



N.º 1.531

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LAS
PENSIONES, PRESTACIONES Y AYUDAS JUSTIFICADAS EN EL
EJERCICIO 2021 CON CARGO AL PROGRAMA 231B
“ACCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES”**



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 28 de septiembre de 2023, el Informe de fiscalización de la gestión de las pensiones, prestaciones y ayudas justificadas en el ejercicio 2021 con cargo al programa 231B "Acciones en favor de los emigrantes", y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	9
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	11
II.1.	TRAMITACIÓN DE LAS PRESTACIONES Y AYUDAS CON CARGO AL PROGRAMA 231B EN LA APLICACIÓN INFORMÁTICA	12
II.2.	ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES Y ASISTENCIA SANITARIA EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES Y RETORNADOS.....	13
II.2.1.	Gestión de la prestación por razón de necesidad.....	14
II.2.2.	Gestión de la prestación para “Niños de la Guerra”.....	16
II.2.3.	Gestión de la pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados	19
II.2.4.	Gestión y control de la prestación de asistencia sanitaria	27
II.2.5.	Procedimientos de revisión de oficio y de reintegro de prestaciones y pensiones indebidas	29
II.3.	ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS Y DE LOS PROGRAMAS DE SUBVENCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES	31
II.3.1.	Concesión y justificación de las ayudas asistenciales extraordinarias	31
II.3.2.	Concesión y justificación de los programas de subvenciones	34
II.4.	PROCEDIMIENTO DE JUSTIFICACIÓN DEL PAGO DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES, AYUDAS EXTRAORDINARIAS Y SUBVENCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES	40
II.5.	ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LOS INFORMES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS	42
II.5.1.	Recomendaciones dirigidas al Gobierno.....	43
II.5.2.	Recomendaciones dirigidas a la SGCEEPR.....	43
II.6.	ALINEAMIENTO DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES, AYUDAS Y SUBVENCIONES CONTENIDAS EN EL PROGRAMA 231B CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	47
II.7.	PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO Y EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.....	50
III.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	52
III.1.	EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES Y ASISTENCIA SANITARIA EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES Y RETORNADOS	52
III.2.	EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS Y DE LOS PROGRAMAS DE SUBVENCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES	55
III.3.	EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE JUSTIFICACIÓN DEL PAGO DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES, AYUDAS EXTRAORDINARIAS Y SUBVENCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES	57

III.4. EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LOS INFORMES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS	57
III.5. EN RELACIÓN CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO	58
ANEXOS	59
ALEGACIONES FORMULADAS	123

RELACIÓN DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ARGENTINA	República Argentina
CHILE	República de Chile
CTMSS	Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
DGM	Dirección General de Migraciones
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
MÉXICO	Estados Unidos Mexicanos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
RLGS	Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
RPSP	Registro de Prestaciones Sociales Públicas
SGCEEPR	Subdirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior y Políticas de Retorno
SGPRN	Sistema de Gestión de Prestaciones por Razón de Necesidad
TRAGSATEC	Sociedad Estatal Tecnologías y Servicios Agrarios S.A., S.M.E., M.P.
URUGUAY	República Oriental de Uruguay
VENEZUELA	República Bolivariana de Venezuela

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO N.º 1	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS EN EL PROGRAMA 231B “ACCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES”	12
CUADRO N.º 2	NÚMERO DE BENEFICIARIOS E IMPORTES.....	20
CUADRO N.º 3	NÚMERO DE SOLICITUDES PENDIENTES DE RESOLVER.....	22
CUADRO N.º 4	PLAZO MEDIO DE RESOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES GRABADOS ..	22
CUADRO N.º 5	BENEFICIARIOS CON Y SIN INFORMACIÓN EN EL RPSP	26
CUADRO N.º 6	EXPEDIENTES QUE SUPERAN EL PLAZO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN..	37
CUADRO N.º 7	EXPEDIENTES QUE SUPERAN EL PLAZO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN..	39
CUADRO N.º 8	CUENTAS JUSTIFICATIVAS DE PAGOS A JUSTIFICAR	41
CUADRO N.º 9	ALINEAMIENTO DE LAS AYUDAS DEL PROGRAMA 231B CON LOS ODS.....	49

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N.º 1	EVOLUCIÓN BENEFICIARIOS DE LA PRESTACIÓN PARA “NIÑOS DE LA GUERRA” (RESIDENTES EN EL EXTERIOR Y EN ESPAÑA).....	18
---------------	---	----

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal de Cuentas ha realizado, a iniciativa propia, la **Fiscalización de la gestión de las pensiones, prestaciones y ayudas justificadas en el ejercicio 2021 con cargo al programa 231B "Acciones en favor de los emigrantes"** incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2023, aprobado por su Pleno el 21 de diciembre de 2022¹.

Esta fiscalización responde a los objetivos específicos 1.2 "Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas", 1.4 "Incrementar las fiscalizaciones operativas" y 2.3 "Contribuir al fortalecimiento del control interno", del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 25 de abril de 2018, actualmente en vigor.

Su realización obedece, en primer lugar, a la relevancia social del programa 231B "*Acciones en favor de los emigrantes*" cuyo objetivo es garantizar un nivel mínimo de protección de la ciudadanía española en el exterior en situaciones de necesidad, asegurando sus derechos económicos, sanitarios y sociolaborales, apoyando su integración social y el retorno a España de quienes lo demanden. En el año 2021, el número de personas con nacionalidad española que residían en el extranjero alcanzó la cifra de 2.654.723, según los datos del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero. El importe de las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2021 con cargo a este programa ascendió a 51.750.026,67 euros, siendo el número de beneficiarios de 21.380. Por otra parte, aconsejó la realización de esta fiscalización la constatación de la demora y retrasos existentes en el proceso de aprobación y rendición de las cuentas justificativas en todas aquellas prestaciones y ayudas concedidas en el exterior en las que existe un libramiento de pagos a justificar, al haberse advertido que en el ejercicio 2021 se aprobaron hasta 182 cuentas correspondientes a los ejercicios 2015 a 2018².

La fiscalización se refiere, en su ámbito subjetivo, a la Dirección General de Migraciones (DGM), dependiente de la Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

En concreto, las comprobaciones y pruebas de fiscalización se han realizado en la Subdirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior y Políticas de Retorno (SGCEEPR) dependiente de la DGM, la Subdirección General de Gestión Económica y Fondos Europeos, dependiente de la Secretaría de Estado de Migraciones, la Subdirección General de Gestión Económica y Oficina Presupuestaria, dependiente de la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y las Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (CTMSS) en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela.

El ámbito objetivo de la fiscalización está constituido por la gestión de las pensiones, prestaciones y otras ayudas justificadas con cargo al programa presupuestario 231B "*Acciones en favor de los emigrantes*".

