiento: convocatoria, presentación de las solicitudes, Evaluación de las solicitudes, resolución y notificación

III.4.4.A.2.1) Introducción

El procedimiento general seguido en ambos programas de ayudas, de Asociaciones y de Centros, es básicamente idéntico al de las ayudas de Promoción Educativa, con la diferencia de que ahora los solicitantes son personas jurídicas y que las solicitudes y la documentación a presentar se debieron adaptar al objeto y requisitos exigidos para estos programas en la OM de bases de 2007 y en sus respectivas convocatorias.

En los siguientes epígrafes se presentan los resultados del análisis del procedimiento de gestión de las ayudas de los programas de Asociaciones y Centros, expuestos según sus distintas fases.

III.4.4.A.2.2) Convocatorias y presentación de solicitudes

Las Resoluciones de convocatoria de ambos programas, de la entonces DG de la Ciudadanía Española en el Exterior, se produjeron el 11 de noviembre de 2010 con carácter anticipado, y fueron publicadas el 20 del mismo mes, una vez que ya había sido enviado a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de PGE para 2011, al amparo de lo previsto en el art. 56 del Reglamento de la LGS.

Comenzó así el plazo de presentación de solicitudes para los dos programas que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6.2 de la OM de bases de 2007 y en las respectivas convocatorias de ayudas, pudieron presentar las asociaciones o centros de españoles en el exterior y sus federaciones, y que fue de un mes a partir del día siguiente al de la publicación de las convocatorias. Acompañando a la solicitud formulada en los modelos previstos en las convocatorias, los solicitantes debieron presentar la documentación concreta que acreditase el objetivo de la actividad a subvencionar y el cumplimiento de los requisitos exigidos.

En el siguiente cuadro se indican los datos globales más relevantes de las convocatorias correspondientes a 2011, con referencia a los de las Consejerías de la muestra.

PROGRAMA AÑO 2011	RESOLUCIÓN CONVOCATORIA	IMPORTE MÁXIMO TODAS LAS CONSEJERÍAS	IMPORTE MÁXIMO CONSEJERÍAS EUROPA	IMPORTE ASIG. A CONSEJERÍA DE ALEMANIA	IMPORTE ASIG. A CONSEJERÍA DE SUIZA
Asociaciones	11/11/2010	990.000	519.600	144.000	51.300
Centros	11/11/2010	1.000.000	204.500	60.000	40.000

Las ayudas del programa de Asociaciones y las que han sido objeto de análisis dentro del programa de Centros fueron financiadas con cargo a los créditos presupuestarios previstos en el proyecto de Ley de PGE para 2011, consignados en la aplicación presupuestaria 19.07.231B.492.01 para el programa de Asociaciones, y en la 19.07.231B.790 para el de Centros del Presupuesto de Gastos de la DG de la Ciudadanía Española en el Exterior del entonces Ministerio de Trabajo e Inmigración por un importe máximo total de 990.000 y 1.000.000 euros, respectivamente.

La DG distribuyó en noviembre de 2010 estos importes, asignando a cada una de las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería un importe que actuó como límite de las subvenciones que podían conceder. De esta forma, a las ubicadas en Europa correspondió en su conjunto el 52,48% del importe del programa de Asociaciones y el 20,45% del de Centros.

El número de solicitudes presentadas -y concedidas- en las convocatorias de 2011 y los importes asignados -y los concedidos- a cada Consejería o Sección fueron los siguientes:

CONSEJERÍA/ SECCIÓN	PROGRAMA DE ASOCIACIONES 2011				PROGRAMA DE CENTROS 2011			
	SOLICITUDES PRESENTADAS	SOLICITUDES CONCEDIDAS	IMPORTE ASIGNADO	TOTAL AYUDAS CONCEDIDAS	SOLICITUDES PRESENTADAS	SOLICITUDES CONCEDIDAS	IMPORTE ASIGNADO	TOTAL AYUDAS CONCEDIDAS
Alemania	74	72	144.000	144.000	49	46	60.000	60.000
Andorra	1	1	1.800	1.000	0	0	1.000	0
Bélgica	29	22	126.000	114.530	20	10	30.000	30.000
Dinamarca	4	4	5.400	5.400	4	3	2.000	2.000
Francia	59	52	171.000	171.000	28	24	60.000	60.000
Italia	2	2	1.800	1.800	2	2	2.500	2.500
Países Bajos	6	5	9.000	9.000	2	2	1.000	1.000
Portugal	6	6	7.500	7.036	4	3	7.000	5.649
Reino Unido	2	2	1.800	891	2	2	1.000	1.000
Suiza	56	49	51.300	51.300	28	24	40.000	39.692
TOTAL	239	215	519.600	505.957	139	116	204.500	201.841

Como puede apreciarse, en el programa de Asociaciones los fondos se concentraron en Francia, a cuya Consejería le fue asignado un importe de 171.000 euros, en Alemania con 144.000 euros y

en Bélgica con 126.000 euros, mientras que en el programa de Centros las unidades con mayor asignación fueron las Consejerías de Francia y Alemania con 60.000 euros y la de Suiza con 40.000. Estos importes son coherentes con el número de asociaciones y centros existentes en estos países e inscritos en el CACE.

III.4.4.A.2.3) La actuación de las Comisiones de Evaluación. Valoración de las solicitudes y propuestas de cuantías individualizadas

Una vez recibidas las solicitudes, las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería y la Secretaría de Estado, como órganos de instrucción, procedieron a realizar los trámites necesarios requiriendo, en su caso, a las asociaciones o centros la remisión de información y documentación necesaria o la subsanación de defectos.

Completados los expedientes de las solicitudes, los órganos instructores los remitieron a las correspondientes Comisiones de Evaluación constituidas en cada una de estas unidades para cada uno de los programas, de acuerdo con lo previsto en la LGS, en su Reglamento y en las Órdenes de bases reguladoras, para que emitieran el preceptivo informe de valoración de las solicitudes y su propuesta de las cuantías individualizadas de las ayudas.

Con carácter general, las Comisiones de Evaluación recibieron de los órganos instructores todas las solicitudes recibidas, incluyendo las que no cumplían todos los requisitos exigidos por la OM de bases de 2007 o que habían sido presentadas fuera de plazo, siendo así que es al órgano instructor al que corresponde la verificación del cumplimiento de los requisitos o la inadmisión a trámite, respectivamente, de acuerdo con lo previsto en el art. 24.2 de la LGS.

Estas Comisiones se constituyeron de acuerdo con lo previsto en el art. 22.1 de la LGS y en el art. 5.4 de la OM de bases de 2007, presentando las de Dinamarca e Italia la misma limitación en su composición que la indicada para la segunda en el Programa de Promoción Educativa, por no existir el puesto de Secretario General en la relación de puestos de trabajo, que ya ha sido comentada en el apartado III.4.3.C.2).

Las Comisiones procedieron en primer lugar a valorar las solicitudes presentadas en cada programa, de acuerdo con los criterios objetivos comunes y los específicos de cada uno de ellos (llamados de ponderación) establecidos en la OM y de acuerdo con los criterios reiterados en las respectivas convocatorias, teniendo en cuenta que, de todos ellos, los únicos que estaban ponderados fueron los criterios de la convocatoria del programa de Centros con los valores máximos.

En el programa de Asociaciones, las Comisiones no expresaron su valoración con puntos, sino que directamente propusieron en sus informes unas cuantías individualizadas para cada beneficiario, que no fueron el resultado de la aplicación a la valoración de un criterio común.

Algunas Comisiones del programa de Asociaciones añadieron, probablemente en un intento de objetivar su evaluación, que al valorar las solicitudes también habían tenido en cuenta “...la capacidad de la entidad a la hora de gestionar el programa de actividades propuesto” (Alemania); “...la historia de las entidades en el ámbito de este programa y del movimiento asociativo” (Bélgica); que “...se han tenido en cuenta también los presupuestos presentados” (Italia); “...el número de asociados de ambas Entidades, la continuidad de las actividades relativas a los fines subvencionados y la concesión por este mismo concepto de subvenciones otorgadas” (Reino Unido), parámetros que en realidad están incluidos en los criterios de valoración de la OM de bases y de las convocatorias.

Como excepción a lo indicado, las Comisiones de Evaluación del programa de Asociaciones de las Consejerías de Francia y Suiza, a iniciativa propia, aplicaron a cada criterio una ponderación y baremación propias, es decir una graduación por estratos, aunque las valoraciones así obtenidas solo quedaron reflejadas en el acta de la Comisión de Francia.

Este resultado general de la evaluación en el programa de Asociaciones, que no es deseable, fue coherente con los dos hechos ya descritos: que ni la OM de bases ni la convocatoria habían establecido valores máximos cuantificables para cada criterio (ponderación), y que tampoco existieron unas instrucciones de la Secretaría de Estado que los determinaran, ni un baremo/graduación que objetivara la valoración concreta de cada solicitud.

Por el contrario, las Comisiones de Evaluación del programa de Centros sí establecieron sus valoraciones en puntos, y lo hicieron de acuerdo con los cuatro criterios ponderados establecidos en el art. 6 de la convocatoria, aunque tampoco existieron instrucciones para su baremación.

En este programa, las Comisiones de las Consejerías de Francia y Suiza graduaron la aplicación de estos criterios con una baremación propia con lo que sus valoraciones fueron más precisas y transparentes.

Además de realizar las valoraciones de acuerdo con lo indicado en el punto anterior, las Comisiones propusieron asimismo las cuantías individualizadas de las ayudas que, a su juicio, debían ser concedidas, y también propusieron la denegación en los casos en que así lo consideraron.

En cuanto al procedimiento seguido por cada Comisión de los programas de Asociaciones y Centros para determinar estas cuantías, surge un problema general y es que, cualquiera que fuese el sistema de valoración que hubiesen aplicado, las actas no facilitan información sobre el método seguido en cada caso para determinar la cuantía individualizada concreta que propusieron a partir de la valoración de cada solicitud. Salvo en el caso de Suiza, no es posible identificar un criterio general y objetivable para la determinación de las propuestas de cuantías individualizadas contenidas en sus informes por las Comisiones de Evaluación, en detrimento del principio de transparencia establecido en el art. 8.3 de la LGS.

Incluso en el caso de Francia, que aplicó a cada solicitud una ponderación propia en el programa de Asociaciones, así como un baremo en este programa y en el de Centros, las valoraciones así obtenidas y reflejadas en las correspondientes actas no fueron utilizadas para calcular y obtener las cuantías propuestas.

La única excepción a la regla anterior fue la actuación de las Comisiones de Suiza pues, aunque no lo reflejaron en sus actas, se observa una relación matemática de proporcionalidad entre los puntos de valoración obtenidos y los importes de cada ayuda reflejados en sus informes aplicando, en el caso del programa de Asociaciones, las correcciones necesarias para que no sobrepasaran el 30% de los gastos de funcionamiento de las entidades.

Las Comisiones de Evaluación siguieron en general, *de facto*, la pauta de proponer en sus informes la concesión de una subvención, aunque fuera de pequeño importe, a todas las Asociaciones y Centros solicitantes que cumplieran los requisitos exigidos.

Pero hubo casos en que no se siguió este criterio y se denegaron ayudas basándose en criterios no contemplados ni en las bases reguladoras ni en la convocatoria:

Así, en el informe de la Comisión de la Consejería de Francia del programa de Centros, se aduce como causa de la propuesta de denegación en tres casos el constituir un “objetivo no prioritario”, porque se trata de “entidades que no disponen de local social abierto al público”. En el caso de las Comisiones de Bélgica se denegaron también, por constituir “objetivo no prioritario”, seis solicitudes del programa de Asociaciones, (al mismo tiempo no se agotaba el importe máximo asignado a esta Consejería para este programa) y nueve del de Centros.

Este criterio, el tratarse de un “objetivo no prioritario”, no estaba previsto ni definido para la valoración ni en la OM de bases reguladoras ni en las convocatorias⁵⁹ y, en cualquier caso, resulta de difícil encaje en el caso del programa de Asociaciones que, en esa convocatoria, tuvo como único objetivo ayudar a la financiación de sus gastos de funcionamiento y los de sus federaciones.

Los importes propuestos agotaron, en general, el importe del crédito asignado por la DG a cada Consejería o Sección no dependiente de Consejería en cada uno de estos dos programas, que no podían sobrepasar.

Como excepciones, las propuestas de las Comisiones para las solicitudes formuladas en Andorra y Reino Unido no llegaron a agotar el crédito total asignado para el programa de Asociaciones. Tampoco se agotó el importe asignado en la Consejería de Portugal, alcanzando solo el 93,8% en el programa de Asociaciones.

III.4.4.A.2.4) Procedimiento hasta la resolución de concesión y su notificación

Partiendo de las propuestas de las Comisiones de Evaluación de ambos programas contenidas en sus respectivos informes, las Consejerías, la Sección de Países Bajos y la Secretaría de Estado, como órganos instructores, elaboraron para cada uno de los dos programas sus respectivas propuestas de resolución, que en ambos casos, tuvieron el carácter de definitivas⁶⁰.

A este respecto, si bien el art. 24 de la LGS permite que la propuesta de resolución provisional tenga el carácter de definitiva, en la medida en que, en el futuro, la tramitación electrónica, a la que se hace referencia en las alegaciones, permita reducir la duración actual del procedimiento sería aconsejable la formulación de una propuesta de resolución provisional motivada y su notificación a los interesados para la formulación de alegaciones, de acuerdo con lo previsto en el mismo art. 24 de la LGS.

Estos órganos enviaron sus propuestas de resolución definitivas a la DG para que llevase a cabo su intervención previa (y la aprobación del compromiso de gasto) de forma que en el plazo de quince días los Consejeros, el Jefe de la Sección de Países Bajos y la Secretaría de Estado, en tanto que órganos de resolución, pudiesen dictar las correspondientes resoluciones de concesión, todo ello de acuerdo con lo previsto en la LGS (art. 25) y en el Reglamento de la LGS (art. 63). A este respecto debe destacarse que las propuestas de resolución de los programas de Asociaciones y Centros carecían de fecha y de la firma del órgano competente⁶¹.

En cuanto al cumplimiento del plazo para dictar resolución (para ambos programas de Asociaciones y Centros), han sido verificadas las fechas de remisión de las propuestas de

⁵⁹ La Intervención no planteó reparos por esta causa.

⁶⁰ Lo mismo que sucedió con las propuestas de resolución del Programa de Promoción Educativa.

⁶¹ Esta deficiencia se ha subsanado a partir de 2013.

resoluciones definitivas y las de las resoluciones de concesión⁶², y se ha comprobado que en el programa de Asociaciones transcurrieron entre 16 días (Portugal, aunque luego hubo de ser modificada) y 147 (Andorra), superando así, ampliamente, el plazo de quince días previsto en el art. 63 del Reglamento de la LGS. En el programa de Centros, estos tiempos oscilaron entre 6 días (Francia) y 103 (Portugal).

La causa de estos retrasos se debió al tiempo empleado por las distintas unidades en la subsanación de los reparos formulados por la Intervención Delegada a sus propuestas de resolución definitivas. Fue el caso de las propuestas de las Consejerías de Alemania y Bélgica y de la Sección de Países Bajos, relativas al programa de Asociaciones y de las Consejerías de Bélgica, Reino Unido y Suiza y de la Secretaría de Estado en relación con Portugal, referentes al programa de Centros.

En las propuestas del programa de Asociaciones, las causas más frecuentes de estos reparos fueron la falta de documentación y que las cuantías individualizadas propuestas excedían del 30% de los gastos de funcionamiento. En las del programa de Centros fueron la falta de presentación del presupuesto desglosado de la actividad a subvencionar y la discrepancia entre el importe de la actividad a subvencionar y el importe de la subvención solicitada. Estos reparos podían haberse evitado con un análisis previo más completo de las solicitudes por los órganos encargados de la instrucción de los expedientes de solicitud.

En cuanto al análisis de las resoluciones de concesión, se puede destacar que todos los órganos concedentes ajustaron sus resoluciones a las propuestas de resolución definitiva de los órganos de instrucción y todas las resoluciones hicieron referencia a los casos denegados y a sus motivos.

Asimismo, las resoluciones de concesión fueron dictadas antes del plazo máximo de seis meses establecidos en el art. 25.4 de la LGS para este trámite y para su notificación a los interesados, con excepciones:

- En el programa de Asociaciones las resoluciones de la Consejería de Bélgica y de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, respecto de las de Portugal y de la Sección de Andorra, se emitieron después de transcurrido el plazo de seis meses, con un retraso de 19 y 21 días, respectivamente.
- Las Consejerías de Bélgica, Italia y Suiza resolvieron la convocatoria del programa de Centros 48 y 41 días después de cumplido el plazo de seis meses, que concluía el 25 de mayo de 2011.

En consecuencia, en estos casos las notificaciones de las resoluciones de concesión o denegación a los interesados también se situaban necesariamente fuera del plazo máximo establecido, sin perjuicio de lo que se dirá más adelante sobre las fechas en que se produjeron efectivamente estas notificaciones.

Por otra parte, debe destacarse que el índice de ayudas concedidas en el programa de Asociaciones (215 sobre un total de 239 solicitudes) y en el de Centros (116 sobre 138) fue muy elevado.

⁶² Aunque las propuestas de resolución no estaban datadas ni firmadas, sí se conoce la fecha de su remisión que es la que ha sido considerada.

Aunque, por consiguiente, el índice de solicitudes denegadas en ambos programas fue bajo, resulta de interés reflexionar sobre las causas de denegación.

Además de la presentación fuera de plazo y de las ya mencionadas de insuficiencia presupuestaria (Francia) y tener un “*objetivo no prioritario*” (Bélgica), las causas de denegación más frecuentes en el programa de Asociaciones fueron: la de no cumplir el requisito del número mínimo de socios y la de no figurar inscritas en el CACE con una antelación mínima de dos años a la fecha de presentación de la solicitud, requisitos de fácil constatación por las propias entidades por lo que sorprende que no evitaran presentar estas solicitudes. Otras causas fueron la renuncia presentada por los solicitantes, el hecho de que la asociación estuviera incurso en un procedimiento de reintegro (Suiza), que el objetivo de la actividad fuera propio de otro programa, o no atender los requerimientos de subsanación de la documentación entregada.

En el programa de Centros, la causa de denegación más frecuente fue la invocada por la Consejería de Bélgica en el sentido de que las solicitudes presentaban un “*objetivo no prioritario*” en más de la mitad de los casos, causa que ya ha sido comentada.

Las cuantías de las subvenciones concedidas en el programa de Asociaciones fueron, en general, de modesto importe, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

CONSEJERÍA/SECCIÓN	GASTOS FUNCIONAMIENTO ANUALES 2011		SUBVENCIÓN CONCEDIDA 2011	
	MÁXIMO	MÍNIMO	MÁXIMO	MÍNIMO
Alemania	279.460	120	7.100	35
Andorra ⁶³	3.558	-	1.000	-
Bélgica	128.758	610	63.300 ⁶⁴	180
Dinamarca	32.550	2.012	2.100	600
Francia	137.500	1.670	37.000 ⁶⁵	350
Italia ⁶⁶	15.900	4.200	1.000	800
Países Bajos	21.686	950	4.500	285
Portugal	24.735	9.650	4.500	285
Reino Unido ⁶⁷	2.229	742	669	222
Suiza	96.393	350	1.485	105

Lo mismo sucedió en el programa de Centros, en que los importes de las ayudas concedidas tuvieron un reducido alcance económico:

⁶³ Solo hubo 1 solicitud.