Por último, el ámbito temporal de la fiscalización se refiere al ejercicio 2021, sin perjuicio del análisis de cuantos hechos y operaciones anteriores o posteriores se ha considerado oportuno realizar para el adecuado cumplimiento de los objetivos fijados para esta fiscalización.

¹ Esta Fiscalización se incluyó inicialmente en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2022.

² Según información facilitada por la Subdirección General de Gestión Económica y Fondos Europeos.

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 28 de abril de 2022, se trata de una fiscalización de cumplimiento y operativa, siendo los objetivos específicos de la misma los siguientes:

1. Verificar que la gestión de las pensiones y prestaciones y asistencia sanitaria reconocidas por la Dirección General de Migraciones se adecúa a la normativa aplicable, así como a los principios de eficiencia y economía.
2. Verificar que el procedimiento de concesión y gestión de las ayudas y subvenciones imputadas al programa 231B “*Acciones en favor de los emigrantes*”, se ajusta a la normativa reguladora y a los principios de buena gestión financiera.
3. Analizar que el procedimiento de justificación, presentación y rendición de las cuentas justificativas correspondientes a las prestaciones y ayudas concedidas en el exterior se adecua a su normativa reguladora.

Asimismo, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en la medida en que hayan guardado relación con los objetivos de la fiscalización.

La DGM ha prestado su colaboración con el Tribunal de Cuentas en el desarrollo de la fiscalización sin que se hayan producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos.

El [anexo 1](#) especifica la metodología aplicada en la Fiscalización y el [anexo 2](#) recoge el marco normativo aplicable a las pensiones, prestaciones y ayudas en favor de los emigrantes.

De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas se han puesto de manifiesto a los responsables del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de la Secretaría de Estado de Migraciones y de la DGM, así como al que fue titular de la Secretaría de Estado de Migraciones durante el periodo fiscalizado para que formularan alegaciones y presentasen cuantos documentos y justificantes estimaran pertinentes. El tratamiento de las alegaciones efectuadas y la documentación remitida se incluyen al final del presente Informe.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

El Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones atribuye a la DGM, las competencias en materia de atención a los españoles residentes en el exterior y retornados y, en concreto, a la SGCEEPR a la que corresponde, entre otras funciones³:

1. El reconocimiento y gestión de prestaciones económicas y ayudas asistenciales destinadas a españoles en el exterior y retornados.
2. La gestión de los programas de subvenciones y ayudas destinados a los españoles en el exterior y retornados.

Estas funciones se materializan a través del sistema de protección cuyos gastos se imputan al programa 231B “*Acciones en favor de los emigrantes*” que incluye:

1. Las prestaciones por razón de necesidad, que contienen: a) las prestaciones económicas por ancianidad y b) las prestaciones económicas por incapacidad absoluta (subconcepto presupuestario 492.00).
2. Las prestaciones para “Niños de la Guerra” (subconceptos presupuestarios 483.05 y 492.02).
3. La asistencia sanitaria y farmacéutica para los beneficiarios de la prestación por razón de necesidad y de “Niños de la Guerra” que carezcan de esta cobertura (subconcepto presupuestario 492.00).
4. Las pensiones asistenciales por ancianidad para españoles de origen retornados (subconcepto presupuestario 483.01).
5. Las ayudas asistenciales extraordinarias para españoles residentes en el exterior y para retornados (subconcepto presupuestario 492.01).
6. Programas de subvenciones destinados a los españoles en el exterior y retornados, que comprenden la gestión de los programas: a) de Asociaciones y b) de Mayores y Dependientes (subconcepto presupuestario 492.01).

En los ejercicios 2020 y 2021, el importe de las obligaciones reconocidas netas en el programa presupuestario 231B “*Acciones en favor de los emigrantes*”, fue el siguiente:

³ En el [anexo 3](#) se recoge el régimen jurídico de las pensiones, prestaciones, ayudas y subvenciones en favor de los emigrantes.

CUADRO N.º 1
OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS EN EL PROGRAMA 231B “ACCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES”
Ejercicios 2020 y 2021
(Euros)

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	DENOMINACIÓN	2020	2021
483.01	Pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados	6.438.551,73	7.024.332,22
483.05	Prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil	427.757,83	399.397,02
492.00	Prestaciones por razón de necesidad	34.502.504,42	36.351.656,86
492.01	Otras ayudas en favor de los emigrantes mayores, dependientes y jóvenes	4.877.465,71	4.367.567,14
492.02	Prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil	4.015.649,78	3.606.213,75
492.09	Prestaciones por razón de necesidad. Obligaciones ejercicios anteriores	0,00	859,68
TOTAL		50.261.929,47	51.750.026,67

Fuente: Elaboración propia a partir de la información entregada por la DGM.

Como puede observarse, el porcentaje más elevado de gasto corresponde al subconcepto 492.00 *Prestaciones por razón de necesidad* (también incluye la prestación por asistencia sanitaria), que en el ejercicio 2021 alcanzó un 70,24 % del total de las obligaciones reconocidas netas⁴.

II.1. TRAMITACIÓN DE LAS PRESTACIONES Y AYUDAS CON CARGO AL PROGRAMA 231B EN LA APLICACIÓN INFORMÁTICA

La DGM utiliza para la gestión de las prestaciones y pensiones financiadas con cargo al programa 231B la aplicación informática denominada Sistema de Gestión de Prestaciones por Razón de Necesidad (SGPRN).

En el presente subapartado se ha analizado el proceso de alta y gestión de las prestaciones y pensiones en la citada aplicación y se han advertido las siguientes incidencias:

1. La aplicación SGPRN incluye módulos para la gestión de las pensiones, prestaciones y asistencia sanitaria en favor de los emigrantes y retornados, pero no incluye módulos para la tramitación y gestión de las ayudas asistenciales extraordinarias ni para los programas de subvenciones, de manera que la totalidad de los procesos de gestión de las citadas ayudas se realiza mediante la formación de expedientes físicos de forma manual, tal y como se expone en el subapartado II.3 del presente Informe.
2. No es posible efectuar de manera telemática la solicitud de la prestación o de la pensión, ni la aportación de documentación que acompaña a cada una de las solicitudes, de manera que los expedientes se escanean, una vez que se ha efectuado la solicitud en soporte papel, con la documentación adjunta que corresponda.

⁴ En el ejercicio presupuestario 2022, se ha creado un subconcepto nuevo dentro del programa 231B “*Acciones en favor de los emigrantes*”, para diferenciar las partidas presupuestarias destinadas a Prestación por razón de necesidad, ancianidad e incapacidad (492.00) y Asistencia Sanitaria en el exterior (492.03).

3. No existe en la citada aplicación informática ningún mecanismo de control automatizado que establezca avisos temporales sobre los expedientes sin resolver y que están pendientes de la recepción de algún tipo de documentación, de manera que todo el control se efectúa de forma manual sobre los expedientes, en los que el gestor va efectuando anotaciones de forma periódica para verificar si se ha aportado la documentación requerida y poder retomar la resolución del expediente.
4. En el caso de los expedientes de prestaciones y pensiones que tienen que ser renovados anualmente, durante el año 2021 debido a las limitaciones existentes derivadas de la pandemia de COVID-19, y ante la imposibilidad de presentar la documentación de forma presencial, la SGCEEPR acordó permitir la renovación automática de estas prestaciones y pensiones cuyos beneficiarios deberían haber presentado su solicitud de renovación en el ejercicio 2020.

No obstante, a pesar de que esta medida resulta razonable, en las consultas de los expedientes efectuadas a través de la aplicación SGPRN no existe ninguna llamada, denominación o control que permita identificar si estos expedientes han sido replicados automáticamente, para ninguna de las prestaciones ni pensiones, por lo que no pueden realizarse comprobaciones específicas sobre los mismos.

5. La aplicación SGPRN no muestra los cambios de estados del beneficiario de la prestación o pensión, por lo que es necesario consultar el expediente del beneficiario para, a través del historial, poder verificar los cambios acaecidos y sus motivos.

Asimismo, en el caso de expedientes de herederos de prestaciones y pensiones, la aplicación asigna un número de control diferenciado al heredero, sin que exista un vínculo con el beneficiario fallecido, situación que dificulta el seguimiento de estos expedientes para los que se exigen requisitos específicos, como se expone posteriormente.

6. La documentación escaneada perteneciente a cada beneficiario se archiva en la aplicación SGPRN asignándole un número de control, dentro de cada expediente y se clasifica por año económico sin que exista ningún sistema de orden o sistematización que permita identificar a qué requisito pertenece la misma o si esta se adjunta como consecuencia de una primera solicitud o de una renovación, dificultando la consulta y seguimiento del expediente y ocasionando duplicidades en la documentación existente.
7. Existen numerosas deficiencias en la documentación grabada en la aplicación SGPRN que conforman los expedientes administrativos de concesión y resolución de las prestaciones y pensiones, fundamentalmente en aquellas cuya tramitación y/o resolución se efectúa en las CTMSS, de manera que no es posible determinar si la ausencia de documentación se debe a la inexistencia de la misma o a una falta de diligencia por parte de las CTMSS a la hora de cumplimentar los requerimientos de la aplicación.

II.2. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES Y ASISTENCIA SANITARIA EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES Y RETORNADOS

En este subapartado se exponen los resultados obtenidos del análisis del proceso de concesión y control de cuatro ayudas: a) las prestaciones por razón de necesidad, b) las prestaciones para “Niños de la Guerra”, c) las pensiones asistenciales por ancianidad para españoles de origen retornados, y d) las prestaciones de asistencia sanitaria vinculadas a las dos primeras prestaciones citadas.

Asimismo, se analizan los procedimientos de revisión de oficio efectuados por la DGM sobre las resoluciones de reconocimiento del derecho a las prestaciones y pensiones, así como los procesos de reintegro de aquellas que resultaron indebidamente percibidas como consecuencia de estas revisiones.

II.2.1. Gestión de la prestación por razón de necesidad

La concesión de la prestación por razón de necesidad tiene como objeto garantizar un mínimo de subsistencia para los españoles mayores de 65 años o incapacitados, que carezcan de recursos y vivan en países donde los sistemas públicos de protección social no cubran sus necesidades básicas. El [anexo 4](#) recoge el marco jurídico de esta prestación, los requisitos para su percepción y el procedimiento de tramitación.

A su vez comprende las siguientes modalidades prestacionales⁵:

1. Prestación económica por ancianidad: su finalidad es la de servir como garantía de cobertura de un nivel básico de protección a los emigrantes españoles mayores de sesenta y cinco años que residen en países cuya protección social es insuficiente o que carezcan de recursos.
2. Prestación económica por incapacidad absoluta: con la misma finalidad que la prestación anterior, pero dirigida a los españoles residentes en el exterior mayores de dieciséis años y menores de sesenta y cinco, que se encuentren incapacitados para todo tipo de trabajo.
3. Prestación de asistencia sanitaria: Los beneficiarios de la prestación económica por razón de necesidad tienen derecho a la cobertura de la contingencia de asistencia sanitaria (que incluye prestaciones sanitarias y farmacéuticas) cuando carezcan de ella en el país de residencia o cuando su contenido y alcance fueran insuficientes. Los resultados del análisis de la prestación de asistencia sanitaria se muestran de manera independiente, dada su singularidad, en el epígrafe II.2.4 de este Informe⁶.

Corresponde a la SGCEEPR el reconocimiento y pago de la prestación según establece el artículo 15 del Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados, si bien la instrucción del procedimiento se realiza en las CTMSS. La gestión del procedimiento se realiza a través de la aplicación SGPRN.

Durante el ejercicio 2021 el importe de las obligaciones reconocidas imputadas a presupuesto derivadas de la concesión de las prestaciones por razón de necesidad (sin considerar la prestación de la asistencia sanitaria) ascendió a 29.645.779,18 euros (29.644.919,50 del ejercicio 2021 y 859,68 de ejercicios anteriores), un 57,28 % del total de obligaciones imputadas al programa 231B.

⁵ Para las dos primeras prestaciones existen tres tipos de solicitudes:

- a. Solicitudes nuevas: presentadas por primera vez, para las que se requiere entre otra documentación identificativa, documento público de país de residencia, certificación de convivencia familiar, documentación acreditativa de la unidad familiar, certificación acreditativa o justificantes de ingresos, acreditación del valor de los bienes donados en su caso y declaración responsable de posesión de bienes.
- b. Renovaciones: durante el primer trimestre natural de cada año será necesario solicitar la renovación anual de la misma, requiriéndose para este trámite la certificación de fe de vida del solicitante y una declaración de ingresos.
- c. Herederos: en caso del fallecimiento del beneficiario, los herederos pueden solicitar el importe de las mensualidades devengadas y no percibidas en el plazo de tres meses desde su fallecimiento. Para ello será necesario presentar certificado de defunción del beneficiario de la prestación y el testamento acompañado de certificado de actos de última voluntad, o en su defecto declaración de herederos.

⁶ Los solicitantes de la prestación para “Niños de la Guerra”, que se analiza más adelante, también pueden ser beneficiarios de la prestación de asistencia sanitaria.

El número de beneficiarios de este ejercicio fue de 11.222 con el detalle por países que se refleja en el [anexo 5](#).