⁶⁴ Se trata de una federación, cuyos gastos de funcionamiento pudieron ser subvencionados hasta la totalidad de su importe.

⁶⁵ Se trata de una federación.

⁶⁶ Hubo dos solicitudes.

⁶⁷ Hubo dos solicitudes.

CONSEJERÍA/SECCIÓN	SUBVENCIÓN SOLICITADA 2011		SUBVENCIÓN CONCEDIDA 2011	
	MÁXIMO	MÍNIMO	MÁXIMO	MÍNIMO
Alemania	22.228,84	279,00	3.130	250
Andorra	-	-	-	-
Bélgica	57.447,00	633,00	7.400	300
Dinamarca	15.520,00	580,00	1.000	580
Francia	20.250,00	190,00	10.000	150
Italia	13.000,00	12.000,00	1.300	1.200
Países Bajos	5.250,00	1.803,00	500	500
Portugal	19.051,00	4.379,00	4.350	399
Reino Unido	19.918,00	622,00	622	378
Suiza	18.113,00	444,00	3.417	355

Todas las resoluciones de ambos programas recogieron como fecha límite para la justificación de las subvenciones por los beneficiarios el 31 de marzo, esto es en el plazo de tres meses contados a partir de la finalización de la actividad (el 31 de diciembre en los dos casos), tal y como viene establecido por la LGS y por la OM de bases de 2007.

Las fechas de las notificaciones de concesión y denegación a los interesados se verificaron en las Consejerías de Alemania y Suiza a través del examen de una muestra de expedientes con los siguientes resultados: en la Consejería de Alemania se produjeron el 18 de julio de 2011 para el programa de Asociaciones y el 16 de junio para el programa de Centros; y en la de Suiza el 20 de junio de 2011 para el programa de Asociaciones y el 20 de septiembre para el programa de Centros, lo que pone de manifiesto que en todos estos casos las notificaciones no se produjeron en el plazo de diez días después de dictadas estas resoluciones de concesión, según exige el art. 26 de la LGS que remite al art. 58 de la LRJPAC.

Estas fechas muestran además que se produjeron más allá del plazo máximo establecido por el art. 25.4 de la LGS de seis meses para la resolución y notificación, que terminó el 20 de mayo de 2011 para ambos programas, lo que tuvo como consecuencia que los beneficiarios pudieran haber entendido que sus solicitudes habían sido desestimadas por silencio administrativo, de acuerdo con lo previsto en el art. 25.5 de la LGS y el art. 8.2 de la OM de bases de 2007.

Teniendo en cuenta que las fechas de los respectivos libramientos a justificar para el pago de estas ayudas en la Consejería de Alemania fueron el 6 de julio (Asociaciones) y el 3 de junio (Centros); y en la de Suiza el 31 de mayo y el 1 de septiembre, respectivamente, se concluye que las dos Consejerías esperaron, innecesariamente, hasta este momento para notificar a los interesados sus resoluciones, lo mismo que ya se ha visto en las ayudas de Promoción Educativa.

III.4.4.A.3) Emisión de los libramientos de pagos a justificar. Abono de las subvenciones. Cuentas justificativas de estos libramientos

Como ya se ha indicado al hablar de las ayudas de Promoción Educativa, la OM de 21 de diciembre de 2010, por la que se establecieron las normas reguladoras de la expedición de pagos a justificar durante el año 2011, incluyó las subvenciones a abonar en el exterior dentro de esta modalidad, de acuerdo con lo previsto en el art. 79.1 y 4 de la LGP y en la disposición transitoria del RD 640/1987 que regula el régimen de pagos librados «a justificar». Por ello, una vez emitidas las resoluciones de concesión y el reconocimiento de estas obligaciones y la ordenación de los pagos, la DG competente inició los trámites conducentes a la emisión de los libramientos de pagos a justificar para el abono de las ayudas.

La OM de bases de 2007 establecía para todos los programas y, por lo tanto, para los de Asociaciones y Centros en su convocatoria de 2011, lo siguiente:

- El pago de estas ayudas sería realizado por las Consejerías y por las Secciones de Andorra y Países Bajos, previa asignación de fondos, y en los términos establecidos en el art. 34.4 de la LGS, en el art. 88.2 de su Reglamento y en el art 10 la OM de bases de 2007, siendo abonadas de una sola vez y de forma anticipada, sin que ninguna de estas normas estableciese un plazo máximo para ello.
- Las Consejerías y las Secciones quedaban obligadas a rendir cuenta justificativa de la aplicación de las cantidades recibidas, de conformidad con el art. 79.4 de la LGP y con el resto de la normativa reguladora de los pagos a justificar, y con el art. 12 de la OM de bases de 2007, dentro del plazo de seis meses, prorrogables por otros seis.

Del análisis de los datos relativos a estos trámites, cabe destacar lo siguiente:

- El reconocimiento de las obligaciones y la ordenación de los pagos en todas las unidades se realizaron, para los dos programas, sin que se produjeran reparos. La Intervención empleó en este trámite más de los 10 días de plazo que establece el art. 13.2 del RD 2188/1995 que desarrolla el régimen de control interno ejercido por la IGAE, en todos los casos del programa de Asociaciones, excepto en los de Reino Unido y Suiza; y en los de Bélgica, Dinamarca, Francia, Países Bajos y Reino Unido del programa de Centros, llegando a ser de hasta 38 días en el programa de Asociaciones y de 34 en el de Centros.
- Entre la fecha de la resolución de cada una de las Consejerías y Secciones y las fechas en que se reconocieron las obligaciones y se ordenaron los pagos, transcurrieron entre 23 días (Sección de Andorra) y dos meses (Consejerías de Francia y Dinamarca en el programa de Asociaciones); y entre 23 días (Consejería de Portugal) y más de dos meses (Consejerías de Bélgica e Italia y la Sección de Países Bajos) en el programa de Centros. Estos plazos, para los que no hay establecida una duración máxima, salvo la citada para el trámite de actuación de la Intervención, se explican también por los tiempos de la gestión de las demás unidades involucradas en estos trámites y deberían acortarse con el objeto de agilizar los pagos de las ayudas.
- Las secuencias hasta los pagos de las ayudas, para lo que tampoco ninguna norma establece un plazo máximo, se comprobaron en las dos Consejerías de la muestra:

En la Consejería de Alemania, los pagos del programa de Asociaciones se realizaron entre julio y septiembre de 2011, es decir, entre dos y cuatro meses después de la resolución de

concesión; y los pagos del programa de Centros se realizaron entre junio y septiembre, es decir, entre dos y casi cuatro meses después de dictada la resolución de concesión.

En la Consejería de Suiza, los pagos del programa de Asociaciones se realizaron el 29 de junio por medio de una única transferencia múltiple, dos meses después de concedidas las subvenciones; y para el programa de Centros los pagos se efectuaron de manera análoga el 26 de septiembre, es decir, tres meses después de la fecha de concesión.

Estos datos también ponen de manifiesto una posible área de mejora en la gestión de estas ayudas, tratando de minorar los tiempos transcurridos desde que las ayudas son concedidas hasta su pago.

- Las cuentas de las Consejerías y Secciones, justificativas de estos libramientos, fueron enviadas para su aprobación por el Director General de Migraciones en plazo, salvo las de la Consejería de Italia y la Sección de Andorra del programa de Asociaciones y las de las Consejerías de Italia y Portugal del programa de Centros, que fueron enviadas con pequeños retrasos de entre 9 y 16 días.
- La Intervención Delegada solo efectuó reparos a las cuentas justificativas de las Consejerías de Alemania, Italia y de las Secciones de Andorra y Países Bajos, en el programa de Asociaciones; y a la de la Consejería de Bélgica, en el programa de Centros. Se repitieron reparos en varios informes por las siguientes causas: no constaba la fecha en la orden de pago de los justificantes, faltaba la resolución original de concesión o en su caso fotocopia compulsada de la misma, o se habían omitido los pies de firma en algunos de los justificantes aportados. Hubo un motivo concreto en el reparo de la cuenta de la Sección de Andorra debido a que la misma persona, el Jefe de la Sección y único componente de su plantilla, firmaba la cuenta como Cajero Pagador y como Jefe de la Unidad administrativa⁶⁸, cuestión que debe ser abordada por el MEYSS con carácter general.
- Aunque la aprobación de estas cuentas por la DG o su reparo se debe producir en el plazo de dos meses (art. 79.6 de la LGP), dicha aprobación tuvo lugar siempre fuera de plazo y con retrasos que en las ayudas del programa de Asociaciones oscilaron entre un mes y 16 meses (Consejerías de Dinamarca y Alemania, respectivamente). De estos retrasos destacan los de las cuentas de la Consejería de Alemania y de la Sección de Andorra, que fueron aprobadas en junio y julio de 2013, después de que la Intervención efectuara reparos a ambas cuentas el 19 de diciembre de 2011 y el 23 de mayo de 2012 y que estas unidades contestaran a los reparos 14 y 9 meses después, respectivamente.

En el programa de Centros, todas las cuentas fueron aprobadas también fuera de plazo, con retrasos que oscilaron entre los tres y los 15 meses (Consejerías de Dinamarca y Portugal respectivamente). Llama la atención que las cuentas de Bélgica, Italia y Portugal fuesen aprobadas (en 2013) después de que transcurrieran 14, 11 y 15 meses, respectivamente, desde que fueron intervenidas y sin que la Intervención formulara reparos.

El Ministerio ha remitido todas estas cuentas justificativas, una vez aprobadas, al Tribunal de Cuentas a lo largo de 2012 y 2013, en cumplimiento de lo dispuesto en el art 12.5 del RD 640/1987 sobre pagos librados a justificar, trámite para el que tampoco está establecido un plazo.

⁶⁸ Al no haber sido librados fondos a esta Sección para el Programa de Centros de 2011 y para los de Asociaciones y Centros de 2012, no se reprodujo esta situación.

III.4.4.A.4) Seguimiento, control y evaluación por las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejerías de las subvenciones concedidas

El art. 85 del Reglamento de la LGS establece que los órganos concedentes de las subvenciones deben comprobar la realización de la actividad por los beneficiarios y el cumplimiento de la finalidad de su concesión, para lo cual el órgano concedente de la subvención tiene que elaborar anualmente un plan anual de actuación para comprobar dicha realización. Este plan debe contener previsiones sobre si la obligación de comprobación alcanza a la totalidad de las subvenciones concedidas o a una muestra y, en este último caso, su forma de selección, los principales aspectos a comprobar y el momento de su realización.

El art. 14 de la OM de bases de 2007, establecía que la DG de Emigración, directamente o a través de las Consejerías, realizaría las oportunas comprobaciones acerca de la veracidad de las declaraciones efectuadas por los solicitantes y llevaría a cabo las labores de control, seguimiento y evaluación de las ayudas concedidas.

En la DG se ha obtenido información en el sentido de que no han sido realizadas actuaciones de control, seguimiento y evaluación de las subvenciones, de forma sistemática y con arreglo a un plan como el previsto en el mencionado art. 85 del Reglamento de la LGS, para ninguno de los dos programas.

III.4.4.A.5) La justificación de las subvenciones por parte de los beneficiarios

De acuerdo con lo previsto en el art. 30 de la LGS y en los arts. 71 y 72 de su Reglamento, recogido también en el art. 13 de la OM de bases de 2007, los beneficiarios de las ayudas y subvenciones están obligados a justificar el cumplimiento de las condiciones inherentes a la concesión en el plazo de tres meses desde la finalización de la actividad subvencionada, fecha que en este caso se sitúa en el 31 de marzo del año siguiente. Las resoluciones de los órganos concedentes recogen esta obligación y su plazo, tal y como ya se ha indicado.

La OM de bases y la convocatoria establecieron que la justificación del programa de Asociaciones adoptaría la modalidad de cuenta justificativa simplificada, posibilidad prevista en el art. 75 del Reglamento de la LGS para las subvenciones de importe inferior a 60.000 euros.

Por su parte, los beneficiarios de las ayudas del programa de Centros estaban obligados a justificar el cumplimiento de las condiciones inherentes a la concesión bajo la modalidad de cuenta justificativa con presentación de facturas, y a hacerlo en el plazo de tres meses contados a partir de la fecha de finalización de la actividad subvencionada, de acuerdo con lo previsto en el precitado art. 13.2 de la OM de bases de 2007.

A efectos de la verificación de la justificación, tanto la OM como la convocatoria previeron con igual expresión que *“mediante la técnica de muestreo aleatorio simple, el órgano concedente requeriría a los beneficiarios los justificantes que estimase oportunos a fin de obtener evidencia razonable de la adecuada aplicación de la subvención”*. Esta fórmula tiene como antecedente la prevista en el art. 75.3 del Reglamento de Subvenciones⁶⁹, pero su concreta redacción en la OM, reiterada en la convocatoria, resulta ambigua y plantea la duda de si se trata de una muestra de

⁶⁹ Art. 75.3 del Reglamento de la LGS: *“El órgano concedente comprobará, a través de las técnicas de muestreo que se acuerden en las bases reguladoras, los justificantes que estime oportunos y que permitan obtener evidencia razonable sobre la adecuada aplicación de la subvención, a cuyo fin podrá requerir al beneficiario la remisión de los justificantes de gasto seleccionados”*.

justificantes de todas y cada una de las justificaciones de los beneficiarios o si la muestra debía consistir en elegir varias justificaciones cuya documentación debería ser verificada en su totalidad. Se puede adelantar aquí que esta última posibilidad es la que se ha aplicado en las Consejerías de Alemania y Suiza, si bien parece probablemente más efectiva, desde el punto de vista del control, la primera opción.

Las únicas normas internas elaboradas por la entonces DG de la Ciudadanía Española en el Exterior de 28 de abril de 2009, relativas a estas subvenciones, no prevén instrucciones sobre esta materia, ni la DG ha realizado ningún seguimiento sobre esta actuación de los órganos concedentes.

El análisis de la justificación de la subvención por los beneficiarios y su comprobación por los órganos concedentes se ha realizado en las dos Consejerías de la muestra con los siguientes resultados:

Consejería de Alemania

Para el programa de Asociaciones, la Consejería utiliza un registro para anotar información de cada expediente: la solicitud, que se ciñe fundamentalmente a sus datos económicos, la cuantía de la subvención concedida, si la Asociación ha justificado o no la subvención y si se le ha requerido información y documentación justificativa. Este fichero carece de otros datos de interés para el seguimiento de la justificación como la fecha concreta en que ha sido justificada la subvención (que, de no producirse, no es reclamada sistemáticamente), si la justificación ha sido o no verificada por la Consejería, o la fecha de esta verificación.

La Consejería ha elaborado y ha facilitado información sobre las fechas de presentación por los subvencionados de las justificaciones de las ayudas recibidas. De acuerdo con ella, de un total de 72 asociaciones a las que se abonaron las ayudas, al menos 18 presentaron la cuenta justificativa simplificada más allá del plazo de tres meses que terminaba el 31 de marzo de 2012, llegando incluso a ser presentada una de ellas en marzo de 2013, esto es, un año más tarde.

A mayor abundamiento, de las seis asociaciones que formaron la muestra elegida por la Consejería para la aportación de facturas, dos de ellas no habían presentado siquiera la justificación, ni la Consejería las había reclamado previamente pues, según se informó al equipo fiscalizador, fue en el momento de su solicitud por el equipo fiscalizador cuando lo constató, lo que pone de manifiesto que el registro no recogía toda la información y que esta no estaba actualizada.

Con este motivo, la Consejería les comunicó en ese momento que debían reintegrar la subvención y, como respuesta, ambas presentaron sus cuentas justificativas y la documentación que les había requerido la Consejería, que dio por justificadas las subvenciones con fecha 16 de agosto de 2012. Se da la circunstancia de que estas dos asociaciones tienen pendiente el reintegro de dos subvenciones del programa de Centros, una correspondiente a la convocatoria de 2011 (a la que se hace mención más adelante en el epígrafe dedicado a reintegros) y otra anterior.

Las otras cuatro asociaciones de este grupo habían presentado sus cuentas justificativas simplificadas en plazo y la verificación de la documentación por la Consejería no presentó incidencias en tres casos. En el otro, la Consejería realizó comprobaciones sobre la única factura aportada por la asociación que cubría la totalidad de la cuantía de la subvención de 1.300 euros, deduciendo que no se había producido el suministro facturado, por lo que le pidió el reintegro de la subvención, que el beneficiario efectuó inmediatamente.

El hecho de que se produjera el reintegro en un caso y el incumplimiento del deber de justificación en otros dos, sobre una muestra de seis subvenciones, sugiere la conveniencia de que la DG establezca instrucciones sobre los criterios para determinar la amplitud de la muestra, de forma que se pueda obtener la evidencia razonable de la adecuada aplicación de las subvenciones, además de resolver la ambigüedad relativa a la muestra aleatoria. A este respecto, parece razonable que se exija la aportación de una muestra de justificantes de todas las ayudas concedidas.

La falta de justificación del empleo dado a los fondos recibidos una vez transcurrido el plazo establecido está tipificada como infracción grave en el art. 57 c) de la LGS, pero no han sido instruidos expedientes sancionadores relacionados con ayudas concedidas en las convocatorias de 2011 de estos programas.

En el caso del programa de Centros, la Consejería disponía de un registro, incompleto, de estas ayudas con las mismas limitaciones que el utilizado para las ayudas del programa de Asociaciones. De acuerdo con la información disponible, todos los beneficiarios habrían presentado la justificación de la aplicación de la ayuda en plazo y forma, excepto cinco.

La Consejería reclamó la justificación de estas ayudas, lo que provocó que dos de ellos las reintegraran en su totalidad, mientras que para los tres restantes, como órgano concedente, acordó el inicio de los procedimientos de reintegro (art. 94.1 del Reglamento de la LGS) con fecha 27 de julio de 2012, sin que se hubiese producido el ingreso de los importes a la finalización del trabajo de campo.

En los supuestos en que los beneficiarios reintegraron parcialmente la ayuda, mediase o no previa reclamación por la Consejería de la presentación de su documentación justificativa, esta no liquidó los correspondientes intereses de demora de acuerdo con lo establecido en los arts. 90 y 94 del Reglamento de la LGS, si bien en todos los casos se trató de importes de escasa cuantía.

Consejería de Suiza.

Respecto al programa de Asociaciones, la Consejería no disponía de un registro adecuado de la justificación de las ayudas, que le hubiese servido también para realizar el seguimiento y control previsto en la OM de bases⁷⁰.

Tras el trabajo desarrollado se han obtenido los siguientes resultados:

- En todos los casos, los beneficiarios habían presentado sus cuentas justificativas en plazo.
- En dos de estos casos, las asociaciones habían adjuntado las facturas a la cuenta justificativa, aunque no estaban obligadas a ello.
- De las 49 subvenciones abonadas, todos los beneficiarios habrían presentado finalmente la justificación.
- La Consejería no realizó un control de la rendición de estas justificaciones, ni reclamó al término del plazo de rendición los reintegros de las ayudas, aunque hasta doce de ellos lo hicieron después del 31 de marzo de 2012, fecha en que terminaba el plazo.

⁷⁰ Adicionalmente, la Consejería ha aportado para conocimiento del Tribunal los nuevos registros informáticos que ha implantado para el seguimiento y control de las subvenciones de las convocatorias de 2013.