Tal y como puede observarse en el citado anexo, un elevado porcentaje de estas prestaciones se concentra en dos países: República Bolivariana de Venezuela (Venezuela) con un importe de 18.124.154,54 euros (un 61,14 % sobre el total de las obligaciones reconocidas) y 4.872 beneficiarios y República Argentina (Argentina) con un importe de 5.140.016,16 euros (un 17,34 % del total) y 3.458 beneficiarios.

Del análisis de la tramitación y resolución de estas prestaciones se advierten las siguientes incidencias:

1. No existe un concepto presupuestario específico para imputar las obligaciones reconocidas derivadas de la ejecución de las prestaciones por razón de necesidad, sino que se reflejan junto con el gasto ejecutado correspondiente a la prestación de la asistencia sanitaria en el subconcepto presupuestario 492.00 *Prestaciones por razón de necesidad*. Asimismo, no existe diferenciación presupuestaria, dentro de la propia prestación por razón de necesidad que identifique entre los importes ejecutados derivados de ancianidad y los de incapacidad.

No obstante, esta información aparece diferenciada en la aplicación de gestión SGPRN si bien los importes corresponden a las prestaciones resueltas y concedidas en el ejercicio y no a las obligaciones imputadas a presupuesto, que no son coincidentes.

En concreto, existe una diferencia de 194.991,90 euros entre ambos importes ya que la imputación a presupuesto se efectúa de manera trimestral mientras que en la base de datos extraída del SGPRN el importe concedido es anual, dado que corresponde al importe comunicado en la resolución de concesión, por lo que estos desfases se generan, fundamentalmente, en las prestaciones resueltas a final de año. Por otro lado, existen ajustes derivados de las devoluciones de prestaciones indebidamente percibidas que no constan en la base de datos entregada al Tribunal.

De esta forma, según consta en la aplicación SGPRN los importes concedidos en el ejercicio 2021 ascendieron a 29.839.911,40 euros, de los que 29.410.939,20 euros (98,56 %) correspondían a la prestación económica por ancianidad y 428.972,20 euros (1,44 %) a la prestación económica por incapacidad absoluta.

2. Del examen de la documentación contenida en la aplicación de gestión SGPRN correspondiente a 151 expedientes de la muestra seleccionada de estas prestaciones de los ejercicios 2019 a 2022 y del análisis del cumplimiento de los requisitos necesarios para su concesión (ver [anexo 1](#) sobre metodología de la Fiscalización), se advierten las siguientes incidencias:

- a) En 83 expedientes (54,97 % de la muestra) el plazo de resolución de la concesión ha sido superior a seis meses desde la fecha de presentación de la solicitud, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 8/2008⁷, y superando en 45 de ellos los ocho meses, sin que exista constancia de un acuerdo de ampliación del plazo máximo de resolución ([anexo 6](#)).

⁷ Transcurrido el plazo máximo de seis meses, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en los registros del órgano competente para su tramitación, sin que se haya notificado resolución expresa, podrá entenderse desestimada.

- b) En 23 expedientes (un 15,23 %) se ha advertido la ausencia de documentación requerida para la tramitación y aprobación del expediente administrativo en la aplicación SGPRN, con la casuística que se detalla en el [anexo 7](#).
- c) En 12 expedientes (7,95 %) no consta ninguna documentación en la aplicación SGPRN (expedientes n.ºs 51137, 69836, 72918, 101507 y 113778, correspondientes a renovaciones del ejercicio 2021; n.ºs 63634, 64827, 73983, 80729, 87926 y 130785 correspondientes a renovaciones del ejercicio 2019 y expediente n.º 133484 correspondiente a una nueva solicitud del año 2019).

Como se ha expuesto anteriormente, debido a las limitaciones existentes durante la pandemia de COVID-19, la SGCEEPR acordó permitir la renovación automática durante el año 2021 de las prestaciones y pensiones anteriormente reconocidas.

En consecuencia, no se exigieron certificaciones de fe de vida ni declaraciones de ingresos en ninguna de estas renovaciones automáticas, realizándose en algunos casos simples comprobaciones telefónicas, procedimiento que, si bien se considera adecuado dadas las circunstancias, por sí solo no resulta suficiente para tener certeza de la pervivencia de los requisitos del beneficiario para su percepción.

Además, no existe en la aplicación SGPRN ningún registro o control que permita identificar los expedientes que fueron renovados automáticamente para ninguna de las prestaciones y pensiones, por lo que no puede conocerse el número total de estos expedientes si no es mediante su selección y examen individual.

A mayor abundamiento, de las comprobaciones efectuadas sobre los expedientes de renovaciones del año 2021 en los que no existía documentación en el SGPRN, no pudo evidenciarse que correspondieran a renovaciones automáticas, ya que además de la ausencia de la documentación, no existía ninguna referencia o anotación en el sistema que así lo indicara.

- d) El artículo 8.2.g) del Real Decreto 8/2008, establece que para determinar el cómputo de ingresos que perciba el interesado y/o los miembros de la unidad económica de convivencia es necesaria la presentación de documentos justificativos de los ingresos percibidos, si bien permite también la declaración responsable del solicitante de no haber percibido ingresos, rentas o pensión de cualquier naturaleza.

En este sentido, un elevado porcentaje de los expedientes analizados, un 50,46 %, presenta únicamente la declaración responsable de no percepción de ingresos. A pesar de este elevado porcentaje, ni la SGCEEPR ni las CTMSS disponen de las herramientas necesarias para poder realizar las comprobaciones que evidencien que la situación económica del solicitante se corresponde con lo declarado, al no tener acceso a la mayoría de los registros públicos con datos sobre ingresos o patrimonio de los interesados en los países de residencia correspondientes.

II.2.2. Gestión de la prestación para “Niños de la Guerra”

La prestación económica para “Niños de la Guerra” tiene como finalidad paliar las consecuencias negativas que para los ciudadanos de origen español tuvo el ser desplazados desde su infancia al extranjero como consecuencia de la Guerra Civil española, prestando especial atención a quienes

tengan un mayor grado de necesidad. El [anexo 8](#) recoge el marco jurídico de esta prestación y los requisitos para su percepción.

El artículo 13 de la Orden TAS/1967/2005, de 24 de junio, establece las competencias para la instrucción del procedimiento en función del país de residencia del solicitante: a) la SGCEEPR en el caso de ciudadanos retornados y residentes en España y b) las CTMSS cuando son residentes en el extranjero⁸. En ambos supuestos la gestión del procedimiento se realiza a través de la aplicación SGPRN.

En el análisis efectuado sobre la gestión de esta prestación económica se han observado las siguientes incidencias:

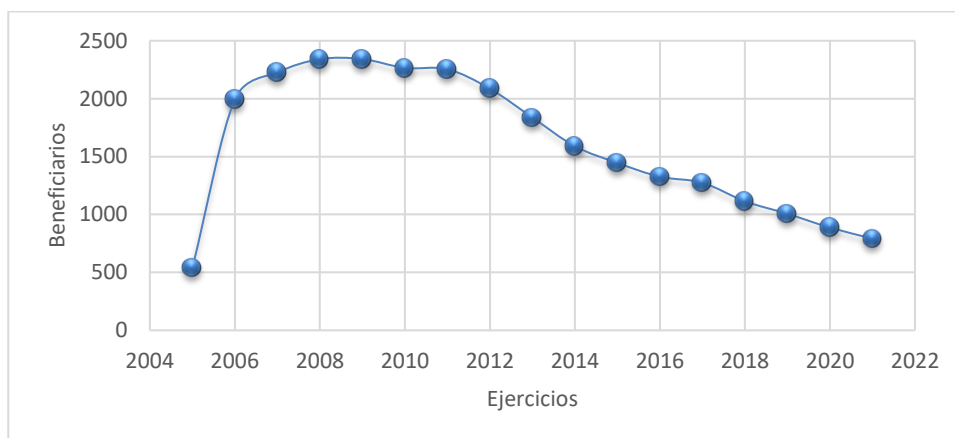
1. Al final del ejercicio 2021 el número de beneficiarios de la prestación económica para “Niños de la Guerra” ascendió a 792 y el importe de obligaciones reconocidas netas imputadas a presupuesto fue de 4.005.610,77 euros (3.606.213,75 euros corresponden a 707 beneficiarios residentes en el exterior y 399.397,02 euros a 85 beneficiarios retornados y residentes en España).

Del detalle mostrado en el [anexo 9](#) referente a beneficiarios residentes en el extranjero (26 países) que percibieron esta prestación económica en el ejercicio 2021, se observa que los países donde reside un mayor número de perceptores son los Estados Unidos Mexicanos (México), Argentina y República de Chile (Chile), que suponen el 35,22 %, el 16,69 % y el 11,17 % respectivamente. Por el contrario, existen países en los que el número de perceptores es muy bajo, existiendo un único beneficiario en cinco países y dos en otros cinco.

2. Si se observa la evolución del número de beneficiarios de la prestación desde su inicio en 2005 hasta el ejercicio 2021, tal y como se muestra en el siguiente gráfico, y se detalla en el [anexo 10](#), existe una clara tendencia decreciente en el número de perceptores como lógica consecuencia de la elevada edad de los beneficiarios y del número irrelevante de nuevas solicitudes que se presentan cada año que, como se verá a continuación, son en su mayor parte solicitudes de renovación.

⁸ Al igual que sucede con las prestaciones económicas por razones de necesidad, en estas prestaciones económicas existen tres tipos de solicitudes: nuevas, renovaciones y herederos.

GRÁFICO N.º 1
EVOLUCIÓN BENEFICIARIOS DE LA PRESTACIÓN PARA “NIÑOS DE LA GUERRA”
(RESIDENTES EN EL EXTERIOR Y EN ESPAÑA)
Ejercicios 2005 a 2021



Fuente: Informe de Gestión 2021 de la Secretaría de Estado de Migraciones.

Esta tendencia a la baja de la prestación debida a la naturaleza del colectivo al que va dirigida es indicativa de su desaparición en unos años, y así, en el ejercicio 2021 representaba únicamente el 7,74 % del total de las obligaciones imputadas al programa 231B.

3. De las solicitudes presentadas en los tres últimos ejercicios, el 94,36 % corresponden a renovaciones anuales ya que la mayoría de los posibles beneficiarios las presentaron en los años siguientes a la entrada en vigor de la *Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se 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, sin que existan, dado el perfil de los perceptores, nuevos solicitantes* que reúnan los requisitos para su percepción.

A mayor abundamiento, se ha comprobado que muchas de las solicitudes registradas en la aplicación SGPRN como nuevas, corresponden en realidad a beneficiarios a los que ya se había reconocido la prestación en ejercicios anteriores y que no solicitaron la renovación anual correspondiente, teniendo que volver a presentar la solicitud, de forma que consta como solicitud nueva en la aplicación.

Tampoco en este caso se exigieron certificaciones de fe de vida en las renovaciones automáticas producidas durante 2021, realizándose en algunos casos comprobaciones telefónicas. Como ya se ha señalado, si bien esta comprobación se considera adecuada, es insuficiente por sí sola, ante la imposibilidad de tener certeza de la pervivencia de los requisitos del beneficiario para su percepción, de modo especialmente relevante en este caso dada la elevada edad de los beneficiarios de esta prestación.

Al igual que ocurre para las prestaciones económicas por razón de necesidad, no existe en las consultas de los expedientes efectuadas a través de la aplicación SGPRN ninguna llamada, denominación especial o control que permita identificar si estos expedientes han sido replicados automáticamente, por lo que no puede conocerse el número total de estos expedientes si no es mediante su selección y examen individual.

Del examen de la documentación contenida en la aplicación de gestión SGPRN correspondiente a 133 expedientes seleccionados de esta prestación de los ejercicios 2019 a 2021⁹ y del análisis del cumplimiento de los requisitos necesarios para su concesión, se aprecia la ausencia de documentación en algunos de los expedientes analizados, concretamente:

1. No consta el documento de solicitud inicial en la aplicación SGPRN del expediente n.º 132949 del que únicamente constan los documentos acreditativos de ingresos.
2. En cinco de los expedientes analizados (n.ºs 105743, 106430, 116022, 118622 y 130145) no existe documentación acreditativa adjunta a las solicitudes en la aplicación SGPRN, sin que esta situación se deba a la renovación automática de los expedientes como consecuencia de la pandemia de COVID-19 ya que son anteriores al ejercicio 2020, cuestión que debe ser resuelta tanto por la SGCEEPR como por las CTMSS.

II.2.3. Gestión de la pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados

La pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados regulada en Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, se articula como un mecanismo de protección para todos aquellos españoles de origen que retornan a España y se encuentran en una situación de precariedad al carecer de recursos suficientes para cubrir sus necesidades.

La regulación jurídica de esta pensión, los requisitos para su percepción y el procedimiento de gestión se detallan en el [anexo 11](#).

La pensión se gestiona centralizadamente por la SGCEEPR a través de la aplicación SGPRN en todas sus fases: instrucción, reconocimiento, pago y resolución de posibles recursos interpuestos.

Por otra parte, al ser los beneficiarios residentes en España, la tramitación de estas pensiones se realiza mediante el sistema de pagos en firme, previa justificación del derecho a su percepción¹⁰.