- No consta que en los supuestos en que se ha realizado el reintegro parcial por los beneficiarios, la Consejería haya liquidado los correspondientes intereses de demora de acuerdo con lo establecido en el art. 90 del Reglamento de la LGS, si bien, al igual que en la Consejería de Alemania, se trató de importes de escasa cuantía.
- Hasta 23 beneficiarios presentaron las facturas de los gastos en el momento de la justificación aunque no tenían obligación de hacerlo al tratarse de una cuenta justificativa simplificada.

La Consejería ha señalado que escogió como muestra para la verificación de las cuentas justificativas, las de todas las asociaciones que habían presentado las facturas en el momento de la justificación, lo que no constituye una muestra aleatoria y *de facto* son las que menor riesgo presentan.

En lo que respecta al programa de Centros, las justificaciones fueron presentadas en plazo por todos los beneficiarios con una única excepción, en la que el beneficiario lo hizo con un retraso de 3 semanas.

III.4.4.B) CONVOCATORIAS POSTERIORES

La Orden ESS/1613/2012 establece las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y los retornados. Esta OM, que sustituyó a la ya analizada OM de 2007, sirvió de base para las convocatorias de ayudas correspondientes a 2012 y ejercicios sucesivos, tanto en el programa de Asociaciones como en el de Centros.

Los fondos previstos en la convocatoria de 2012 para estos programas de Asociaciones y Centros (para el total de Consejerías, no solo las de Europa) fueron 400.000 y 470.000 euros, respectivamente, lo que pone de manifiesto una sensible reducción respecto de los fondos previstos en la convocatoria de 2011 (990.000 y 1.000.000 de euros, respectivamente). En 2013, estos importes fueron de 500.000 y 431.416 euros; y en 2014, de 600.000 y 700.000 euros, respectivamente, lo que permite apreciar una cierta recuperación en la financiación de estas ayudas.

En este sentido, debe destacarse que las convocatorias de ayudas de 2012, 2013 y 2014, son sustancialmente idénticas, por lo que el análisis que se expone a continuación se centrará en poner de manifiesto la evolución de las convocatorias de 2012, basadas en la OM de 2012, en relación con las de 2011, basadas en la OM de 2007.

Interesa, asimismo, destacar que las convocatorias realizadas tras la aprobación de la Orden de bases de 2012 se adaptan escrupulosamente a esta, por lo que no se reproducen las diferencias ya comentadas entre la Orden de bases de 2007 y sus convocatorias.

Iniciando ya el análisis de la nueva Orden de bases, debe destacarse que se mantuvieron los mismos órganos de instrucción y ordenación y los de concesión⁷¹, ahora por delegación de la Ministra⁷². Además, las Consejerías y las Secciones no dependientes de Consejería siguieron siendo competentes en el seguimiento y control de estas ayudas, y en la recepción y comprobación de las justificaciones.

⁷¹ En 2012, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración pasó a tener rango de Secretaría General.

⁷² Art. 7.2 de la Orden ESS/619/2012, de 22 de marzo.

En relación con los objetivos de las ayudas, la nueva OM de bases introduce algunas modificaciones y así:

- Programa de Asociaciones: A los objetivos mencionados en la OM de bases de 2007, la nueva OM ha añadido la posibilidad de conceder ayudas para subvencionar los gastos de naturaleza corriente destinados a mantener, reparar y conservar los edificios y locales, siempre que estas acciones no afecten a su estructura ni supongan un incremento de la capacidad o la vida útil de dichas instalaciones (en esos casos podrían ser gastos subvencionables por el programa de Centros).
- Programa de Centros: La nueva Orden de bases mantiene los objetivos de la OM de 2007 cuya financiación corría a cargo del MTIN y ahora del MEYSS, desapareciendo los que eran financiados por el IMSERSO⁷³.

En cuanto a los requisitos para ser beneficiarios de las ayudas, la regulación de la nueva Orden de bases es más precisa que la contenida en la Orden de bases de 2007, introduciendo en su art. 4.4 algún requisito que no estaba contemplado en la anterior, como es la exigencia de *“tener capacidad suficiente para garantizar el cumplimiento de los objetivos, acreditando la experiencia operativa para ello”*.

En cuanto al requisito de hallarse al corriente del pago de obligaciones por reintegro de subvenciones *“(…) en los términos que reglamentariamente se determinen”*, establecido en el art. 13.2.g) de la LGS y determinado en el art. 21.1 de su Reglamento en el sentido de que *“se considerará que los beneficiarios o las entidades colaboradoras se encuentran al corriente en el pago de obligaciones por reintegro de subvenciones cuando no tengan deudas con la Administración concedente por reintegros de subvenciones en periodo ejecutivo o, en el caso de beneficiarios o entidades colaboradoras contra los que no proceda la utilización de la vía de apremio, deudas no atendidas en periodo voluntario”*, la nueva Orden de bases también introduce novedades respecto a la anterior, que simplemente contenía una remisión a las prohibiciones contenidas en el precitado art. 13 de la LGS.

Así, la Orden de 2012 establece en su art. 4.4, un requisito adicional, pues además de mantener la remisión al art. 13 de la LGS, añade el siguiente: *“no tener declarada la obligación de reintegrar una cuantía superior al 40 por ciento del importe recibido por ayudas y subvenciones con cargo al presupuesto de la Secretaría General de Inmigración y Emigración o de la anterior Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en cualquiera de las últimas cinco convocatorias, como resultado de procedimientos de reintegro”*. Este requisito, que se aplica tanto a personas físicas como jurídicas, acentúa la exigencia respecto de la obligación de estar al corriente en el pago de los reintegros de obligaciones, fijando un criterio más restrictivo en relación con lo establecido en la LGS y en su Reglamento. Por otro lado, si bien no parece lógico que puedan existir deudas por reintegros pendientes de pago que trascurrido un cierto plazo no estén ya satisfechas (o en aplazamiento o fraccionamiento) o en vía ejecutiva, lo que daría lugar a la aplicación del art. 21 del Reglamento, no debe tampoco olvidarse la especial dificultad de hacer efectivo el cobro de las deudas cuando se trata de personas físicas o jurídicas no residentes en España.

En cuanto a los gastos subvencionables, para 2012 y sucesivos ejercicios, el art. 7 de la nueva OM de bases detalla minuciosamente las categorías de gastos subvencionables a diferencia de la

⁷³ Efectivamente, en la convocatoria de 2012 desaparecieron las ayudas para los centros sociales, centros de día y residencias para mayores y las instituciones que acogieran a personas mayores españolas residentes en el extranjero, previstas en la convocatoria de 2011, con financiación a cargo del IMSERSO.

OM de 2007. Más adelante, el art. 28 enuncia los gastos subvencionables específicos del programa de Asociaciones, que coinciden con los de la OM de 2007, salvo por los añadidos relativos a reparaciones y mantenimiento de naturaleza corriente, por haberse ampliado el objeto del programa. Para el programa de Centros, el art. 30, reitera los mismos gastos que preveía la OM de 2007 con una redacción quizá más precisa.

Por lo que respecta a los criterios de valoración de las solicitudes, la nueva OM de bases establece en su art. 10 unos criterios objetivos de valoración de las solicitudes de carácter común para todos los programas, algunos de los cuales son nuevos, y para todos ellos establece, a diferencia de la anterior OM, una ponderación, al atribuirles la puntuación máxima que pueden alcanzar, lo que supone un claro avance en la transparencia y objetividad del procedimiento.

Entre los nuevos criterios cabe destacar que en la valoración se deberá tener en cuenta: si la actuación ha obtenido o prevé la posibilidad de obtener otra financiación pública o privada suplementaria, si el nivel de *“corresponsabilización en la financiación de la actuación”* del solicitante es superior al mínimo establecido en la correspondiente resolución de convocatoria, y un mayor detalle en relación con el grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de subvenciones recibidas con anterioridad de la SGIE.

La OM de bases de 2012 establece más adelante, para el programa de Asociaciones y para el de Centros, unos criterios de valoración, que llama *“específicos”*, y que son prácticamente los mismos que los llamados *“de ponderación”* de la OM de 2007, a los que ahora, a diferencia con la OM anterior, sí les otorga una ponderación indicando la puntuación máxima que pueden alcanzar, que es siempre la misma, de hasta 15 puntos.

Las respectivas Resoluciones de convocatoria de estas ayudas de 2012 de estos dos programas reiteraron los criterios de valoración establecidos para ellos en la OM de bases que se acaban de mencionar, y su ponderación.

En relación con las cuantías individualizadas de las ayudas, la nueva OM de bases mantiene que las cuantías individualizadas de las ayudas serán variables y en el programa de Asociaciones (art. 28) establece el mismo límite máximo del 30 por 100 de los gastos totales anuales de funcionamiento de las entidades que, asimismo, puede llegar a ser de hasta el 100% en el caso de las federaciones que representen o integren asociaciones o centros de más de un país. Para los nuevos gastos subvencionables por reparaciones y mantenimiento, establece que se podrán subvencionar hasta la totalidad de su importe.

Conviene advertir que la posibilidad que establece la OM de que la cuantía de una subvención pueda llegar en estos dos últimos casos mencionados hasta el 100% del coste no cumple con la nueva regla general prevista en el art. 8.2 de la propia OM de bases, que establece que los solicitantes adquieren un compromiso de financiación propia que deben dejar reflejado en la memoria de cada proyecto de actividad, cuyo porcentaje mínimo vendrá determinado en la Resolución de convocatoria, no pudiendo ser inferior al 2 % ni superior al 10 %.

En el programa de Centros, la cuantía de las ayudas, que también se prevé variable, sigue estando en función de la entidad del proyecto y de la utilidad social que comporte para los asociados y, como novedad, estará también en función de las características de la entidad, fórmula que mantiene la ambigüedad de la OM de bases anterior.

Las convocatorias de los programas de 2012 aludieron también al carácter variable de las cuantías individualizadas, cuyo importe conjunto no podría superar el crédito asignado a cada uno

de ellos, y concretaron algunas magnitudes previstas en la OM de bases, tanto en lo que se refiere al programa de Asociaciones⁷⁴, como al de Centros⁷⁵.

Algunos de estos límites no han tenido repercusión práctica en las subvenciones concedidas por las Consejerías y Secciones de Europa. Por ejemplo, con carácter general, y dada la reducción de las cantidades máximas asignadas a las Consejerías y Secciones para este programa, los importes máximos de 40.000 euros y 50.000 euros de cada programa han quedado lejos de los importes concedidos. Otro ejemplo es la escasa repercusión para las entidades (no federaciones) del compromiso de financiación en el programa de Asociaciones cuando el límite máximo de la ayuda se sitúa en el 30% de los gastos previstos de funcionamiento.

Conviene añadir que las únicas Instrucciones de aplicación a estas convocatorias seguían siendo las emitidas por la entonces Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de fecha de 28 de abril de 2009, que solo contenían previsiones sobre la justificación por los beneficiarios de las ayudas recibidas y sobre la justificación por las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejerías de los libramientos a justificar recibidos para el abono de las ayudas.

En cuanto a la presentación de solicitudes, cabe señalar que, de acuerdo con lo previsto en el art. 6.3 de la nueva OM de bases y en las propias convocatorias, el plazo para la presentación de solicitudes se redujo a veinte días naturales contados a partir del día siguiente al de la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial del Estado, plazo más breve que el previsto en la anterior OM de bases que era de un mes.

Acompañando a cada solicitud, las entidades debieron adjuntar la correspondiente documentación. Cabe reseñar que tanto en un programa como en el otro, a cada solicitud debieron añadirse dos memorias, que son una novedad de la OM de bases de 2012, una explicativa de las características del solicitante y otra explicativa de cada uno de los proyectos para los que se solicita la subvención, que debe reflejar el presupuesto detallado de las actividades a realizar en cada uno de ellos. En el caso de las solicitudes para subvencionar gastos de funcionamiento del programa de Asociaciones, lo que se denomina proyecto es, básicamente, la descripción de estos gastos con la previsión de sus importes.

Por su parte, las Resoluciones de las convocatorias de 2012 de los programas de Asociaciones y Centros no fueron anticipadas (tampoco lo fueron para los otros tres programas existentes en ese año), y se produjeron el día 7 del mes de agosto (BOE del 10), muy avanzado el año. Hay que tener en cuenta a estos efectos, que la Ley de PGE para 2012 fue aprobada el 29 de junio de ese año y, sobre todo que, el 19 de julio siguiente, fue aprobada la nueva Orden de bases reguladoras de estos programas, de aplicación a las convocatorias de 2012.

Lo tardío de estas fechas, que situaba el límite para la resolución y notificación en el 10 de febrero de 2013, tuvo como consecuencia que solo se pudiera ejecutar en 2012 un importe limitado del crédito máximo previsto para este ejercicio, en concreto el importe correspondiente a las resoluciones de concesión dictadas por las Consejerías de Dinamarca, Francia, Italia, Reino Unido

⁷⁴ El compromiso mínimo de financiación propia deberá ser del 5 por ciento; solo se podrán subvencionar solicitudes cuyo coste total sea igual o superior a 500 euros; el importe de estas subvenciones no podrá ser superior a 40.000 euros; el límite máximo subvencionable para los gastos por reparaciones y mantenimiento queda situado en el 95 por cien de su importe; y el límite máximo de subvención de los gastos de las federaciones que representen o integren a asociaciones o centros de españoles en el exterior de más de un país, se sitúa ahora en el 95%.

⁷⁵ El compromiso mínimo de financiación propia deberá ser del 2 por ciento; solo se podrán subvencionar programas cuyo coste total sea igual o superior a 1.500 euros; y la cuantía de la subvención no podrá ser superior a 50.000 euros.

y la Sección de Países Bajos en 2012. El resto de la convocatoria se ejecutó con cargo al presupuesto de 2013.

En el siguiente cuadro se indican los datos globales más relevantes de las convocatorias de 2012:

CONSEJERÍA/ SECCIÓN	PROGRAMA DE ASOCIACIONES 2012				PROGRAMA DE CENTROS 2012			
	SOLICITUDES PRESENTADAS	SOLICITUDES CONCEDIDAS	IMPORTE ASIGNADO	TOTAL AYUDAS CONCEDIDAS	SOLICITUDES PRESENTADAS	SOLICITUDES CONCEDIDAS	IMPORTE ASIGNADO	TOTAL AYUDAS CONCEDIDAS
Alemania	44	36	55.000	55.000	29	8	30.000	30.000
Andorra	0	0	1.000	0	N/A	N/A	N/A	N/A
Bélgica	20	16	45.000	45.000	11	6	17.500	11.500
Dinamarca	6	4	1.500	1.500	4	0	1.500	1.500
Francia	43	32	60.000	60.000	17	8	30.000	30.000
Italia	1	1	1.000	1.000	1	0	1.500	1.500
Países Bajos	3	3	3.000	3.000	2	0	1.500	1.500
Portugal	3	3	2.000	2.000	3	1	1.500	1.100
Reino Unido	3	1	1.000	1.000	N/A	N/A	N/A	N/A
Suiza	35	34	30.000	29.814	19	8	22.500	22.500
TOTAL	158	130	199.500	198.314	86	31	106.000	99.600

Como puede observarse, se produjo una reducción significativa de las solicitudes presentadas en cada programa en las convocatorias de 2012 respecto de las de 2011.

En el programa de Asociaciones, las solicitudes pasaron de ser 239 a solo 158, siendo las Consejerías de Alemania, Francia y Suiza las que recibieron más solicitudes en ambas convocatorias, aunque pasaron de ser 74, 59 y 56, respectivamente en 2011, a solo 44, 43 y 35 solicitudes en 2012.

En el programa de Centros, las solicitudes pasaron de ser 139 a 86, y, de nuevo, las Consejerías de Alemania, Francia y Suiza fueron las que recibieron mayor número en ambos ejercicios, con 49, 28 y 28 en la convocatoria de 2011, y solo 29, 17 y 19 en la de 2012.

Estas reducciones se pudieron deber a que la minoración del presupuesto asignado a las Consejerías actuara como elemento disuasorio⁷⁶, pero también pudieron influir otros factores (así,

⁷⁶ El importe máximo previsto del programa de Asociaciones se redujo a tan solo 400.000 euros en la convocatoria de 2012 (habían sido 990.000 euros en 2011). Para su reparto, la DG de Migraciones del MEYSS dictó una resolución que fue comunicada a sus titulares, y que prácticamente mantuvo el peso relativo de las de Europa pues, sobre el importe máximo de la convocatoria, la asignación fue de 199.500 euros (frente a los 519.600 en 2011), lo que representó el 49,87%.

Las Consejerías en Europa con mayor asignación fueron las mismas de la anterior convocatoria: Francia con 60.000 euros, Alemania con 55.000, Bélgica con 45.000 y Suiza que dispuso de 30.000 euros. Estos mayores importes, lo mismo que los del programa de Centros, son coherentes con el número de asociaciones y centros inscritos en el CACE ubicados en ellos.

Para el programa de Centros, el importe máximo previsto en la convocatoria de 2012 para todas las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería, se redujo a tan solo 470.000 euros (frente a un millón de euros en 2011). La misma DG distribuyó este importe máximo, del que 106.000 euros fueron asignados a las Consejerías de Europa (excepto a la de Reino Unido) y a la Sección de Países Bajos, frente a los 204.500 euros de la convocatoria anterior, importe que representó el 22,55% del importe total de este programa, índice cercano al de la convocatoria anterior. Las Consejerías de Alemania y Francia con 30.000 euros y la de Suiza con 22.500 euros fueron las que, de nuevo, recibieron mayores asignaciones, lo que nuevamente resulta coherente con el número de Asociaciones y Centros ubicados en estos países e inscritos en el CACE.

el hecho de que se pidiera la aportación de nueva documentación, como es el caso de las memorias; y que las entidades dispusieran de un plazo menor, de solo 20 días, para la presentación de las solicitudes).

En cuanto a la actuación de las Comisiones de Evaluación cabe indicar lo siguiente:

- En primer lugar, interesa señalar las diferencias que introdujo la nueva OM de bases de 2012 en la composición de estas Comisiones, en comparación con lo previsto en la OM de 2007 y en las Resoluciones de convocatoria correspondientes a 2011 de los programas de la muestra, de Asociaciones y de Centros.

En la OM de 2007 se establecía que estas Comisiones, que son órganos colegiados, a constituir en las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería, estaban integradas por *“...el Secretario/a General de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales y dos empleados públicos designados/as por el Consejero/a, o los suplentes de los mismos que designe el órgano competente”*. Por su parte, las convocatorias de los programas de Asociaciones y Centros de 2011 recogieron fórmulas prácticamente idénticas.

La OM de bases de 2012 estableció en su art. 5 que: *“4. Cuando el órgano competente para resolver sea el Consejero de Empleo y Seguridad Social, se constituirá en la Consejería una Comisión de Evaluación para evaluar las solicitudes (...) y estará integrada por el Secretario General que actuará como presidente y por dos funcionarios públicos designados por el titular de la Consejería en calidad de vocales, actuando uno de ellos como secretario de Comisión de Evaluación (...). 5. Cuando el órgano competente para resolver sea el Jefe de una Sección de Empleo y Seguridad Social no dependiente de Consejería se constituirá una Comisión de Evaluación (...) integrada por tres funcionarios públicos designados por el titular de la Sección”*.