A continuación, se exponen los resultados más relevantes derivados del análisis efectuado sobre la gestión de estas pensiones:

II.2.3.1. INCREMENTO EN EL NÚMERO DE BENEFICIARIOS

Desde el ejercicio 2017 hasta el 2021 se ha producido un incremento paulatino y significativo tanto del número de beneficiarios como de los importes en concepto de obligaciones reconocidas, tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

⁹ Se han seleccionado 31 expedientes resueltos en el ejercicio 2019, 43 en 2020 y 59 en 2021, correspondientes a nuevas solicitudes, renovaciones y herederos tanto de residentes en España como en el extranjero.

De la muestra analizada, más de la mitad de las solicitudes fueron presentadas por primera vez en el ejercicio 2005, en concreto el 51,91 %, disminuyendo este porcentaje a lo largo del tiempo, de forma que en el ejercicio 2021 no existe ninguna solicitud calificada como nueva. En consecuencia, la mayoría de los expedientes analizados corresponden a renovaciones (un 98 % de la muestra).

¹⁰ Al igual que sucede con las prestaciones por razones de necesidad y las prestaciones para "Niños de la Guerra" existen tres tipos de solicitudes: nuevas, renovaciones y herederos.

CUADRO N.º 2
NÚMERO DE BENEFICIARIOS E IMPORTES
Ejercicios 2017 a 2021
(Euros)

EJERCICIO ECONÓMICO	BENEFICIARIOS	IMPORTES
2017	354	1.223.096,00
2018	555	1.860.164,00
2019	976	4.759.734,00
2020	1.208	6.438.552,00
2021	1.197	7.024.332,22

Fuente: Informe de Gestión 2021 de la Secretaría de Estado de Migraciones.

El número de beneficiarios experimentó un incremento de un 238,14 % en el citado período por las causas que se expondrán más adelante. De igual forma, el sustancial aumento en los importes de las obligaciones reconocidas en cuantías no previstas en los presupuestos para esta finalidad hizo necesaria la aprobación de modificaciones presupuestarias en los ejercicios 2019, 2020 y 2021.

Durante el ejercicio 2021 se reconocieron obligaciones por importe de 7.024.332,22 euros, con un incremento del 474,31 % en el período referido (más del doble que el número de beneficiarios) debido a que las nóminas de los últimos años han incorporado los atrasos a los que tenían derecho los beneficiarios, que se habían acumulado como consecuencia del considerable retraso existente en el reconocimiento de estas pensiones.

Esta situación generó una importante carga de trabajo no prevista para la SGCEEPR. Así, solo en el ejercicio 2019 el número de solicitudes presentadas y grabadas en la aplicación informática de gestión SGPRN ascendió a 2.866 y en el 2020, a pesar de la pandemia de COVID-19 y de las limitaciones impuestas, este número fue de 1.110¹¹.

A mayor abundamiento, las cifras anteriores se refieren solo a una parte de las solicitudes realmente presentadas ya que, debido a su elevado número y a las limitaciones de personal de la citada Subdirección, muchas no estaban grabadas en la aplicación informática en el momento de la presentación quedando pendiente su registro y generando un significativo retraso de hasta varios años en la resolución de los expedientes y en el reconocimiento del derecho de los posibles beneficiarios perceptores de la pensión.

II.2.3.2. ESPECIAL REFERENCIA A LOS BENEFICIARIOS PROCEDENTES DE VENEZUELA

Del análisis de las solicitudes presentadas y grabadas en la aplicación SGPRN por país de procedencia del solicitante en los ejercicios 2019 a 2021, se advierte que la mayoría fueron realizadas por españoles retornados procedentes de Venezuela tal y como se muestra en el citado [anexo 12](#), alcanzado un porcentaje en el período del 90,87 %.

Este elevado número de solicitantes rompió con la tendencia existente hasta el año 2018. Las causas que determinaron esta variación fueron las siguientes:

¹¹ Según información incluida en la Base de datos de prestaciones y pensiones de los ejercicios 2019, 2020 y 2021 extraída de la aplicación SGPRN y facilitada por la SGCEEPR al Tribunal de Cuentas a fecha 9 de marzo de 2022, cuyo detalle se refleja en el [anexo 12](#).

1. El importante incremento de españoles retornados procedentes de Venezuela mayores de 65 años ([anexo 13](#)) que se produjo a partir del ejercicio 2015¹² y que constituyen la población susceptible de solicitar la pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados.
2. El cambio de criterio acaecido en el ejercicio 2018, respecto al cómputo de los ingresos personales imputables en el caso de los solicitantes españoles de origen retornados procedentes de Venezuela.

Hasta el año 2018, para este colectivo y para el resto de los beneficiarios, en cumplimiento del artículo 6 del Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, se consideraba como ingreso imputable la pensión contributiva concedida en su país de origen, por lo que muchas solicitudes fueron denegadas por sobrepasar los ingresos el límite mínimo establecido.

No obstante, desde el año 2016, Venezuela no permite el cobro en el extranjero de las pensiones concedidas por ese país, produciéndose una situación paradójica: el pensionista español retornado que tenía reconocida una pensión en Venezuela no podía percibirla al residir en España, pero debía, sin embargo, computarla como ingreso a efectos del reconocimiento de la pensión asistencial española por ancianidad para españoles de origen retornados, por lo que la mayoría de las solicitudes fueron denegadas.

Las circunstancias descritas originaron la interposición de recursos contra las resoluciones desestimatorias de las pensiones asistenciales para retornados, motivadas por la situación de inequidad en la que se encontraban estos españoles.

Como consecuencia de los hechos anteriores, el 13 de septiembre de 2018, la DGM elevó consulta a la Abogacía del Estado, para que emitiera un informe sobre la legalidad de un cambio de criterio respecto al cómputo de los ingresos imputables en el caso específico de los españoles retornados procedentes de Venezuela, de manera que se consideraran los ingresos efectivamente pagados y no los reconocidos.

El 17 de septiembre de 2018 se emitió informe favorable del Abogado del Estado, considerando adecuado y ajustado a derecho el criterio planteado por la DGM. El cambio de criterio dio lugar a un importante incremento de solicitudes y de reconocimientos de esta pensión asistencial, otro de los motivos del considerable aumento de las obligaciones reconocidas desde 2019.

II.2.3.3. RETRASO EN LA RESOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES

A finales de marzo de 2022, el número de solicitudes presentadas y pendientes de resolver procedentes fundamentalmente de los ejercicios 2020 y 2021, ascendía a 1.395, tal y como puede observarse en el siguiente cuadro:

¹² Según datos del Instituto Nacional de Estadística, esta cifra era de menos de 4.000 habitantes al año hasta el 2014, aumentando considerablemente en el 2015 a 7.579 habitantes y creciendo exponencialmente hasta alcanzar su pico en el 2018 con 18.232 retornados; disminuyendo a 13.349 habitantes en el 2019 y 3.904 en el 2020, como consecuencia de la pandemia de COVID-19 e incrementándose de nuevo en 2021.

CUADRO N.º 3
NÚMERO DE SOLICITUDES PENDIENTES DE RESOLVER
Ejercicios 2020 y 2021

EJERCICIOS	GRABADAS EN SGPRN	NO GRABADAS EN SGPRN	PENDIENTES DE RESOLVER
2020	190	560	750
2021	51	594	645
TOTAL	241	1.154	1.395

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por la SGCEEPR.

De las cifras anteriores, 1.154 (82,72 %) correspondían a solicitudes de pensiones asistenciales por ancianidad que no estaban grabadas en la aplicación SGPRN, por lo que ni siquiera se había comenzado a recopilar la información necesaria para tramitar el expediente.

Como consecuencia de lo anterior, en estos ejercicios se produjo un acusado retraso en la resolución y concesión de estas pensiones, ya que el tiempo promedio de resolución se incrementó notablemente, llegando a alcanzar dicho plazo en el ejercicio 2019, solo para las solicitudes presentadas y grabadas, más de 15 meses, como se expone en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 4
PLAZO MEDIO DE RESOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES GRABADOS
Ejercicios 2018 a 2021

2018	2019	2020	2021
8 meses y 7 días	15 meses y 4 días	7 meses y 7 días	3 meses y 19 días

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGCEEPR.

Debe no obstante indicarse que los datos anteriores solo reflejan el retraso correspondiente a las solicitudes grabadas en la aplicación de gestión y no el del total de solicitudes presentadas, por lo que el tiempo promedio real de resolución, como se verá a continuación, será más alto que el mencionado anteriormente, fundamentalmente para los ejercicios 2020 y 2021, en los que existía un elevado número de solicitudes no grabadas.

Concretamente, la propia SGCEEPR estimaba, a marzo de 2022, la existencia de un retraso de 21 meses en la tramitación y resolución de expedientes, ya que, hasta enero de 2022, no se empezó la tramitación de expedientes correspondientes al primer trimestre de 2020¹³.

Esta situación supone un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 8/2008, que establece un plazo de seis meses para la resolución del expediente desde la presentación de la solicitud y es contradictoria con la finalidad de esta pensión asistencial como medio de protección ante situaciones de precariedad, pudiendo generar situaciones de desamparo en aquellos solicitantes que durante el plazo de espera de resolución de sus expedientes carecieran de medios para subsistir.

¹³ Según información recogida en la memoria justificativa del encargo de gestión efectuado por la DGM para solventar esta situación.

II.2.3.4. PERSONAL DE LA SGCEEPR DEDICADO A TRAMITAR ESTAS PENSIONES

La Relación de Puestos de Trabajo de la SGCEEPR a fecha 14 de enero de 2022, contaba con un total de 51 puestos de funcionarios y tres de personal laboral, de los que tan solo 25 puestos de funcionarios y uno de personal laboral estaban ocupados, estando el 51,85 % de los puestos de la plantilla vacantes.

A la vista de las tareas que desarrolla la SGCEEPR para la concesión y gestión de estas pensiones y otras ayudas, la insuficiencia de recursos disponibles de personal ha podido influir en la existencia de las múltiples incidencias en el procedimiento que se ponen de manifiesto a lo largo del presente Informe.

En efecto, esta falta de personal, unida al importante incremento en el número de solicitudes fueron la causa fundamental del sustancial retraso en la resolución de expedientes de estas pensiones detallado en los epígrafes anteriores. Este problema se agravó aún más debido a:

1. La paralización en la gestión ordinaria sufrida a partir de marzo del 2020 con la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19.
2. La paralización y posterior ralentización de los trabajos durante unos meses provocados por un incidente de ciberseguridad ocurrido en junio del 2021 en el Ministerio y que afectó a la SGCEEPR.

Para intentar solventar el retraso en la tramitación de los expedientes, el 1 de abril del 2022 se formalizó el *“Encargo de la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a la Sociedad Estatal Tecnologías y Servicios Agrarios S.A., S.M.E., M.P., (TRAGSATEC), para la asistencia técnica en el plan de choque para agilizar el atraso de solicitudes iniciales de pensiones para españoles retornados en situación de elevado vulnerabilidad y riesgo de exclusión social”*.

Este encargo a medios propios personificados tiene por objeto las fases iniciales de la tramitación de los expedientes: recogida y clasificación de documentación, recopilación y propuesta de requerimientos, grabación de expedientes y apoyo en la gestión, mientras que el personal funcionario es el encargado de valorar y elevar las propuestas de resolución.

Dicha propuesta contempla un equipo de seis personas, por un período de nueve meses, dentro de los cuales se prevé resolver todas las solicitudes pendientes del año 2020 y 2021.

El presupuesto máximo aprobado fue de 169.854,70 euros (130.556,70 euros para el ejercicio 2022 y 39.298 euros para el 2023), de manera que solo se abonarán los servicios realmente prestados y certificados por el coste real de los mismos y hasta el límite de este presupuesto.

II.2.3.5. ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES

Del examen de la documentación contenida en la aplicación de gestión SGPRN correspondiente a los 69 expedientes seleccionados de estas pensiones, correspondientes a los ejercicios 2018 a

2021¹⁴, y del análisis del cumplimiento de los requisitos necesarios para su concesión, se advierten las siguientes incidencias:

1. Una vez se inicia el procedimiento, su tramitación se ralentiza debido a la complejidad y casuística existente en la comprobación de los requisitos, fundamentalmente los relacionados con la verificación de los años de residencia en el territorio nacional y el cómputo de ingresos.

Asimismo, el perfil del solicitante (mayor de 65 años con situación económica vulnerable) limita mucho el uso de medios electrónicos para el envío y recepción telemáticos de la documentación necesaria para su tramitación.

En consecuencia, para la comprobación de los requisitos de la mayoría de las solicitudes es imprescindible la realización por parte de la SGCEEP de requerimientos adicionales de información, que provocan una ralentización mayor en la resolución de los expedientes. Así se ha comprobado que en un 88,41 % de los expedientes de la muestra analizados fue necesario reiterar al solicitante la remisión de documentación que justificara los requisitos exigidos ya que no se aportó con la solicitud inicial.

2. Para verificar el cumplimiento del requisito de la carencia de rentas o ingresos suficientes, solo se consideran como ingresos imputables las ayudas que perciba el solicitante con carácter periódico y permanente, tal y como determina el artículo 6 del Real Decreto 8/2008.

Se ha comprobado que en dos (2,90 %) de los expedientes analizados (n.ºs 137899 y 137900) los beneficiarios de la pensión (cónyuges) tenían una cuenta corriente en el ejercicio 2019 con un saldo de 46.521 dólares americanos, cuyo importe no fue considerado como computable al no tener el carácter de ingreso periódico.