La comparación de ambas regulaciones permite observar que:

- La OM de 2012 sigue manteniendo, lo mismo que la de 2007, al Secretario de las Consejerías como presidente de la Comisión, sin tener en cuenta que las RPT de algunas de estas unidades carecen de este puesto de trabajo, por lo que en estos casos esta previsión deviene de imposible cumplimiento.

A esta cuestión, que tiene antecedentes en las precedentes OM de 2005 y 2006, ya se refirió este Tribunal en su *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*, de los años 2005 y 2006, que fue aprobado por su Pleno el 22 de diciembre de 2011 y que ya ha sido citado en este Informe. En concreto el Tribunal en su Recomendación Sexta indicó que: *“Deberían adoptarse las medidas necesarias a fin de que la composición de las Comisiones de Evaluación se acomode a la estructura de las CTIN [actuales Consejerías de Empleo y Seguridad Social] y a las normas que la regulan, debiéndose tener en cuenta especialmente que en estas no se contempla la figura del Secretario General con carácter general”*.

Como se puede observar, el tratamiento dado a esta cuestión por el Departamento Ministerial mediante la vigente OM de 2012 no ha tenido en cuenta plenamente esta recomendación del Tribunal.

- La OM de 2012 resuelve directamente el caso de las Comisiones de Evaluación a formar en las Secciones no dependientes de Consejerías en cuyas RPT no existe el puesto de Secretario General, previendo su composición por tres funcionarios, sin necesidad de acudir a la correspondiente convocatoria anual de ayudas de cada programa, como sucedió en las de 2011.
- La OM de 2012 vuelve a la redacción de las anteriores OM de 2005 y 2006 previendo que los dos restantes miembros de estas Comisiones sean funcionarios. De esta forma, la distinta previsión de la OM de 2007 en el sentido de que fuesen dos empleados públicos, resulta ser un paréntesis. Por tanto, salvo que se acuda a una interpretación extensiva y teleológica del término “funcionario”, que permita incluir al personal laboral, tal y como se señaló en el informe de fiscalización antes reseñado, la opción escogida plantea incidencias en las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería que no cuenten con este número de funcionarios, y que se debieron resolver mediante la designación de otros funcionarios que prestasen servicios en otras unidades (nunca con personal laboral de la Consejería o Sección).
- A este respecto, el citado Informe del Tribunal continuaba diciendo en la misma Recomendación Sexta que *“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 un número mínimo de tres miembros cuando una determinada CTIN no disponga de personal suficiente para ellos derivado 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”*.

Esta recomendación del Tribunal mantiene su vigencia, ya que las convocatorias de 2012 no incluyeron ninguna de estas previsiones.

- Continuando el análisis, cabe señalar que se constituyeron las Comisiones de Evaluación de cada programa en todas las unidades en las que hubo solicitudes, y esta vez las de la Consejería de Portugal lo hicieron en la propia Consejería, a diferencia de la convocatoria de 2011 en que se constituyeron en la Secretaría de Estado (en Andorra no se presentaron solicitudes a ninguno de los dos programas).
- Se volvieron a plantear problemas en la composición de algunas Comisiones de Evaluación:
 - El ya mencionado para las convocatorias de 2011 relativo a la carencia del puesto de Secretario General en las RPT de las Consejerías de Italia, Dinamarca y ahora en la de Portugal, que deberían haber presidido estas Comisiones de acuerdo con lo previsto en la OM de bases de 2012.

Así, las Comisiones de Evaluación de Italia, Dinamarca y Portugal fueron incorrectamente presididas por una auxiliar administrativa con contrato laboral, por un técnico también con contrato laboral y por el jefe de sección y único funcionario, respectivamente.
 - La exigencia de la OM de bases de que los otros dos miembros de las Comisiones también fuesen funcionarios no fue cumplida por las Consejerías de Alemania, Dinamarca, Italia, Portugal y Suiza.

- Las Comisiones de Evaluación, con las limitaciones mencionadas, valoraron las solicitudes de acuerdo con los criterios objetivos de valoración de carácter general y específicos de cada programa establecidos en la OM de 2012, y reiterados en las convocatorias a los que, como se ha indicado, a diferencia de la OM de 2007, les había sido otorgada una ponderación con una puntuación máxima. Persistió, sin embargo, el problema de la ausencia de baremos para obtener la valoración, pero esto no impidió que, aunque de forma poco transparente, las Comisiones pudieran expresarla en puntos dejando constancia de ello en sus actas.
- En los dos programas persiste el problema de las convocatorias de 2011 relativo a que una vez valoradas las solicitudes, las Comisiones de Evaluación han propuesto directamente, con la excepción de las de Suiza, unas cuantías individualizadas para su concesión, sin que en las actas haya quedado reflejado ni se pueda deducir de ellas cómo han sido aplicadas y trasladadas las valoraciones, expresadas en puntos.

Efectivamente, al analizarlas se ha observado que, con la excepción indicada, las cuantías individualizadas propuestas no guardan relación alguna con la valoración obtenida, ni con el importe de la solicitud ni con ningún otro parámetro que pudiera explicar cómo han sido obtenidas, lo que vuelve a poner de manifiesto la necesidad de unas instrucciones del MEYSS de aplicación general que limiten la discrecionalidad y garanticen la transparencia del procedimiento.

En conclusión, a pesar de que la OM de bases de 2012 ha establecido una ponderación para los criterios de valoración de las solicitudes, esta Orden y las Resoluciones de las convocatorias de ayudas de ese año siguieron dejando un amplio margen de discrecionalidad a las Comisiones de Evaluación con el que determinar sus propuestas de cuantías individualizadas para cada una de las ayudas, que puede entrar en conflicto con los principios de objetividad y transparencia establecidos en el art. 8.3 de la LGS.

- Sin perjuicio de lo anterior, el análisis realizado ha permitido apreciar otras deficiencias derivadas de la forma específica en que las Consejerías desempeñan su función:
 - En el programa de Centros, la Consejería de Bélgica dejó sin asignar un 34% del presupuesto disponible por “no alcanzar la puntuación mínima necesaria”, criterio no previsto ni en la OM de bases de 2012, ni en la convocatoria.
 - En la Consejería de Alemania, se comprobó que en un caso en que se produjo la acumulación de dos solicitudes de la misma entidad al programa de Asociaciones de 2012, el acuerdo de acumulación de fecha 3 de septiembre de 2012 fue firmado por el “Encargado del programa de Asociaciones” y no por el Consejero, que era el competente para ello de acuerdo con el art. 73 de la LRJPAC.

En cuanto a la resolución de concesión y su notificación, en las convocatorias de 2012, los órganos instructores procedieron, básicamente, de igual forma a las de 2011. No obstante, el análisis realizado ha permitido apreciar otras deficiencias derivadas de la forma específica en que las Consejerías desempeñan su función. Pueden distinguirse a estos efectos tres grupos de incidencias:

- a) Incidencias relativas a la comunicación de las propuestas definitivas de resolución a la DG para que pudiesen dictar las correspondientes resoluciones de concesión en el plazo de quince días previsto en el art. 12.1 de las OM de bases:

Dentro del programa de Asociaciones, las Consejerías de Dinamarca, Francia, Italia, Reino Unido y la Sección de Países Bajos superaron en todos los casos el precitado plazo de quince días, oscilando este plazo de comunicación entre los 26 días (Italia) y los 59 (Francia). Por su parte, las Consejerías de Alemania, Bélgica y Suiza, y la Secretaría General en relación con Portugal presentaron retrasos más significativos aun, oscilando entre los 106 días (Portugal) y los 167 días (Alemania).

En el programa de Centros, los plazos transcurridos entre el envío de las propuestas de resolución definitivas y la fecha en que se produjeron las resoluciones de concesión también superaron los quince días establecidos, oscilando entre los 37 días (Dinamarca) y los 72 (Países Bajos). Debe destacarse en este apartado el retraso acumulado por las Consejerías de Bélgica y de Italia de 193 días y 163, respectivamente.

En parte, estos retrasos se debieron a la necesidad de subsanar los reparos formulados por la Intervención⁷⁷. Estas incidencias hubiesen podido ser evitadas, en muchos casos, con una revisión más en profundidad de los expedientes de solicitud por parte de las Consejerías y Secciones y por la Secretaría General.

En los retrasos más significativos que se producen en ambos programas incide también el hecho de que la fecha de cierre del ejercicio para las operaciones en el exterior hizo necesario que estas unidades tuvieran que reformular sus propuestas de resolución definitivas en 2013, y que hubiese de reiniciarse la gestión presupuestaria y, por lo tanto, una nueva actuación de la Intervención (y la aprobación de un nuevo compromiso del gasto).

b) Incidencias relativas al análisis de las resoluciones de concesión:

El índice de solicitudes concedidas sobre el total de presentadas en el programa de Asociaciones, también fue muy alto en esta convocatoria de 2012 (130 sobre 158), lo que indica que, en general, los órganos concedentes siguieron aplicando el criterio de las convocatorias de 2011, de distribuir el crédito asignado entre todas las solicitudes presentadas por las asociaciones y centros que cumplían los requisitos.

En 2012 disminuyeron los importes mínimos y máximos de las subvenciones concedidas, con la excepción de Italia en el que la única subvención concedida ha sido de la misma cuantía que la de mayor importe del año anterior.

También se repitieron en esta convocatoria las causas de denegación más frecuentes: la presentación fuera de plazo y no atender los requerimientos de subsanación, seguidas del incumplimiento del requisito relativo al número mínimo de socios o que las asociaciones no figuraban inscritas en el CACE con dos años de antelación.

Por el contrario, en el programa de Centros, habiéndose presentado 85 solicitudes solo fueron concedidas 54 ayudas, denegándose las 31 restantes, lo que representa duplicar el índice de 2011. Los valores máximos y mínimos de los importes de las subvenciones concedidas también son muy variables si bien, en comparación con la convocatoria de 2011, se observa

⁷⁷ Las causas más frecuentes de los reparos de la Intervención fueron las siguientes: existencia de gastos fuera del alcance temporal de la ayuda, falta de desglose del presupuesto de gastos, inclusión de gastos no subvencionables, existencia de incoherencias en las denominaciones de beneficiarios, incumplimiento del compromiso de financiación propia y no alcanzar el coste mínimo de la actividad de 1.500 euros.

que se ha estrechado el margen de variación de los importes concedidos, aumentando el mínimo y reduciéndose el máximo.

Las causas más frecuentes de estas denegaciones fueron similares a las de 2011.

Asimismo, debe señalarse que la Orden de bases de 2012 prevé en su art. 5.2 que en el supuesto de vacante de los titulares de la competencia, sea la Secretaria General de Inmigración y Emigración quien dicte la resolución de concesión. Este fue el caso de las ayudas concedidas en Portugal, si bien la resolución de concesión fue firmada por la Secretaria General sin indicar que la resolución se dictaba por delegación (la competencia corresponde a la Ministra), como exige el art. 13.4 LRJPAC.

- c) Incidencias relativas al trámite de notificación de las resoluciones a los interesados en el plazo de diez días después de dictada la resolución de concesión (art. 12.3 de la OM de bases) y al cumplimiento del plazo de seis meses para dictar resolución:

Se ha observado que, al igual que en la anterior convocatoria, estas notificaciones se produjeron con retraso pues las Consejerías esperaron, como en las demás convocatorias analizadas en este Informe, hasta que se produjo el reconocimiento de la obligación y la ordenación del pago y a que se hubiera emitido el respectivo libramiento de pagos a justificar⁷⁸.

Estos retrasos influyeron en el cumplimiento del plazo de seis meses para dictar resolución, previsto en el art. 12.3 de la OM de bases, y así las resoluciones del programa de Asociaciones de las Consejerías de Alemania, Bélgica y Suiza y de la Secretaría General en relación con Portugal, se produjeron más allá de este plazo. En el programa de Centros, las resoluciones de las Consejerías de Bélgica e Italia se dictaron excediendo el plazo máximo citado.

En estos casos se vuelve a producir la misma situación que en la convocatoria de 2011, y es que los solicitantes pudieron entender denegadas sus solicitudes por silencio administrativo, de acuerdo con lo previsto en el art. 12.5 de la OM de bases.

Respecto del pago de las ayudas, para lo que ninguna norma establece un plazo máximo, se analizó la situación en las Consejerías de Alemania y Suiza:

- En la Consejería de Alemania, en el programa de Asociaciones, los pagos se produjeron entre cuatro y siete meses después de la notificación⁷⁹. En cambio, en el programa de Centros, no se produjeron demoras significativas.
- Por lo que respecta a la Consejería de Suiza, en el programa de Asociaciones, aunque las notificaciones de la Consejería en los casos de concesión se produjeron el 22 de mayo de 2013, el pago de las ayudas ya había sido efectuado el día 3 del mismo mes, lo que no evitó que hubiesen transcurrido dos meses y medio desde la resolución de concesión de 13 de marzo. Por su parte, en el programa de Centros no se registraron demoras significativas.

⁷⁸ Así, por ejemplo, las notificaciones de las resoluciones de la Consejería de Alemania se demoraron tres meses en el programa de Asociaciones, y un mes en el de Centros. Por su parte, la Consejería de Suiza también se demoró algo más de dos meses en el programa de Asociaciones y un mes en el de Centros.

⁷⁹ Aunque no existe un plazo máximo para este trámite, estos tiempos deberían reducirse, considerando, además, que estas ayudas están subvencionando gastos incurridos del año 2012 y que, de acuerdo con lo previsto en la OM de bases, el pago de estas ayudas debió realizarse con carácter anticipado, es decir antes del 31 de diciembre de 2012 (art. 14.2). Los pagos se hicieron entre el 17 de julio y el 13 de octubre de 2013.

Por lo que respecta a la gestión de los libramientos a justificar, los mismos órganos realizaron estos trámites siguiendo el procedimiento descrito para la convocatoria de 2011.

Como consecuencia del análisis realizado se han observado diversas deficiencias relativas al modo en que se realiza la gestión de estos libramientos:

- En el programa de Asociaciones, la Intervención Delegada formuló reparos a las resoluciones de las Consejerías de Alemania, Bélgica, Italia y Reino Unido y de la Sección de Países Bajos, cuya subsanación demoró la fase del reconocimiento de la obligación y ordenación del pago, y en consecuencia la emisión de los libramientos y las fechas de abono de las ayudas. Los tiempos transcurridos entre la fecha de la resolución de cada una de las Consejerías y Secciones y las fechas en que se reconocieron las obligaciones y se ordenaron los pagos, para lo que no existe un plazo máximo, oscilaron entre 15 días (Francia) y 102 días (Italia).

En cuanto al programa de Centros, estos plazos fueron más breves oscilando entre un día (Portugal) y 63 (Bélgica), y la Intervención solo formuló reparos a la resolución de la Consejería de Bélgica.

- En todos los casos, la causa del reparo que la Intervención hizo constar en su informe fue la ausencia del certificado de residencia fiscal⁸⁰.
- En relación con las cuentas justificativas de los libramientos que deben rendir las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería, se puede destacar que la Consejería de Bélgica aún no había rendido las cuentas de ambos programas, si bien todavía no había transcurrido el plazo de seis meses previsto en el art. 79.4 de la LGP, mientras que las restantes unidades ya habían rendido las cuentas justificativas en plazo.

A 13 de noviembre de 2013, aún no se había producido la aprobación por la DG de Migraciones de las cuentas justificativas rendidas, ni su reparo, resultando que en esa fecha ya se habría sobrepasado el plazo de dos meses para ello, excepto para la de Alemania, de acuerdo con lo previsto en el art. 79.6 de la LGP.

En cuanto al seguimiento, control y evaluación de las ayudas, la nueva OM de bases de 2012 regula estos mismos trámites, de forma más extensa a como lo hacía la OM de bases de 2007.

Sin embargo, tras las actuaciones llevadas a cabo en las Consejerías de la muestra, se observa que la situación en esta materia no ha variado respecto de la descrita en la convocatoria de 2011, y que estas Consejerías no han elaborado el correspondiente plan anual de actuación para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas que prevé el art.

⁸⁰ Llama la atención que se produzca esta deficiencia de la documentación, pues estos certificados también fueron exigibles en la anterior convocatoria de 2011, aunque no aparecía explicitado en la OM de bases de aplicación, y sin embargo no se plantearon reparos en esta fase.

En la Consejería de Alemania, se recabó información adicional y se comprobó que este reparo se solventó al informar el Consejero que la legislación alemana no exige a las entidades sin ánimo de lucro, como lo son las asociaciones y centros, su inscripción a efectos fiscales ante la correspondiente Delegación de Hacienda, a no ser que las cuotas/donativos puedan ser desgravables o cuando la entidad desarrolle una actividad que compita con la economía de mercado. Esta explicación, que no es novedosa, deberá ser tenida en cuenta en siguientes convocatorias con la finalidad de agilizar la gestión presupuestaria y el pago de las subvenciones.

Cabe indicar que en la convocatoria de 2013 del programa de Asociaciones se ha introducido ya la novedad de que, en los casos en que este certificado no sea exigible en el país, se puede sustituir por un certificado del Consejero en este sentido.

85 del Reglamento de la LGS, limitándose a la verificación de las justificaciones presentadas por los beneficiarios. Estos planes anuales de actuación también estaban contemplados en el art. 17 de la OM de bases de 2012.

Finalmente, por lo que respecta a la justificación realizada por los beneficiarios, con la nueva Orden de bases se mantiene, básicamente, el mismo marco normativo para este trámite que con la OM de 2007.

No obstante, en cuanto a las comprobaciones que los órganos concedentes han de realizar de la justificación por cada beneficiario de la ayuda recibida, tanto la nueva OM de bases como la Resolución de convocatoria de 2012 establecieron con idéntico texto que “...*el órgano concedente podrá comprobar, de forma aleatoria, una muestra de los justificantes que permita obtener evidencia razonable sobre la adecuada aplicación de la subvención, a cuyo fin podrá solicitar la revisión de los justificantes de gasto seleccionados.*” Esta fórmula, que es algo distinta de la prevista en la anterior OM de bases de 2007 de aplicación a la convocatoria de 2011, sigue manteniendo la duda sobre si la muestra debe estar constituida por algunos justificantes elegidos de todas y cada una de las ayudas o si debe consistir en varios expedientes de concesión completos cuyos justificantes deberán ser verificados en su totalidad. A este respecto, tal y como se ha indicado al analizar las ayudas de 2011, parece razonable que se exija la aportación de una muestra de justificantes de todas las ayudas concedidas.

Sin perjuicio de ello, como consecuencia del análisis realizado, se han observado diversas deficiencias relativas al modo en que se ha realizado este procedimiento:

- En el caso del programa de Asociaciones, debe destacarse que la rendición de la cuenta por el beneficiario había de producirse a más tardar el 31 de marzo de 2013, porque la OM establece para este trámite un plazo de tres meses contado a partir de la finalización de la actividad subvencionada, que para este programa se situaba en el 31 de diciembre de 2012. Este plazo se convirtió en imposible para los beneficiarios de Alemania⁸¹, Bélgica, Portugal y Suiza⁸², dado que las correspondientes resoluciones de concesión fueron dictadas ya en 2013, lo que retrasó su notificación y el correspondiente abono de su importe.
- El análisis de las justificaciones realizadas por los beneficiarios ha sido realizado en las dos Consejerías de la muestra.

En el caso de la Consejería de Alemania, no se han detectado incidencias significativas, salvo el hecho, motivado por el retraso de la resolución de concesión, de que hasta 25 beneficiarios

⁸¹ En la Consejería de Alemania, el Consejero había establecido en su resolución de 26 de marzo de 2013 que la presentación de la cuenta justificativa simplificada de la aplicación de la subvención por los beneficiarios se debía producir antes del 31 de marzo de 2013, y así lo hizo constar expresamente en las notificaciones a los beneficiarios, condición de imposible cumplimiento, pues esta notificación en los casos de concesión se produjo el 25 de junio y los pagos tuvieron lugar entre el 17 de julio y el 13 de octubre. Esto ha dado lugar a que la muestra de las cuentas justificativas que han sido verificadas, estén en general incorrectamente fechadas por los beneficiarios a 30 de marzo de 2013, fecha que resulta incompatible con la cronología de los hechos expuesta.

⁸² La Consejería de Suiza, que había pagado las ayudas el 3 de mayo de 2013 y que las notificó el 22 del mismo mes, utilizó en su resolución de concesión de fecha 13 de marzo de 2013 la misma fórmula utilizada por la de Alemania con referencia a la normativa aplicable, por lo que la justificación de los beneficiarios se debía producir antes del 31 de marzo de 2013, condición de imposible cumplimiento. Pero, a diferencia de la Consejería de Alemania, en las notificaciones de concesión de las ayudas a los beneficiarios esta Consejería introdujo otro nuevo plazo, al menos más razonable, para la presentación de las cuentas justificativas que terminaba el 30 de junio, y que ha venido a facilitar a los beneficiarios una fecha límite cierta para presentar dichas cuentas.

del programa de Asociaciones presentaron la cuenta justificativa antes de haber cobrado la ayuda.

Respecto de la Consejería de Suiza, no se han detectado incidencias en las justificaciones realizadas. Si bien la Consejería ha vuelto a escoger como muestra para la verificación de estas cuentas justificativas las de todas las Asociaciones que habían presentado las facturas, lo mismo que hizo para 2011, criterio que vuelve a centrar las verificaciones en el grupo de beneficiarios que presentan menor riesgo, por lo que debería ser revisado.

III.4.5. Recursos interpuestos en relación con las ayudas concedidas y denegadas de las convocatorias de los programas de la muestra

La LGS y su Reglamento regulan el régimen de los recursos y también lo hace la OM de bases de 2007, estableciendo que la resolución dictada y notificada a cada solicitante concediendo o denegando una ayuda pondrá fin a la vía administrativa, pudiéndose interponer contra la misma recurso potestativo de reposición en el plazo de un mes o recurrirla directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

De acuerdo con la información facilitada por la SGIE y con la obtenida en las Consejerías de Alemania y de Suiza, los únicos recursos planteados en relación con los programas analizados, todos ellos desestimados, han sido siete recursos de reposición a otras tantas resoluciones denegatorias de la Consejería de Bélgica de la convocatoria de ayudas para la Promoción Educativa, a los que se ha hecho mención en el epígrafe III.4.3.C.1), así como un recurso de reposición a una resolución denegatoria de la SGEI de una ayuda solicitada en la Consejería de Portugal, correspondiente a la convocatoria del programa de Asociaciones de 2011.

En relación con los recursos citados en primer lugar, las resoluciones denegatorias de la Consejería fueron motivadas basándose en el hecho de que las solicitudes de ayuda de los recurrentes se habían presentado para la realización de estudios no universitarios, y la Directora General de la Ciudadanía Española en el Exterior había comunicado en febrero de 2011 a las Consejerías de Europa, excepto a la de Suiza, y a la Sección de los Países Bajos, que consideraba que el importe asignado a cada una de ellas para conceder ayudas de este programa debía destinarse a subvencionar las solicitudes que se presentasen para cursar estudios universitarios y técnicos superiores, así como a atender las solicitudes planteadas por personas con discapacidad física, psíquica o sensorial con residencia en cualquiera de los países, por entender que se trataba de Estados en los que los sistemas educativos son públicos, gratuitos y obligatorios en los niveles no universitarios y que cuentan con sistemas de becas de carácter compensatorio⁸³.

Los recursos planteados contenían una motivación parecida alegando la no gratuidad o la no gratuidad total de los estudios secundarios en Bélgica, a cuyo efecto mencionaba gastos de material escolar y deportivo, libros y uniformes, uso de comedores, viajes escolares y extraescolares, etc. Todos ellos fueron desestimados por la SGIE, a propuesta de la Subdirección General de Recursos de la Secretaría General Técnica del MEYSS, que se basó en que los argumentos esgrimidos por los recurrentes no desvirtuaban los hechos y fundamentos de las resoluciones recurridas, que se habían basado en: a) el criterio de la DG citada en el sentido de que en ese país el nivel educativo para el que los interesados solicitaban ayudas es de carácter obligatorio, sus prestaciones académicas son gratuitas, sin perjuicio de que puedan llevar algún

⁸³ De la opinión sobre estos criterios de esa DG se ha dejado constancia en el epígrafe de este Informe en el que se recoge el análisis de la convocatoria de 2011 de ayudas para la Promoción Educativa.

gasto asociado, y existe un completo sistema de becas compensatorias; y b) en que tanto la Comisión de Evaluación en su valoración como el Consejero de Bélgica en su resolución se atuvieron a los criterios fijados por esta DG que se acaban de citar, ante lo limitado del presupuesto disponible.

A este respecto debe destacarse que es dudoso que la motivación para la desestimación de estos recursos se ajustase a lo previsto en la OM de bases de 2007, ya que además de los requisitos establecidos en ella, se aplicó alguno no previsto y el criterio a ponderar *“las posibilidades de acceso con carácter gratuito o subvencionado a los estudios para los que se solicita la ayuda en el país de residencia”*, no tenía carácter excluyente.

En tal sentido, debe recordarse que la Consejería de Suiza, a la que no se remitió la comunicación con los criterios de la DG de la Ciudadanía Española en el Exterior y, por lo tanto, no los aplicó, concedió ayudas para todos los niveles educativos, de acuerdo con los criterios establecidos en la OM de bases de 2007 y en la convocatoria.

Como se ha indicado anteriormente, la limitación introducida por la DG no se ajustó a lo establecido en la OM de bases de 2007 y en la Resolución de la convocatoria, restringiendo el acceso a las ayudas a potenciales beneficiarios de las mismas.

El recurso de reposición desestimado, interpuesto en Portugal por una asociación, tuvo su origen en la denegación de la ayuda por la entonces Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, que había resuelto por avocación. Con anterioridad, este órgano había concedido la ayuda a la recurrente, pero debido a información posterior de la Consejería en el sentido de que las actividades de la entidad no se correspondían con los objetivos de tipo asistencial ni de apoyo a los españoles previstos en la OM de 2007 de bases reguladoras, resolvió modificar su resolución inicial de concesión y denegarla finalmente. La desestimación del recurso se fundamentó, en este caso, en que las alegaciones de la recurrente carecieron de la necesaria eficacia y convicción para desvirtuar el fundamento de la resolución recurrida y en la ausencia de documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos necesarios para poder ser beneficiaria de la ayuda.

Las resoluciones a todos estos recursos se produjeron fuera del plazo máximo de un mes establecido en el art. 117.2 de la LRJPAC para dictar y notificar la resolución de los recursos de reposición.

En relación con ulteriores recursos, el MEYSS ha informado al Tribunal que no tiene constancia de que los interesados hayan interpuesto recurso ante la jurisdicción contencioso administrativa.

III.4.6. Análisis de reintegros de subvenciones

De acuerdo con la información facilitada, las ayudas de Promoción Educativa no dieron lugar a ninguna solicitud de reintegro, distribuyéndose los 23 expedientes de reintegro facilitados entre los otros dos programas (Asociaciones y Centros), con origen en los países y en las situaciones de cobro que se indican en este apartado.

Las causas de estos reintegros son el incumplimiento por parte del beneficiario de la obligación de justificar la subvención recibida (Italia, Portugal, dos casos en Alemania y un caso en Francia) y, cuando son parciales, que no ha sido justificado todo el importe de la subvención o que el importe abonado superó el límite máximo del 30% de los gastos de funcionamiento finalmente justificados (Consejerías de Francia, Bélgica y Suiza).

La distribución por países y las situaciones de los expedientes de esta muestra de reintegros es la siguiente:

CONSEJERÍA	Nº EXPTE. ASOCIACIONES	Nº EXPTE. CENTROS	Nº EXPTES. TOTAL	ING. A PETICIÓN DEL CONSEJERO (ART. 70.3 REGLAMENTO)	COMUNIC. INICIO EXPEDIENTE REINTEGRO	Nº DE RESOLUC. EXPEDIENTES REINTEGRO	Nº EXPTE. ENV. PARA COBRO POR ÓRGANO RECAUDADOR
Alemania	-	3	3	0	3	-	-
Bélgica	2	-	2	1	1	1	1
Francia	8	4	12	9	3	-	-
Italia	1	-	1	1	-	-	-
Portugal	-	1	1	1	-	-	-
Reino Unido	-	1	1	1	-	-	-
Suiza	-	3	3	3	-	-	-

Cabe destacar que en los tres expedientes de Alemania, por importes de 1.000, 1.358,07 y 2.300 euros, la Consejería comunicó a los deudores el inicio de los expedientes de reintegro el 30 de julio de 2012. Debe destacarse que la fecha límite para dictar la correspondiente resolución de los expedientes de reintegro era el 30 de julio de 2013, de acuerdo con lo previsto en el art. 42 de la LGS y en el art. 94.4 del Reglamento de la LGS, para que no decaigan los derechos de la Administración Pública.

A mayor abundamiento, uno de estos deudores comunicó en julio de 2012 que fraccionaría el reintegro de 2.300 euros en entregas de 100 euros mensuales a partir de enero de 2013, de las que, a la fecha de la terminación del trabajo de campo, no existía constancia de que se hubiese producido ninguna.

En Francia los 12 expedientes de reintegro, por importes comprendidos entre 5,77 y 794,22 euros, se han satisfecho con el ingreso de la deuda.

En ambos casos (Alemania y Francia) las Consejerías debieron comunicar inmediatamente al deudor que el procedimiento a seguir para solicitar, en su momento, el fraccionamiento de la deuda es el previsto en el Reglamento General de Recaudación aprobado por el RD 939/2005, de 29 de julio.

En cuanto a la liquidación e ingreso de los intereses de demora por el reintegro de estas subvenciones, del análisis de la información facilitada se deduce que:

- Los órganos concedentes solo han cuantificado y exigido intereses de demora en aquellos casos para los que se ha producido la resolución del procedimiento de reintegro por el órgano concedente, prevista en el art. 94.4 del Reglamento de la LGS.
- No consta que, en los supuestos en que se ha realizado el reintegro por los beneficiarios antes del inicio del procedimiento de reintegro, el órgano concedente haya liquidado los correspondientes intereses de demora de acuerdo con lo establecido en el art. 90 del Reglamento, si bien, en las Consejerías analizadas, los reintegros que se han producido son poco significativos.

- El manual de procedimiento cuya elaboración y aplicación se propone en este informe debería incluir instrucciones sobre reintegros que ayuden a que las actuaciones de los órganos concedentes eviten que decaigan derechos de la Administración Pública.

De las comprobaciones llevadas a cabo en las Consejerías de Alemania y Suiza se ha obtenido información sobre los reintegros relacionados con subvenciones concedidas en las convocatorias de 2011 de los programas de Asociaciones y Centros, que se expone a continuación:

Consejería de Alemania

De acuerdo con la información facilitada por la Consejería, en la convocatoria de 2011 hubo al menos 18 beneficiarios del programa de Asociaciones, cuyas subvenciones alcanzaron un importe global de 35.885 euros, que presentaron la cuenta justificativa simplificada más allá del plazo de tres meses previsto en la normativa que terminaba el 31 de marzo, llegando incluso a hacerlo en el mes de septiembre, sin que la Consejería iniciara el procedimiento de reintegro de la ayuda o incoara el correspondiente procedimiento sancionador por infracción en materia de subvenciones, de acuerdo con lo previsto en los arts. 30.8, 37.1.c) y 67 de la LGS y en los arts. 91 y siguientes de su Reglamento.

Una de las asociaciones en esta situación, a la que se le reclamó la cuenta justificativa con motivo de resultar incluida en la muestra de cuentas justificativas simplificadas elegida por la Consejería para su verificación, resultó ser deudora del reintegro total de una subvención de 2.300 euros concedida en el programa de Centros en su convocatoria del mismo año, reintegro que está incluido en la muestra de los iniciados en 2011 facilitada por la SGEI, que se acaba de analizar en este mismo subepígrafe.

Consejería de Suiza

En la convocatoria de 2011 hubo al menos 12 beneficiarios del programa de Asociaciones que presentaron las cuentas justificativas de la aplicación de sus respectivas subvenciones, por un importe global de 13.396 euros, una vez finalizado el plazo de tres meses establecido para ello, sin que la Consejería les requiriera su presentación en el plazo improrrogable de quince días (art. 70 del Reglamento de la LGS) ni, en su caso, les notificara posteriormente el acuerdo de inicio del procedimiento de reintegro (art. 94.1 del mismo Reglamento), y sin que iniciara ningún procedimiento sancionador.

No se produjeron reclamaciones de reintegro relacionadas con el programa de Centros de 2011, pues todos los beneficiarios presentaron la documentación justificativa de las ayudas de 2011 en plazo, sin que se encontrasen irregularidades.

III.5. GESTIÓN DE LAS AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS PARA EMIGRANTES POR LAS CONSEJERÍAS Y SECCIONES QUE NO DEPENDEN DE CONSEJERÍA

III.5.1. Introducción

El art. 7.4 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, dispone que el Gobierno, en el marco de los sistemas de protección social pública, podrá establecer medidas de protección social en favor de los españoles no residentes en España, de acuerdo con las características de los países de residencia.

En desarrollo de esta previsión legal, la Orden TAS/561/2006, de 24 de febrero, establece las bases reguladoras de la concesión de ayudas asistenciales correspondientes a los programas de actuación en favor de los emigrantes españoles no residentes en España. De los tres programas de ayudas asistenciales regulados en esta OM, los españoles que residen en países europeos solo pueden ser beneficiarios de las ayudas incluidas en el *Programa 2 de Ayudas asistenciales extraordinarias para emigrantes*, y a ellas se refiere este epígrafe.

Esta actividad resulta coherente con las funciones que el RD 904/2003, que regula la Administración del MEYSS en el exterior, atribuye a estas unidades, aunque su número sea reducido en Europa.

Estas prestaciones tienen como objeto paliar la situación derivada de la carencia de recursos de los españoles en el exterior y de los familiares a su cargo, así como sufragar los gastos extraordinarios derivados del hecho de la emigración cuando se acredite insuficiencia de recursos en el momento de solicitud de la ayuda.

Los principales parámetros de estas ayudas son los siguientes:

- De acuerdo con lo previsto en el art. 2.4.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, de Subvenciones, no tienen el carácter de subvenciones, si bien les es aplicable lo previsto en esta Ley en materia de reintegro y el régimen de responsabilidad (infracciones y sanciones).
- Tienen expresamente la consideración de gastos extraordinarios los ocasionados en el país de emigración por asistencia sanitaria que se precise de forma inmediata, que no puedan ser prestados por los organismos de la Seguridad Social o Servicios Sociales y los originados por asistencia jurídica, siempre que el solicitante no pueda acceder al beneficio de justicia gratuita, quedando expresamente exceptuados los procesos laborales o de Seguridad Social iniciados contra instituciones españolas.
- Pueden ser beneficiarios los españoles residentes en el exterior en situación de necesidad y los trabajadores españoles desplazados temporalmente que se encuentren en la misma situación, teniendo especial consideración los casos en los que se dé una situación de dependencia o se acredite ser víctima de violencia de género.
- La documentación que debe ser aportada por los solicitantes aparece detallada en la OM.
- La instrucción de los procedimientos reside en las Consejerías y Secciones de Empleo y Seguridad Social no dependientes de Consejerías en los países en que existan, y la resolución de concesión (hasta 4.000 euros, si no el Director General de Migraciones) o de denegación viene también atribuida a sus titulares, por delegación⁸⁴.
- El plazo máximo para resolver y notificar es de seis meses a contar desde la presentación de la solicitud en el registro del órgano competente, pudiendo acordarse excepcionalmente la ampliación del plazo, de acuerdo con lo previsto en la LRJPAC.
- La concesión y cuantía de estas ayudas vienen condicionadas por las disponibilidades presupuestarias de la DG de Emigración con cargo a la aplicación presupuestaria 19.07.231B.492.
- Las ayudas son de importe variable con un máximo de 12.021 euros.

⁸⁴ En 2011 por delegación de la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración (Orden TIN 1965/2009, de 17 de julio, en vigor hasta el 10 de agosto de 2011 y Orden TIN 2254/2011, de 28 de julio hasta 28 de marzo de 2012); a partir del 29 de marzo de 2012 por delegación de la Ministra (Orden ESS 619/2012, de 22 de marzo).

Como se puede observar, entre estos parámetros no aparecen condiciones o criterios que permitan una valoración objetivable de la situación de carencia de recursos, que resulta necesaria pues el tipo de gasto no es condición determinante para la concesión o denegación de estas ayudas. Como resultado, el margen de discrecionalidad para la concesión o denegación de las solicitudes es muy elevado.

Llama la atención que el plazo máximo de resolución y notificación sea de hasta seis meses, el máximo inicialmente previsto en la LRJPAC, tratándose de ayudas para atender situaciones individuales especialmente precarias.

Lo mismo que en el caso de programas de ayudas para la ciudadanía española en el exterior y retornados, la DG acordó en 2011 una asignación concreta de los fondos presupuestarios disponibles por importe de 753.300 euros a Consejerías y Secciones dependientes del Ministerio entre las que estaban las de Europa (con excepción de la Consejería en Dinamarca y la Sección de Países Bajos), a las que se les asignó un total de 51.000 euros, reservando un pequeño importe global para atender casos presentados en las unidades a las que no se asignaba una cantidad concreta.

En el siguiente cuadro pueden observarse los datos sobre expedientes tramitados en 2011:

PAÍSES	SOLICITUDES			IMPORTE ASIGNADO POR DG	TOTAL (EUROS)
	PRESENTADAS	DENEGADAS	CONCEDIDAS		
Alemania	1	1	-	4.000	-
Ucrania (abono/Alemania)	1	-	1	(con cargo a asignación de Alemania)	350
Andorra	3	-	3	5.000	5.000
Bélgica	1	-	1 (a)	2.000	625
Francia	-	-	-	4.000	-
Italia	22	2	20 (b)	12.000	12.000
Grecia	-	-	-	-	-
Portugal	31	4	27	12.000	9.500
Reino Unido	2	0	2	2.000	1.560
Suiza	2	0	2	10.000	5.000
Total	63	7	56	51.000	34.035

(a) La ayuda se había solicitado el 16/11/2010 y se resuelve el 11 de abril de 2011, antes de transcurrir el plazo de seis meses para su resolución y notificación.

(b) De ellas, una de las ayudas había sido solicitada el 14/12/2009 y se resolvió fuera de plazo el 3 de mayo de 2011 (536 días) y otra el 28/11/2010 y se resolvió el 20/4/2011; ambas fueron abonadas en 2011

Como ya se ha indicado, en 2011 no se asignaron fondos a la Consejería de Dinamarca ni a la Sección de Países Bajos. De haberse presentado alguna solicitud y concedido la ayuda, la DG habría situado los fondos necesarios con cargo al pequeño remanente de 10.300 euros para "otros Países" previsto para estos casos.

De acuerdo con la información global facilitada por la DG, en el ejercicio 2011 se concedieron un total de 59 ayudas asistenciales extraordinarias por un importe de 34.035 euros, y solo se rechazaron 4 peticiones del total de 63.

La mayor parte de estas ayudas se concedió a residentes en Portugal (30 ayudas) e Italia (17 ayudas). Esta Consejería también tramitó el pago de 3 solicitudes formuladas en Siria, aprobadas por la DG de la Ciudadanía Española en el Exterior, que fueron abonadas con cargo a fondos librados *ad hoc*.

El importe medio de estas ayudas en 2011 se situó en 577 euros oscilando los importes unitarios entre 2.000 euros y 200 euros.

En el año 2012, el presupuesto fue muy inferior, de 300.000 euros, y la DG de Migraciones no asignó cantidades concretas a las Consejerías y Secciones ubicadas en Europa, quedando incluidas en el grupo de otros países a los que se reservó un importe global de 18.000 euros. De esta forma estas unidades tramitaron solicitudes pero no dispusieron en este ejercicio de un presupuesto con arreglo al cual ordenar esta actividad, lo que inevitablemente condujo a la aplicación de un criterio restrictivo, pues aumentaron hasta el 40% los casos de denegación frente al 6,4% en 2011, situación compatible con el amplio margen de discrecionalidad en su concesión o denegación, ya mencionado.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que también se produjo una disminución importante de las solicitudes en 2012, que solo representaron el 55,5% de las presentadas en 2011, lo que puede tener su explicación en que no se había asignado ningún presupuesto a estas unidades, no se les habían librado fondos anticipadamente y la información que pudieron recibir los posibles solicitantes sobre esta concreta situación pudo disuadirles.

En 2013 y 2014 se ha producido un significativo aumento de los fondos destinados a estos programas de ayudas.

III.5.2. Gestión de las ayudas

Durante los trabajos realizados en la DG se tomó una muestra de expedientes de las Consejerías de Italia y Portugal (por ser las que presentaban mayor número de solicitudes). Como resultado de su análisis cabe reseñar que:

- Los plazos de gestión de la Consejería de Italia superaron en dos casos el plazo de seis meses establecido para su resolución y notificación al interesado, llegando a ser de 505 días. En el caso de las presentadas en la Consejería de Portugal, se observaron tres solicitudes resueltas y notificadas más allá del plazo citado, llegando a ser alguna de ellas de 428 días.

Estos datos reflejan que los retrasos en la gestión alcanzaron al 31% de los expedientes de la muestra.

- En las dos solicitudes formuladas en la Consejería de Portugal resueltas el 1 de febrero de 2013 y denegadas, la SGIE motivó las resoluciones en la falta de dotación presupuestaria, argumento de difícil encaje en esa fecha y más para una de ellas cuya solicitud había sido presentada en noviembre de 2011.

- En cuanto al pago de las ayudas, para lo que la norma no establece plazo, el tiempo transcurrido en ambas Consejerías entre las resoluciones de concesión dictadas en 2011 y su abono osciló entre 17 y 30 días, mientras que en 2012 estos plazos se incrementaron, oscilando entre los 19 y 42 días de Italia y los 11 y 110 días de Portugal.

Merece especial atención el expediente presentado en la Consejería de Portugal el 23/11/2011 y resuelto por la SGIE el 1 de febrero de 2013, en el que se solicitaba una ayuda de 400 euros. De la documentación del expediente y de la información facilitada por la DG de Inmigración y Emigración, se deduce lo siguiente:

- El órgano instructor valoró al menos dos veces, primero con criterio favorable y luego desfavorable, la misma solicitud, es decir, ha realizado el mismo trámite de instrucción al menos dos veces.
- La resolución finalmente adoptada fue denegatoria y se produjo fuera de plazo, a los 428 días de haberse iniciado el procedimiento, lo que contraviene el principio de celeridad establecido en el art. 74 de la LRJPAC. Además, el silencio administrativo es positivo en este procedimiento, tal y como queda precisado en el art. 18 de la Orden TASS/561/2006 que regula estas ayudas, por lo que la resolución adoptada resulta contraria al art. 43.3.a) de la LRJPAC⁸⁵.
- Adicionalmente, la resolución, de 1 de febrero de 2013, se basó en “...falta de dotación presupuestaria que impide contemplar de manera favorable la solicitud presentada”, motivación que en todo caso resultaría de difícil encaje en esa fecha, al principio del ejercicio presupuestario, y más cuando, con posterioridad, fueron concedidas otras seis solicitudes de las siete formuladas entre febrero y julio de ese mismo año 2013.

III.5.3. Libramientos para el pago de estas ayudas y sus cuentas justificativas

Para efectuar los pagos de estas ayudas en 2011, se emitieron mandamientos de pagos a justificar por el total previsto de 51.000 euros, cuyas cuentas justificativas fueron rendidas en plazo excepto por la Sección de Andorra que lo hizo con un retraso superior a cuatro meses.

Todas las cuentas justificativas sufrieron retrasos en su aprobación por la DG y cinco aún estaban pendientes de ella (Alemania, Andorra, Bélgica, Italia y Suiza) a la fecha de las comprobaciones del Tribunal, el 24 de abril de 2013. Los retrasos de las ya aprobadas habían oscilado entre los 3 y 6 meses, salvo en caso de la cuenta justificativa de 2011 de la Consejería de Francia, que no había concedido ninguna ayuda, y cuya aprobación se produjo a los 15 meses de su rendición.

A la fecha de las comprobaciones del equipo fiscalizador, ya habían sido rendidas en plazo cinco de las seis cuentas justificativas correspondientes a los libramientos emitidos en 2012 para efectuar los pagos de estas ayudas, estando aún en plazo la correspondiente a Andorra. A esa misma fecha aún no se había producido la aprobación por la DG de ninguna de las cinco cuentas remitidas, aunque ya había transcurrido el plazo de dos meses para ello.

⁸⁵ Este precepto dispone que en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto solo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

III.6. GESTIÓN DE LAS CONSEJERÍAS Y SECCIONES NO DEPENDIENTES DE CONSEJERÍA EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN A FAVOR DE LOS NIÑOS DE LA GUERRA, PREVISTA EN LA LEY 3/2005

La regulación de esta prestación se encuentra en la mencionada Ley 3/2005 modificada por la Ley de PGE para 2007, que añadió la posibilidad de que estas prestaciones pudieran ser revisadas de oficio, y en la Orden TAS 1967/2005 que la desarrolla. Además, las Leyes de PGE de cada ejercicio económico actualizan su importe.

La Ley 3/2005 tiene por objeto el reconocimiento de una prestación económica de carácter extraordinario a los ciudadanos de origen español desplazados, durante su minoría de edad, al extranjero en el período comprendido entre el 18 de julio de 1936 y el 31 de diciembre de 1939, como consecuencia de la Guerra Civil española y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional, siempre que reúnan los requisitos exigidos en el art. 2 de la Ley y en el art. 2.a de la Orden TAS citada.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en las dos normas mencionadas, resulta de interés lo siguiente:

- El importe de esta prestación es el que resulte de la diferencia entre el importe máximo fijado en cada momento y la cantidad anual que ya percibe el beneficiario por otras pensiones, es decir, que la prestación de "Niños de la Guerra" no se suma, sino que complementa los ingresos del pensionista.
- Los órganos competentes para la instrucción del procedimiento son las Consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales, cuando los solicitantes residan en el exterior, y la DG de Emigración cuando residan en España. En los supuestos de solicitantes residentes en países donde no exista Consejería acreditada, la instrucción corresponde a los servicios correspondientes de las Representaciones Diplomáticas u Oficinas Consulares de España.
- El órgano competente para la resolución de las solicitudes es la actual DG de Migraciones. La resolución habrá de ser motivada y deberá ser dictada y notificada en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de presentación de la solicitud.
- El devengo de la prestación es mensual y los pagos desde los servicios Centrales del Departamento se producen con carácter trimestral.
- La OM establece que para el mantenimiento de esta prestación, los beneficiarios están obligados a presentar todos los años durante el primer cuatrimestre, si reside en el extranjero, y durante el primer trimestre, si reside en España, "*Fe de vida y declaración anual de ingresos*"; sin que la OM fije el órgano ante el que deba hacerlo. Por el contrario, la OM establece que, de no hacerlo, es el órgano competente para la instrucción el que debe proceder de forma cautelar a suspender el pago de la prestación y a iniciar los trámites correspondientes para la resolución de extinción del derecho.
- La DG dictó instrucciones en septiembre de 2005 para orientar las actuaciones de las Consejerías y Secciones dependientes directamente del Departamento ministerial, pues la OM de 2005 facultaba al titular de esta DG para adoptar, en el ámbito de sus competencias, las medidas organizativas y de gestión necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en esta norma, y también facilitó respuestas a consultas formuladas por estas unidades para la aplicación de esta normativa relacionadas con el momento de reconocimiento o denegación del derecho a esta prestación.

Sin embargo, faltan por desarrollar aspectos tales como el seguimiento del derecho a la prestación (control de vivencia), su extinción y posibles reintegros.

La distribución de las pensiones existentes en 2011 en los países de Europa y su importe se detalla en el siguiente cuadro:

PAÍS	2011	
	BENEFICIARIOS	CUANTÍA
Alemania	1	5.846,00
Andorra	1	1.498,00
Bélgica	3	19.779,00
Bulgaria	1	6.989,00
Estonia (Consejería acreditada: Dinamarca)	1	6.526,00
Francia	150	589.186,00
Georgia	1	5.240,00
Hungría	1	1.929,00
Italia	1	6.989,00
Polonia (Consejería acreditada: Alemania)	1	6.989,00
Reino unido	-	-
Portugal	1	6.989,00
República checa	2	5.239,00
Rusia	132	497.628,00
Ucrania	18	93.288,00
TOTAL	314	1.254.115,00

Fuente: Informe de gestión de la SGIE.

Durante el ejercicio 2011 estas ayudas alcanzaron a 314 beneficiarios por un total de 1.254.115 euros. Durante 2012, se redujo el número de beneficiarios hasta los 298, por un montante total de 1.106.055 euros.

Las prestaciones que se abonan en Bulgaria, Georgia, Hungría, República Checa, Rusia y Ucrania no están vinculadas a las Consejerías ni a las Secciones que dependen directamente del Ministerio.

III.7. GESTIÓN DEL PROGRAMA DE TURISMO SOCIAL PARA MAYORES Y OTROS PROGRAMAS

III.7.1. Introducción

Dentro de su política de envejecimiento activo, el IMSERSO gestiona dos Programas que financia parcialmente, pues una parte del coste la abonan los usuarios: el *Programa de Vacaciones para Mayores y para el mantenimiento del empleo de Zonas Turísticas* (en adelante, Programa de Turismo Social para Mayores) y el *Programa de Termalismo*.

El Programa de Turismo Social para Mayores está destinado a personas mayores, con los objetivos de facilitar la incorporación de este colectivo a las corrientes turísticas, al tiempo que palia las consecuencias que en materia de empleo produce el fenómeno de la estacionalidad en el sector turístico del país.

Por su parte, el Programa de Termalismo nació con el propósito de atender la necesidad de las personas de la tercera edad de seguir tratamientos recuperadores en establecimientos termales especializados, cuando los precisen por prescripción facultativa.

Los dos Programas difieren entre sí en cuanto a su sistema de gestión, pues mientras que en el de Turismo Social para Mayores participa la empresa o empresas adjudicatarias de un concurso público convocado para contratar la ejecución de este programa, en el programa de Termalismo es el propio IMSERSO el que se encarga de toda la gestión, desde el concierto de plazas asignadas al programa con los establecimientos termales mediante los instrumentos administrativos adecuados, hasta la selección de los participantes, así como el seguimiento y control de la ejecución, no interviniendo las Consejerías y Secciones cuya actividad es objeto de este Informe.

III.7.2. Programa de Turismo Social para Mayores

Como ya se ha apuntado, este Programa se desarrolla por temporadas con periodicidad de 12 meses. En la temporada 2011-2012 ha estado vigente un contrato del que ha sido adjudicataria una unión temporal (UTE) de dos empresas mayoristas del sector turístico. Este contrato estuvo también vigente durante la temporada 2012-2013, y se ha prorrogado para la de 2013-2014.

Las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejerías intervienen en la gestión de este Programa y, en relación con ello, debe recordarse que hasta la entrada en vigor del RD 438/2008, de 14 de abril, el IMSERSO estaba adscrito al entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, del que dependían igualmente las Consejerías y Secciones objeto de la presente fiscalización. A partir de esa fecha (abril de 2008) el IMSERSO pasó a depender de otros Departamentos ministeriales, estando adscrito actualmente al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, sin perder su condición de Entidad Gestora de la Seguridad Social.

Este cambio de adscripción ministerial del IMSERSO no afectó, sin embargo, al ejercicio de las funciones correspondientes a política social por parte de las Consejerías y Secciones y así lo señaló expresamente la disposición adicional segunda del RD 976/2009, de 12 de junio⁸⁶, que atribuía, además, a la Subsecretaría del entonces Ministerio de Sanidad y Política Social *“las funciones inherentes a su competencia en materia de política social en relación con las*

⁸⁶ Esta disposición, que cambió la denominación de las Consejerías por la de “Consejerías de Trabajo e Inmigración”, añadió que seguirían prestando las mismas funciones recogidas en el art. 4 del RD 904/2003 *“incluidas, por tanto, las correspondientes a política social que se han integrado en el Ministerio de Sanidad y Política Social”* (hoy, de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad). Por su parte, el apartado 2 de la misma disposición adicional cambia asimismo la denominación de las Secciones, determinando que *“seguirán prestando las mismas funciones que venían desarrollando con anterioridad”*.

actuaciones que, en dicha materia, desarrollen las Consejerías y Secciones de Trabajo e Inmigración". La disposición adicional novena del RD 343/2012, de 10 de febrero, además de cambiar la denominación de las Consejerías por la de "Consejerías de Empleo y Seguridad Social", confirma su habilitación para desarrollar funciones relativas a la política social⁸⁷.

El pliego de prescripciones técnicas del contrato (PPT) establece las condiciones en que se desarrolla este programa a través del cual, la adjudicataria organiza y ofrece un conjunto de viajes que deben tener lugar desde octubre de un año a junio del siguiente, y que pueden ser solicitados por las personas mayores que cumplan alguno de los requisitos para participar que aparecen establecidos en este pliego.

De acuerdo con el PPT, el número de plazas ofertadas para la temporada 2011-2012 fue de un 1.084.730 para la totalidad del Programa de Vacaciones para Mayores, con un importe total de 103.285.231 euros. El mismo número de plazas fue ofertado para la temporada 2012-2013. La distribución de las plazas ofertadas por Consejerías durante la temporada 2011-2012 fue la siguiente:

PAÍSES CON CONSEJERÍA O SECCIÓN NO DEPENDIENTE DE CONSEJERÍA Y OTROS PAÍSES DE ACREDITACIÓN	PENÍNSULA	CANARIAS Y BALEARES	CIRCUITO CULTURALES	TOTALES
Alemania	1.510	600	50	2.160
Andorra	80	50	10	140
Bélgica	1.830	700	50	2.580
Luxemburgo	80	40	-	120
Dinamarca	40	20	10	70
Suecia	60	40	20	120
Finlandia	20	10	10	40
Noruega	30	20	10	60
Francia	5.440	2.000	100	7.540
Italia	40	20	10	70
Países Bajos	330	150	20	500
Portugal	80	50	10	140
Reino Unido	900	400	100	1.400
Suiza	830	350	20	1.200
Austria	30	20	10	60
TOTALES	11.300	4.470	430	16.200

⁸⁷ El art. 45.5 de la Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, establece que las distintas consejerías y agregadurías sectoriales y demás órganos especializados se comuniquen directamente no solo con el Departamento ministerial del que dependen, sino también con los competentes en la materia de que se trate, y estos con aquellas.

Los españoles residentes en países en los que el contrato (el PPT) no ha previsto o asignado plazas, no tienen la posibilidad de beneficiarse de este Programa, o al menos no en las mismas condiciones que los compatriotas que viven en países con una cuota de viajes asignados. Esto sucede, por ejemplo, en Polonia, país en el que está acreditado el titular de la Consejería en Alemania.

Para participar en el Programa, los españoles residentes en España deben cumplir alguno de los requisitos expresamente establecidos en el PPT del contrato. Sin embargo, para los españoles residentes fuera de España, el pliego establece en el apartado 2 (Usuarios del Programa) que, atendiendo a sus peculiares características, los requisitos para participar en el Programa pueden modificarse por parte de las Consejerías de Trabajo e Inmigración de los respectivos países, previo acuerdo con el IMSERSO, y en el punto 5.2 (Comercialización de plazas en Países Europeos) se añade que las Consejerías de Trabajo e Inmigración que lo estimen oportuno podrán establecer un sistema previo de selección de usuarios de acuerdo con los criterios que consideren más objetivos⁸⁸.

En este contexto, la Consejería de Alemania ha establecido dos criterios de participación que han sido la edad y la participación en años anteriores, de los que ha dejado constancia en la información facilitada, entre otras formas, a través de su página web. La Consejería de Suiza, por su parte, ha valorado las solicitudes con arreglo a tres criterios: no haberse beneficiado con anterioridad del programa de viajes, la edad de los solicitantes, dando prioridad a los de mayor edad, y el tiempo transcurrido sin beneficiarse del programa.

Asimismo, el Pliego establece que a los usuarios se les podrá expedir la acreditación correspondiente para que las Agencias de Viajes autorizadas emitan el documento de viaje o billete electrónico, correspondiendo a las Consejerías emitir estas acreditaciones.

La actuación de las Consejerías y de las Secciones que no depende de las Consejerías comienza cuando reciben cada temporada del IMSERSO o del contratista directamente un documento denominado "dossier del país", mediante el cual se les facilita información general y datos sobre las agencias que organizan los viajes, las rutas, fechas y turnos y el número de plazas de cada uno de ellos, hoteles, aeropuertos de salida, importes a abonar por los usuarios, documentación a aportar por los solicitantes, coste de las anulaciones, etc.

Tras la recepción de este documento, las Consejerías y Secciones proceden a realizar las siguientes funciones:

- Apoyar la formación de la demanda, publicitando estos datos entre los usuarios y sus asociaciones y centros, etc., lo que hacen a través de correos postales y electrónicos, a través de los Servicios en el Exterior, y especialmente a través de sus páginas web en las que publican consejos, instrucciones, los criterios para la valoración de las solicitudes y los formularios de solicitud.

En lo que se refiere a la incorporación a las páginas web de la información relativa a este Programa, que varía de unas Consejerías a otras, es la Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (SGTIC) la que sitúa esta información en las páginas web de las Consejerías y Secciones no dependientes de una Consejería.

⁸⁸ La Consejería de Francia ha establecido un sistema de valoración muy detallado.

- Recibir las solicitudes de los interesados para participar en un viaje a determinado destino y las fechas del turno, de entre los ofertados.
- Verificar los requisitos de los solicitantes y aplicar criterios para la valoración de las solicitudes.
- Comunicar a quienes hayan sido seleccionados para viajar, la ciudad de salida/destino/fechas del turno asignado, hotel precio a pagar etc. o, alternativamente, su inclusión en una lista de espera o su inadmisión.
- Comunicar a las agencias de viajes los datos de las personas (solicitantes y acompañantes) que han resultado seleccionadas indicando la ciudad de salida/destino/fechas del turno.
- En el caso de que haya anulaciones, gestionar la inclusión de nuevos viajeros en ese turno concreto.

Las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejerías carecen, sin embargo, de unas instrucciones que orienten su actuación en esta materia, sin que tampoco exista un procedimiento para que su intervención en este programa sea realizada de manera homogénea e informatizada. Esta circunstancia aconseja que, de forma coordinada entre el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el IMSERSO y el MEYSS, se establezcan criterios de gestión unificados y estables en el tiempo.

III.7.2.A) LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DE TURISMO SOCIAL PARA MAYORES RESIDENTES EN ALEMANIA

La información sobre las plazas ofertadas y utilizadas en Alemania ha sido facilitada por la Consejería sin documento que lo detalle y ha sufrido algunas modificaciones. La última información facilitada queda reflejada en el siguiente cuadro:

TEMPORADA	1 PLAZAS EN PPT	2 PLAZAS OFERTADAS	3 PLAZAS SOLICITADAS	(3/2) ÍNDICE DE SOLICITUDES	5 PLAZAS UTILIZADAS	(5/2) ÍNDICE DE UTILIZACIÓN
2011-2012	2.160	1.686	1.505	89,3 %	1.275	75,6%

Como puede apreciarse, el índice de utilización es del 75,6%, a pesar de que las ciudades de salida fueron más de las previstas en el PPT.

Inicialmente el número de estas plazas ofertadas deberían ser las mismas que las previstas en el PPT o al menos las ofertadas en el dossier informativo, pero se ha constatado que surgen modificaciones. Estas diferencias se reproducen en la temporada 2012-2013.

También se han observado diferencias en cuanto a las plazas utilizadas, entre los datos facilitados por la Consejería y los del IMSERSO.

Los datos correspondientes a la temporada 2012-2013 fueron los siguientes:

TEMPORADA	1 PLAZAS EN PPT	2 PLAZAS OFERTADAS	3 PLAZAS SOLICITADAS	(3/2) ÍNDICE DE SOLICITUDES	5 PLAZAS UTILIZADAS	(5/2) ÍNDICE DE UTILIZACIÓN
2012-2013	2.160	1.488	1251	84%	1.067	71,7%

Como puede apreciarse, se produjo una ligera disminución de plazas ofertadas y utilizadas, y de los índices de solicitud y de utilización respecto de los datos correspondientes a la temporada 2012-2013, lo que sugiere la conveniencia de que el MEYSS proponga al IMSERSO un análisis de adecuación entre oferta y demanda en Alemania con objeto de mejorar los destinos y, sobre todo, las fechas de los viajes de forma que despierten mayor interés en los destinatarios de este Programa.

Por otra parte, aunque en el punto 4.1 del PPT se indica que *“las temporadas del Programa de Vacaciones para Mayores se realizarán desde octubre de un año a junio del siguiente, ambos meses inclusive”*, en la temporada 2011/2012 las fechas ofertadas se situaron solo entre febrero y junio de 2012 (solo dos salidas en este último mes) y en la de 2012/2013 los viajes se ofertaron para ser realizados entre marzo y junio (solo dos viajes en este último mes), fechas que retrajeron la demanda, de acuerdo con la información recibida por el equipo fiscalizador.

III.7.2.B) LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DE TURISMO SOCIAL PARA MAYORES RESIDENTES EN SUIZA

La Consejería de Suiza ha colaborado en la gestión de este Programa en los términos generales que se han indicado y realiza las mismas funciones que la Consejería de Alemania, si bien lo hace de una forma quizás más completa.

En concreto, cada solicitante seleccionado recibe una comunicación escrita de la Secretaria General de la Consejería con contenido muy detallado y acompañada del programa del viaje y de un ejemplar/modelo de carta dirigida al Consejero para ser utilizada si necesitara anular el viaje, facilitando así la comunicación de las posibles renunciaciones y que estas plazas puedan ser adjudicadas a solicitantes en espera. El exceso de demanda se ha venido resolviendo por sorteo en los casos de igual valoración; y a quienes no han resultado seleccionados para realizar el viaje escogido, también se les envía una carta con el resultado en la que se les indica que recibirán nueva información si se producen renunciaciones.

De acuerdo con el PPT, la Agencia de viajes que actúa en Suiza debía haber ofrecido puntos de venta en Zúrich, Ginebra, Berna y Lucerna, sin embargo, en el apartado del dossier *Comercialización* apareció una única dirección en Berna.

La información sobre las plazas ofertadas y utilizadas en Suiza correspondiente a la temporada 2011-2012 es la siguiente:

TEMPORADA	1 PLAZAS EN PPT	2 PLAZAS OFERTADAS	3 PLAZAS SOLICITADAS	(3/2) ÍNDICE DE SOLICITUDES	5 PLAZAS UTILIZADAS	(5/2) ÍNDICE DE UTILIZACIÓN
2011-2012	1.200	1.375	1.940	141,1%	1108	80,6%

El índice de utilización se sitúa en torno al 80%, algo superior al de la Consejería de Alemania.

Asimismo, existen discrepancias entre el número de plazas ofertadas según la Consejería y la cifra facilitada por el IMSERSO. Tampoco coincide el número de plazas ofertadas con el que figura en el PPT.

A diferencia de Alemania, las solicitudes superaron con mucho el número de plazas ofertadas; sin embargo, hubo plazas que finalmente no fueron utilizadas, lo que pone de manifiesto un desajuste entre la oferta y demanda de estos viajes que debe ser objeto de análisis.

Sucedió lo mismo que en Alemania, y es que los viajes se ofertaron para ser realizados entre febrero y junio en la temporada 2011-2012 (solo 2 viajes en junio), y febrero y mayo en 2012-2013 (solo 2 viajes en mayo), aunque en el PPT se indica que se habían de realizar desde octubre de un año a junio del siguiente, ambos meses inclusive, lo que puede haber influido en el índice de utilización.

Si se tienen en cuenta los datos correspondientes a la temporada 2012-2013 se observa una reducción interanual del 36% de plazas ofertadas. Sin embargo, al ser menor la reducción del número de solicitudes, el índice de utilización ascendió en esa temporada al 94,4%.

III.7.3. Programa de termalismo social

Como se ha indicado, este Programa es gestionado directamente por el IMSERSO que lo convoca anualmente por medio de una Resolución en la que establece un cupo de plazas para *“españoles en el extranjero”*. La Resolución de 3 de diciembre de 2010 por la que el Instituto convocó 239.700 plazas para pensionistas que desearan participar en el Programa de Termalismo Social en 2011, previó para el grupo de los españoles en el extranjero solo 624 plazas. El número de plazas ofertadas se redujo en las convocatorias de 2012 y 2013 (226.316 y 206.000 plazas, respectivamente), si bien el descenso fue más acusado para los residentes en el extranjero, pues solo se les ofertaron en dichos ejercicios 280 y 297 plazas, respectivamente.

Como la gestión hasta la concesión de una plaza la efectúa el propio Instituto, los interesados han de dirigir su solicitud a este. La participación de las Consejerías en este Programa se limita a la recepción de las solicitudes y a su envío a los Servicios Centrales del IMSERSO.

IV. CONCLUSIONES

1. RELACIONADAS CON LA NORMATIVA APLICABLE (EPÍGRAFE II.2)

Existen funciones de las Consejerías y de las Secciones previstas en la normativa que las regula (RD 904/2003 y RD 426/1993), que ya no son ejercidas por las ubicadas en Europa debido a los cambios de todo tipo que se han producido desde las fechas en que fueron aprobadas estas normas, especialmente los derivados del marco normativo comunitario.

Por otra parte, la normativa aplicable no deja claramente establecida la existencia de una relación de dependencia entre las Secciones y las Consejerías.

2. RELACIONADAS CON LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE LAS CONSEJERÍAS DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Y DE LAS SECCIONES NO DEPENDIENTES DE UNA CONSEJERÍA Y SU EVOLUCIÓN (EPÍGRAFES II.4 Y II.5)

La red de Consejerías y Secciones del MEYSS actualmente existente no siempre responde a parámetros tales como la actividad que realizan estas unidades, la población que atienden, sus plantillas y la posibilidad de prestar servicios a través de medios electrónicos. Así, hay Secciones que no tienen plantilla ni desarrollan actividad, lo que lleva a cuestionar su existencia, decisión que hasta la entrada en vigor de la Ley 2/2014 de Acción y del Servicio Exterior, correspondía al MAEC previo acuerdo con el MEYSS y que ahora debe realizarse mediante Real Decreto.

3. RELACIONADAS CON LOS INMUEBLES GESTIONADOS POR LAS CONSEJERÍAS (EPÍGRAFE II.6)

1. El MEYSS, conforme a lo previsto en el Real Decreto 426/1993, está trasladando e integrando oficinas de Secciones en los Consulados, lo que redundará en una reducción de costes.
2. Las superficies de las sedes de las Consejerías y Secciones son muy dispares. Si se pone este dato en comparación con el número de personas que prestan servicios en ellas, las ratios resultantes presentan variaciones importantes que se sitúan entre los 13 m² por persona en la Sección de Ginebra y 259,59 m² en la Sección de Lieja, lo que puede considerarse excesivo, salvo que haya alguna otra causa económica que justifique esta situación.
3. Continúa la cesión de espacios de inmuebles gestionados por las Consejerías a la UNED (Frankfurt, Bruselas, Londres y Berna), sin que esta haya abonado al MEYSS los gastos incurridos desde mayo de 2011 (para Bruselas desde enero de 2012), de acuerdo con lo previsto en el protocolo firmado por ambas partes en esa fecha.

Por otra parte, el MEYSS tampoco ha reclamado al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la parte proporcional de los gastos soportados por la utilización del edificio donde está ubicada la Sección de Lieja, del que una parte fue cedida al precitado Departamento para su uso.

4. RELACIONADAS CON LOS RECURSOS HUMANOS DE LAS CONSEJERÍAS Y DE LAS SECCIONES (EPÍGRAFE II.7)

1. Las plantillas reales de las Consejerías y de las Secciones son muy diversas, sin que consten los parámetros que determinan su dimensión.

En relación con ello, no es ocioso significar que la ratio población/plantilla parece demasiado dispar entre las distintas Consejerías.

2. Las nuevas incorporaciones de funcionarios a las plantillas durante los años 2011, 2012 y 2013 se han producido en todos los casos mediante comisiones de servicios y adscripciones provisionales, sin que se hayan convocado los oportunos procedimientos para la provisión de estas vacantes mediante convocatoria pública, establecidos en el Reglamento General de Ingreso de Personal de la Administración, Provisión de Puestos y Promoción, aprobado por RD 364/1995, de 10 marzo.

Asimismo, se mantienen nombramientos en comisión de servicios cuya duración excede del máximo permitido por el precitado RD 364/1995.

Algo parecido sucede con los casos de adscripción provisional. Ello se produce porque, en general, no han sido convocados los concursos para la provisión de estas plazas en el plazo de un año previsto en el Reglamento. Finalmente, también de forma generalizada, las adscripciones existentes no derivaban de ninguna de las situaciones previstas en el art. 63 del precitado Reglamento, que detalla los supuestos en que se pueden producir estos nombramientos.

A través de estas prolongaciones de comisiones de servicio y de las adscripciones provisionales, se ha podido estar soslayando la provisión de estos puestos mediante convocatorias públicas.

3. A 31 de diciembre de 2011, cuatro trabajadores no prestaban servicios en las Consejerías o Secciones a las que estaban adscritos, sino a terceros (UNED, Consulado de España en Ginebra y una asociación privada). Sin embargo, sus costes salariales fueron satisfechos por el MEYSS. Estas cesiones, que corresponden a trabajadores contratados de acuerdo con la legislación laboral española, no se adaptan ni a lo establecido en el art. 43 del Estatuto de los Trabajadores que regula la cesión de trabajadores ni a la normativa administrativa en materia de personal.
4. Se han comprobado nombramientos de ocho funcionarios destinados en seis Secciones, mediante los oportunos procedimientos de provisión de vacantes, cuya permanencia en los puestos de trabajo a los que fueron adscritos ha superado el límite máximo de tres años, prorrogables por otros tres, previsto en el RD 426/1993, de 26 marzo, que regula estas unidades.

A este respecto, debe destacarse que el RD 426/1993, que regula las actuales Secciones de Empleo y Seguridad Social de las Oficinas Consulares establece un límite de los nombramientos por concurso de los funcionarios que prestan servicios en ellas de tres años prorrogables por otro período de igual duración, que no existe para aquellos que prestan servicios en las sedes de las Consejerías a los que se aplica lo previsto en el RD 904/2003 que regula la Administración del actual Ministerio de Empleo y Seguridad Social en el exterior, lo que ocasiona un diferente trato a funcionarios que dependen funcionalmente del mismo Ministerio.

5. De acuerdo con la información obtenida, han sido escasas en número las actuaciones formativas promovidas por el MEYSS, en las que han participado las personas que integran las plantillas de las Consejerías y de las Secciones no dependientes de una Consejería en Europa, si bien se observa un aumento de la oferta de cursos en 2013.

Por otra parte, de la información recibida de las Consejerías de la muestra se deduce que carecieron de información en tiempo real de las solicitudes formuladas por su personal y de los cursos concedidos dentro del Plan de Formación Continua fuera del Plan de Formación del Ministerio, lo que hubiese sido conveniente para su organización.

5. RELACIONADAS CON LOS LIBRAMIENTOS DE FONDOS (EPÍGRAFES II.8 Y III.4.2)

1. La gestión de los libramientos correspondientes a 2011 y 2012 se ha realizado en soporte papel, con desplazamiento de la documentación desde el exterior a los Servicios Centrales del MEYSS y en ocasiones en sentido inverso, lo que origina una mayor carga de trabajo y mayor coste de reprografía.
2. Por otra parte, las cuentas justificativas de estos libramientos se rindieron en 2011 con retraso en algunos casos, situación que se mantuvo en 2012.

La aprobación de estas cuentas o su reparo también ha sufrido retrasos generalizados. El origen de estas demoras se encuentra en los tiempos utilizados por las unidades involucradas tanto de los servicios centrales del MEYSS como de las propias Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería.

6. RELACIONADAS CON RECURSOS INFORMÁTICOS DE LAS CONSEJERÍAS Y DE LAS SECCIONES NO DEPENDIENTES DE CONSEJERÍA (EPÍGRAFE II.9)

1. Las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería carecen de aplicaciones informáticas para la gestión de algunos procedimientos recurrentes, tales como los de gestión de subvenciones y viajes del IMSERSO.
2. Estas unidades no pueden obtener directamente la información sobre las visitas a sus páginas web vinculadas al dominio del MEYSS, ni sobre sus contenidos, sino que esta información debe ser elaborada por la SGTIC, que ha indicado que la envía a la SGRIS para su posterior difusión. Sin embargo, durante la realización de los trabajos, las Consejerías de Suiza y Alemania señalaron que no habían dispuesto de ella.

Esta situación dificulta la toma de decisiones conducentes a mejorar los contenidos de las páginas web, lo que a su vez permitiría a las Consejerías reasignar con mayor eficacia sus recursos humanos a los distintos tipos de actividad.

3. Las páginas web no facilitan enlaces directos a ninguna de las sedes electrónicas del Ministerio⁸⁹ ni a un registro electrónico, para facilitar el acceso de los ciudadanos a los Servicios Públicos en la forma prevista en la Ley 11/2007 y en el RD 1671/2009 que la desarrolla.
4. Las Consejerías carecen de una aplicación para la gestión del *Programa de Vacaciones para Mayores y para el mantenimiento del empleo en Zonas Turísticas*, gestión que genera una significativa carga de trabajo, particularmente para aquellas que tienen un núcleo importante de población española con derecho al disfrute de este Programa.

7. RELACIONADAS CON LAS ACTIVIDADES DE INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO Y FOMENTO DE EMPLEO (EPÍGRAFES III.1 Y III.2)

1. Las actividades de información y asesoramiento y de fomento de empleo de las Consejerías y sus Secciones y de las Secciones no dependientes de Consejería está en aumento debido al actual movimiento migratorio. Sin embargo, para este tipo de actuaciones no existen protocolos de general aplicación por estas unidades.
2. La forma de registrar y cuantificar la actividad de estas unidades varía de unas a otras, incluso entre las dependientes de una misma Consejería, lo que resta fiabilidad a los datos estadísticos que la reflejan. Esta homogeneidad de los datos se hace especialmente necesaria en relación con la información y asesoramiento de las Secciones que dependen de Consejerías, pues es la actividad que realizan casi en exclusiva.
3. La mayor complejidad de las solicitudes de información exige una formación profesional continua del personal que realiza esta actividad.

⁸⁹ Desde el 10 de septiembre de 2014 se ha insertado un enlace directo a la Sede Electrónica del MEYSS en todas las webs de las Consejerías y Secciones.

4. En lo que respecta al fomento de empleo, en 2011 no consta la existencia de una planificación de las actuaciones de las Consejerías con objetivos orientados al fomento del empleo. Esta situación se ha mantenido durante 2012.

Por otra parte, el canal EURES, cuya función es relacionar las ofertas y las demandas de empleo, no está resultando lo eficaz que cabría esperar en la difusión de ofertas de trabajo y en la promoción de empleo, quizá debido a la excesiva información que se solicita de las empresas oferentes de empleo que desincentiva a estas a incluir sus ofertas en el mismo.

8. RELACIONADAS CON LA ACTIVIDAD DE GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS DE AYUDAS A LOS ESPAÑOLES EN EL EXTERIOR (EPÍGRAFE III.4)

A) De carácter general

1. Las convocatorias de ayudas de 2011 relativas a los programas de Asociaciones y Centros presentaban ciertas diferencias con lo establecido en la Orden TAS/874/2007, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y los retornados. Algunas de estas diferencias presentaban un encaje cuestionable en el marco normativo definido en la precitada Orden de bases.

Este problema ha desaparecido tras la entrada en vigor de la nueva Orden de bases de 2012, que regula estas ayudas de una forma más completa y precisa y a la que se adaptan escrupulosamente las sucesivas convocatorias de ayudas publicadas hasta la fecha.

2. En ninguna de las convocatorias de 2011 ha existido un manual de procedimiento para la gestión de estas ayudas por las Consejerías, las Secciones no dependientes de Consejería y por la propia SGIE.

Esta situación se ha mantenido, al menos, durante 2012 y primer semestre de 2013.

3. El procedimiento completo de gestión de las subvenciones desde la presentación de solicitudes hasta el pago de las ayudas, el control y seguimiento de las justificaciones de los beneficiarios y la gestión y justificación de los libramientos a justificar expedidos para el abono de las ayudas, se ha realizado durante el periodo fiscalizado en soporte papel, lo que dificulta la gestión, toda vez que los expedientes deben ser enviados al Ministerio para los trámites de intervención y para la realización de una parte de la gestión. A partir de 2013, en el programa de Centros, se ha implementado un procedimiento de gestión electrónica, que permite prescindir del soporte papel.

Paralelamente a lo anterior, estos procesos han carecido para las convocatorias analizadas de aplicaciones informáticas de uso común por las Consejerías, Secciones no dependientes de Consejería y por la Secretaría General. Por otra parte, los solicitantes no han dispuesto del acceso electrónico previsto en la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos para los trámites relacionados con sus solicitudes.

4. Subsisten las limitaciones en la constitución y composición de las Comisiones de Evaluación de las solicitudes que fueron puestas de manifiesto en el Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobado por su Pleno el 22 de diciembre de 2011⁹⁰. La mayor dificultad se concreta en la imposibilidad de que sean constituidas correctamente en las Consejerías que carecen del puesto de Secretario General en su plantilla, por lo que en estos casos, la correspondiente previsión normativa deviene de imposible cumplimiento.
5. Las propuestas de resolución formuladas por las Consejerías, Sección de Países Bajos y SGIE (antes Secretaría de Estado) como órganos de instrucción, fueron definitivas. A este respecto, si bien el art. 24 de la LGS permite que la propuesta de resolución provisional tenga el carácter de definitiva, en la medida en que, en el futuro, la tramitación electrónica, a la que se hace referencia en las alegaciones, permita reducir la duración actual del procedimiento sería aconsejable la formulación de una propuesta de resolución provisional motivada y su notificación a los interesados para la formulación de alegaciones, de acuerdo con lo previsto en el mismo art. 24 de la LGS.
6. La resolución de concesión firmada por la Secretaria General de Inmigración y Emigración de las ayudas concedidas por la Consejería de Portugal (por estar vacante el puesto) no indicó que actuaba por delegación como exige el art. 13.4 de la LRJPAC.
7. Las notificaciones de las resoluciones de concesión o denegación de las ayudas a los interesados se han verificado en las Consejerías analizadas, habiéndose comprobado que nunca se han producido dentro del plazo máximo de diez días a partir de la fecha en que fueron dictadas estas resoluciones, establecido en el art. 58 de la LRJPAC y en el art. 8.2 de la OM de bases de 2007 y en el art. 12.3 de la de OM de bases de 2012, sucesivamente. Por el contrario, siempre se demoraron hasta el momento en que estas dos Consejerías, como órganos pagadores, dispusieron de los fondos librados para el pago de las ayudas.

Como, además, estas fechas se situaron después de transcurrido el plazo máximo de seis meses para la notificación, contados desde la publicación de la correspondiente convocatoria, los interesados pudieron entender desestimadas sus solicitudes por silencio administrativo de acuerdo con lo establecido en el art. 25.5 de la LGS, en los arts. 8.2 y 4 de la OM de bases de 2007 y en los arts. 12.3 y 5 de la OM de bases de 2012, respectivamente.

8. Los plazos transcurridos entre las fechas de las resoluciones de los órganos concedentes y el pago de las ayudas, para lo que no existe un límite máximo, han sido de varios meses, llegando a ser de siete en algún caso. En general, este retraso ha estado vinculado a la existencia de reparos de la Intervención en la fase del reconocimiento de la obligación y ordenación del pago, cuya subsanación por los órganos de concesión retrasó la expedición de los oportunos libramientos.
9. Los órganos concedentes no realizaron en ninguna de las convocatorias una planificación de las actuaciones de seguimiento, control y evaluación de las ayudas concedidas en los términos establecidos en el art. 14 de la OM de bases de 2007 y luego en el art. 17 de la OM de 2012, no habiendo existido los oportunos planes anuales para ello, como prevé el art. 85 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones.
10. Han sido frecuentes los reparos de la Intervención a las cuentas justificativas de los libramientos expedidos para el pago de las ayudas presentadas por las Consejerías y por las

⁹⁰ Informe de Fiscalización de las ayudas otorgadas con cargo a créditos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a favor de emigrantes españoles no residentes en España o retornados.

Secciones de Andorra y Países Bajos, que han sido aprobadas por la DG competente con retrasos generalizados sobre el plazo de dos meses establecido en el art. 79 de la LGP. El origen de los retrasos se encuentra en los trámites realizados por los órganos pagadores, por el control interno y por los órganos de la SGIE.

11. Las resoluciones, por la Dirección General competente, de los recursos de reposición interpuestos por siete solicitantes de ayudas de Promoción Educativa a los que les habían sido denegadas, y el presentado por una asociación radicada en Portugal a la que le había sido denegada una ayuda del programa de Asociaciones de 2011, se produjeron después de transcurrido el plazo máximo de un mes establecido en el art. 117.2 de la LRJPAC para dictar y notificar la resolución de los recursos de reposición.
12. No consta que, en los supuestos en que los beneficiarios han realizado reintegros, se hayan liquidado los correspondientes intereses de demora, de acuerdo con lo establecido en el art. 90 del Reglamento de la LGS, si bien, en todos los casos observados, se trata de importes de pequeña cuantía.

B) Relacionados con las ayudas de promoción educativa del Programa de Educación

1. La DG competente envió a las Consejerías a las que había asignado fondos para estas ayudas (excepto a la de Suiza) una comunicación con criterios para la evaluación de las solicitudes y para la posterior concesión o denegación de las ayudas.

Estos criterios, que limitaban la concesión de ayudas a las solicitadas para estudios universitarios y a las formuladas por personas con discapacidad, modificaron la aplicación de los criterios de valoración establecidos en la OM de bases reguladoras y en la propia convocatoria y tuvieron como resultado que solicitantes que cumplían todos los requisitos fuesen excluidos *ab initio* de la posibilidad de obtener una ayuda a pesar de que en algunos casos sus solicitudes fueron incluso valoradas. La DG dejó fuera de la aplicación de sus criterios las solicitudes presentadas en la Consejería de Suiza y en la Sección de Andorra.

La importante limitación introducida por la DG no se ajustó a lo establecido en la OM de bases de 2007 y en la Resolución de la convocatoria, restringiendo el acceso a las ayudas a potenciales beneficiarios de las mismas.

C) Relacionados con las convocatorias de ayudas de los programas de Asociaciones y de Centros

1. En relación con las actuaciones de las Comisiones de Evaluación, cabe destacar lo siguiente:
 - La valoración por las Comisiones de Evaluación de las solicitudes presentadas en la convocatoria de 2011 del programa de Asociaciones se realizó sin atribuir a cada solicitud una puntuación. A este respecto debe señalarse que la Orden de bases de 2007 no estableció un valor expresado en puntos de cada uno de los criterios objetivos ni de los criterios de ponderación establecidos para este programa, ni tampoco lo hizo la convocatoria.

Por el contrario, para el programa de Centros, la convocatoria de 2011 sí estableció una ponderación con una puntuación máxima para cada uno de los cuatro criterios de valoración (que fueron los mismos que los de ponderación de la OM de bases para este

programa), pero no hubo una baremación de aplicación general para la graduación de las puntuaciones.

- En las convocatorias de 2012, las Comisiones de Evaluación de los dos programas otorgaron una puntuación a los criterios de valoración de las solicitudes previstos en la OM de bases y en las convocatorias (ponderación), pero se reprodujo el problema de 2011, pues no existió un baremo de aplicación general por todas ellas que permitiera graduar la valoración atribuida a cada criterio.
- Para los dos programas y en las dos convocatorias de 2011 (e igualmente de 2012), estas Comisiones convirtieron las valoraciones obtenidas en las formas indicadas en sus correspondientes propuestas de concretos importes individualizados de las subvenciones que dejaron reflejados en sus informes, si bien no consta el criterio utilizado en esta conversión, salvo en el caso de Suiza en que se observa que, teniendo en cuenta los importes globales asignados por la DG para cada programa y año, existe una relación entre la puntuación obtenida por cada solicitud y el importe individualizado propuesto, aunque las Comisiones de Evaluación de los dos programas no han hecho constar en sus actas la aplicación de este criterio de proporcionalidad.

En consecuencia, los órganos de instrucción primero y luego los concedentes dispusieron de un excesivo margen de discrecionalidad para la determinación de la concreta cuantía de cada ayuda, lo que no se compadece con los principios de objetividad y transparencia establecidos en el art. 8.3 de la LGS.

2. Los plazos transcurridos entre la formulación de las propuestas de resolución definitivas por los órganos de instrucción y la formulación de las respectivas resoluciones de concesión por las Consejerías, Sección de Países Bajos y Secretaría General, como órganos concedentes, previa fiscalización de los expedientes (y aprobación del compromiso de gasto), superaron, en general, el establecido de 15 días previsto en el art. 63 del Reglamento de la LGS.

En particular, en la convocatoria de 2011, el plazo para dictar resolución se situó entre 16 y 147 días en el programa de Asociaciones y entre 27 y 103 en el de Centros. En 2012, estos retrasos aumentaron, situándose el plazo para dictar resolución entre 26 y 167 días en el programa de Asociaciones y entre 37 y 193 en el de Centros. A mayor abundamiento, las resoluciones correspondientes al programa de Asociaciones fueron dictadas en 2013 (Alemania, Bélgica, Portugal y Suiza), y establecieron como plazo de justificación de las ayudas por los beneficiarios el previsto en la OM de bases de 2012, es decir el 31 de marzo de 2013, de imposible cumplimiento, pues en esa fecha ni siquiera se les había notificado la concesión, no conocían su importe individualizado, ni se les había abonado.

3. En relación con la verificación por las Consejerías y Secciones no dependientes de Consejería de las justificaciones de los beneficiarios, se ha observado la ambigüedad de la redacción del art. 13.4 de la OM de bases de 2007 relativo a la muestra de beneficiarios y de los justificantes a comprobar. Así, se produce la duda sobre si la muestra debe estar constituida por algunos justificantes elegidos de todas y cada una de las ayudas o si la muestra debe consistir en varios expedientes de concesión completos cuyos justificantes deberán ser verificados en su totalidad.

A este respecto, se ha constatado que no se impartieron criterios generales para determinar la amplitud de la muestra ni para la elección de sus elementos.

Esta situación se mantuvo durante 2012 y primer semestre de 2013.

4. En las Consejerías de la muestra se comprobó que estas no reclamaron sistemáticamente a los beneficiarios las justificaciones de la aplicación de las ayudas obtenidas por las convocatorias de 2011 no presentadas en el plazo de tres meses desde la finalización de la actividad subvencionada (art. 70.3 del Reglamento de la LGS y art. 13.2 de la OM de bases reguladoras). Cuando se produjo este incumplimiento, tampoco procedieron con carácter general a acordar y notificar a los interesados el inicio de los correspondientes procedimientos de reintegro (art. 30.8 de la LGS y art 13.9 de la OM de bases).
5. Se han producido dos comunicaciones de dos beneficiarios de subvenciones concedidas en 2011 por las Consejerías de Alemania y Francia a las que habían notificado el acuerdo de inicio del procedimiento de reintegro, indicando que procederían a realizarlo de manera fraccionada sin que las Consejerías como órganos concedentes hayan comunicado a los beneficiarios su improcedencia, ya que el procedimiento para el fraccionamiento del pago de una deuda reclamada se tiene que atener a lo previsto en el Reglamento General de Recaudación aprobado por RD 939/2005, de 29 de julio.

9. RELACIONADAS CON LA ACTIVIDAD DE GESTIÓN DE LAS AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS PARA EMIGRANTES (EPÍGRAFE III.5)

1. No está establecido un procedimiento único para la gestión de estas prestaciones. Por otra parte, ninguno de los procedimientos existentes está informatizado.
2. Los plazos de gestión de las solicitudes de la muestra superaron en algunos casos el plazo de seis meses establecido para la resolución y su notificación al interesado.
3. La resolución de uno de estos expedientes de ayudas, que se produjo a los 428 días, fue, indebidamente, denegatoria, pues los efectos del silencio administrativo son aquí positivos, de acuerdo con lo previsto en el art. 18 de la Orden TASS/561/2006 que regula estas ayudas, por lo que resulta contraria al art. 43.3.a de la LRJPAC, precepto que dispone que en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto solo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.
4. Se han observado retrasos generalizados, entre tres y seis meses, en la aprobación de las cuentas justificativas de los libramientos expedidos para el pago de estas prestaciones correspondientes a 2011.

10. RELACIONADAS CON LA GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN A FAVOR DE LOS NIÑOS DE LA GUERRA, PREVISTA EN LA LEY 3/2005 (EPÍGRAFE III.6)

Las instrucciones relacionadas con el desarrollo de estas prestaciones, presentan lagunas en algunos aspectos tales como el seguimiento del derecho a la prestación (control de vivencia), su extinción y el procedimiento a seguir en caso de reintegro.

11. RELACIONADAS CON LA GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TURISMO SOCIAL PARA MAYORES Y DE TERMALISMO (EPÍGRAFE III.7)

1. El IMSERSO, entidad gestora de la Seguridad Social, adscrita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, desarrolla su Programa de Turismo Social para Mayores a través de un contrato administrativo suscrito con una Unión Temporal de Empresas del sector turístico.

Las Consejerías y Secciones dependientes del MEYSS participan en la gestión de este programa, pero no disponen de instrucciones para desarrollar su actividad. Solamente reciben del IMSERSO o a través del propio contratista, un dossier con información técnica (número de plazas ofertadas, turnos, fechas, etc.), lo que, además, da lugar a diferencias en su actuación que repercuten en los beneficiarios de este programa (v.gr.: la Consejería de Suiza realiza una gestión más completa y garantista).

2. Aunque el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato establece que los viajes tendrán lugar desde octubre de un año a junio del siguiente, los viajes ofertados en la documentación recibida por las dos Consejerías de la muestra aparecen restringidos a los meses de febrero a junio en la temporada 2011-2012; y quedaron reducidos a los meses de marzo a junio en la temporada 2012-2013 para los españoles residentes en Alemania y de febrero a mayo para los de Suiza.
3. Se han constatado diferencias no aclaradas entre la información sobre las plazas ofertadas recibida de las Consejerías de Alemania y Suiza y la recibida del IMSERSO.

12. RELACIONADAS CON CUESTIONES DE IGUALDAD DE GÉNERO

En el desarrollo de este procedimiento fiscalizador no se han puesto de manifiesto incumplimientos de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

V. RECOMENDACIONES

1. El MEYSS debería promover la actualización de la normativa específica que regula las funciones de las Consejerías y de las Secciones, constituida básicamente por los Reales Decretos 904/2003 y 426/1993, adaptándola a los cambios que se han producido desde las fechas en que fueron aprobadas estas normas, especialmente a los derivados del marco normativo comunitario. Esta actualización debería, asimismo, aclarar la naturaleza de la relación entre las Consejerías y sus Secciones.
2. El MEYSS debería tener en cuenta en la determinación de su red de Consejerías y Secciones parámetros tales como la actividad que realizan estas unidades, la población que atienden, los flujos migratorios, sus plantillas y la posibilidad de prestar servicios a través de medios electrónicos, evitando el mantenimiento de Secciones que no tienen plantilla ni desarrollan actividad.

Asimismo, el MEYSS debería establecer criterios para determinar la adecuada dimensión de las plantillas de las diferentes Consejerías y Secciones.

En lo que respecta al fomento de empleo, el MEYSS debería incluir en la planificación de las actuaciones de las Consejerías y Secciones objetivos orientados a esta finalidad.

3. El MEYSS debería elaborar un protocolo o manual de procedimiento de aplicación común a todas las Consejerías y Secciones, para la gestión de los principales procedimientos administrativos que realizan estas unidades: ayudas a españoles en el exterior, ayudas asistenciales extraordinarias para emigrantes, prestación a favor de los niños de la guerra, colaboración en la gestión de los programas de turismo social para mayores y de termalismo, etc. Este manual debería completar también las lagunas existentes en algunos de estos procedimientos.

Asimismo, debería elaborar orientaciones precisas para el desarrollo de las actividades de información y asesoramiento y de fomento del empleo.

4. El MEYSS debería continuar con su política de trasladar e integrar sus Secciones en las sedes de los Consulados, reduciendo así el coste de sus servicios. En este sentido, el MEYSS debe, asimismo, explorar todas las vías que puedan conducir a optimizar los locales que se están utilizando, evitando espacios ociosos.

Por otra parte, el MEYSS debe agilizar el cobro de las cuotas correspondientes a la cesión de espacios de las Consejerías a la UNED y al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

5. El MEYSS debería convocar los correspondientes concursos para la cobertura de todos los puestos en comisión de servicios o adscripción provisional en las diferentes Consejerías y Secciones, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Ingreso de Personal de la Administración, Provisión de Puestos y Promoción, aprobado por RD 364/1995, de 10 marzo.
6. El MEYSS debería regularizar la situación de los trabajadores cedidos a la UNED y a una asociación de españoles en Reino Unido, para ajustarse a lo previsto en el art. 43 del Estatuto de los Trabajadores y a la normativa administrativa en materia de personal.
7. El MEYSS debería intensificar la formación del personal adscrito a las diferentes Consejerías y Secciones en aquellos aspectos más demandados por los ciudadanos que acuden a ellas en demanda de información y asesoramiento.
8. El MEYSS debería hacer un mayor uso de herramientas informáticas en la gestión de sus procedimientos, minimizando la utilización de soporte papel, con el fin de agilizar la gestión y disminuir sus costes.

Al respecto, el MEYSS debería convenir con el IMSERSO que le facilite una aplicación informática que apoye la gestión del Programa de Vacaciones para Mayores y para el mantenimiento del empleo en Zonas Turísticas, dada la significativa carga de trabajo que supone para aquellas Consejerías que tienen un núcleo importante de población española con derecho al disfrute de este Programa.

9. El MEYSS debería registrar y cuantificar la actividad de las Consejerías y Secciones utilizando los mismos parámetros, de forma que los datos estadísticos sobre su actividad sean homogéneos y permitan la realización de comparaciones y análisis para la mejora de la gestión. Esta homogeneidad de los datos se hace especialmente necesaria en relación con la actividad de información y asesoramiento.
10. Por lo que respecta a la gestión de ayudas para españoles en el exterior, el manual de procedimientos a que se refiere la recomendación nº 3, debería abordar, entre otras cuestiones, el establecimiento de un baremo para evaluar de forma precisa los criterios

establecidos en la Orden de bases, la forma de determinar el importe individualizado de cada subvención a partir de la valoración efectuada y la determinación de la forma en que se tienen que verificar las justificaciones presentadas, que debería extenderse a todas las solicitudes presentadas.

11. El MEYSS debería modificar la normativa relativa a la actuación de las Comisiones de Evaluación, de forma que se resolvieran las limitaciones existentes en cuanto a su constitución y composición, especialmente en el caso de las Consejerías que carecen del puesto de Secretario General en su plantilla.
12. Aunque el art. 24 de la LGS permite que la propuesta de resolución provisional formulada por el órgano instructor del procedimiento de concesión de subvenciones tenga el carácter de definitiva, el MEYSS debería establecer en las convocatorias de ayudas que la propuesta de dicho órgano instructor no sea directamente definitiva, sino que exista previamente una propuesta de resolución provisional que se notifique a los interesados para la formulación de alegaciones, lo que resultaría más acorde con el principio de transparencia establecido en el art. 8.3 de la LGS.
13. El MEYSS debería establecer y aplicar planes anuales de seguimiento, control y evaluación de las ayudas concedidas en los términos establecidos en el art. 85 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones.

Madrid, 20 de diciembre de 2014

EL PRESIDENTE

Fdo.: Ramón Álvarez de Miranda García