Esta circunstancia, aunque se ajusta a las previsiones del Real Decreto, contrasta con el carácter asistencial y con la finalidad protectora de la pensión dirigida a población de especial vulnerabilidad y carente de recursos. Esta tipología de supuestos debería ser analizada por la DGM para evaluar si se ajusta a la naturaleza y finalidad de la prestación y, en su caso, proponer las medidas normativas oportunas¹⁵.

3. En el caso de las renovaciones anuales de expedientes, durante el período analizado la SGCEEP efectuó algunas de las renovaciones automáticas sin requerir que el beneficiario presentara la documentación necesaria para la renovación. Estas renovaciones automáticas se efectuaron para evitar dejar desprotegidos a los beneficiarios como consecuencia de dos hechos:

- a) Debido al retraso acumulado desde el año 2018 en la tramitación y resolución de los expedientes.

¹⁴ Dado el retraso existente en la resolución de expedientes que afecta fundamentalmente a los ejercicios 2020 y 2021 se ha procedido a la selección de expedientes de los ejercicios 2018 a 2021. Asimismo, se han seleccionado expedientes correspondientes a las tres modalidades de solicitudes: nuevas, renovaciones y herederos.

¹⁵ La DGM en sus alegaciones expone que existe una contradicción entre el cumplimiento del requisito de carencia de rentas y el cómputo exclusivo de los ingresos de carácter periódico y permanente, tal y como establece el Real Decreto 8/2008 que se intentará corregir con la aprobación del Reglamento de desarrollo de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior.

Por otra parte, la DGM afirma que adquiere especial relevancia la Resolución de 20 de junio de 2023, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el INSS y la DGM para la cesión o suministro de información a las administraciones públicas (Boletín Oficial del Estado de 26 de junio de 2023).

b) Debido a las limitaciones existentes durante la pandemia de COVID-19.

De los 40 expedientes analizados de la muestra seleccionada de renovaciones, en 7 casos (un 17,50 %) correspondientes a solicitudes de 2018 y 2019, se realizó una renovación automática del expediente, comprobando únicamente *a posteriori* la supervivencia del beneficiario mediante una llamada telefónica, procedimiento que, como se ha señalado, no se considera suficiente para verificar este requisito.

Por otro lado, no existe en la aplicación SGPRN ningún registro o control que permita identificar el expediente que ha sido replicado automáticamente, por lo que, tampoco en este caso puede conocerse el número total de expedientes en esta situación, si no es mediante su selección y examen individual.

4. En relación con los expedientes de nuevas solicitudes se ha comprobado que en siete de ellos sobre 14 analizados (el 50 % de la muestra), los solicitantes presentan una declaración responsable de carencia de ingresos, rentas o pensiones de la unidad económica de convivencia sin que pueda comprobarse en la mayoría de las ocasiones que esta circunstancia sea cierta, al no tener la SGCEEPR acceso a la mayoría de los registros públicos con datos sobre ingresos o patrimonio de los interesados en los países de procedencia de los solicitantes.
5. En cuatro de los expedientes analizados (n.º 131127 solo para la renovación del ejercicio 2019 y n.ºs 131261, 136384 y 136425 para 2020) no existe en la aplicación de gestión la documentación adjunta necesaria para justificar el cumplimiento de los requisitos para la concesión de la pensión (declaración de ingresos y fe de vida).
6. Tres expedientes revisados correspondientes a pensiones solicitadas por herederos de beneficiarios fallecidos (n.ºs 71370, 136212 y 137836), fueron resueltos excediendo el plazo de tres meses previsto en el artículo 11 del Real Decreto 8/2008, debido a que, en el momento de los fallecimientos, la SGCEEPR no había tramitado aún, ni resuelto, las solicitudes iniciales presentadas aún en vida por los fallecidos.

II.2.3.6. BENEFICIARIOS EN EL REGISTRO DE PRESTACIONES SOCIALES PÚBLICAS

Desde la SGCEEPR únicamente se tiene acceso a la aplicación del Sistema de Información Laboral para la realización de comprobaciones sobre la percepción de derechos por parte de los beneficiarios que pudieran generar incompatibilidades con la pensión asistencial para retornados, y no se tiene acceso a ningún otro registro para realizar este control, en particular al Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP)¹⁶.

Este hecho determina que el análisis de la comprobación de la totalidad de rentas o ingresos de los beneficiarios no pueda efectuarse de manera óptima, por lo que existe el riesgo de reconocimientos indebidos de estas pensiones, máxime si se tiene en cuenta, tal y como ha comunicado la SGCEEPR al Tribunal, que en la aplicación del Sistema de Información Laboral la información se muestra con un importante retraso con respecto a la fecha de concesión de las prestaciones.

Teniendo en cuenta las circunstancias anteriores, para analizar la correcta concesión de la pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados, y con la finalidad de detectar la posible existencia de otras situaciones que generan la percepción de otros derechos y que podrían

¹⁶ El RPSP, creado por el artículo 30 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social y regulado por el Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, tiene por objeto la inscripción de las prestaciones sociales de contenido económico, destinadas a personas y familias, con cargo a recursos de carácter público.

resultar incompatibles con esta pensión, teniendo en cuenta el cómputo total de los ingresos del beneficiario, se ha procedido a contrastar la situación de los perceptores de estas pensiones con la información de que dispone el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) en el RPSP.

Para ello el Tribunal de Cuentas solicitó al INSS la información disponible en el RPSP relativa a 2.272 beneficiarios de la pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados. El INSS remitió al Tribunal de Cuentas una base de datos procedente del RPSP con las situaciones de las que disponía de información sobre beneficiarios de estas pensiones a 23 de enero de 2023 que, como se observa en el siguiente cuadro, fue incompleta.

CUADRO N.º 5
BENEFICIARIOS CON Y SIN INFORMACIÓN EN EL RPSP
2019 a 2021

SIN INFORMACIÓN		CON INFORMACIÓN		TOTAL BENEFICIARIOS
NÚMERO	PORCENTAJE	NÚMERO	PORCENTAJE	
338	14,88 %	1.934	85,12 %	2.272

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por el INSS.

En concreto, de los 2.272 beneficiarios cuyos datos se remitieron al INSS para su contraste con la información del RPSP, un 14,88 % no dispone de información en este Registro, situación que puede ser debida a la falta de comunicación por parte de la DGM o a errores en el RPSP pero que, en todo caso, supone un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3.k) del Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el RPSP, que establece expresamente que las prestaciones económicas abonadas en virtud del Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, deben estar incluidas en este registro, para evitar la percepción de prestaciones incompatibles entre sí.

Del resto de beneficiarios de los que se ha obtenido alguna información en las bases de datos del INSS, se ha procedido al análisis de aquellas situaciones susceptibles de incompatibilidad con la percepción de la pensión asistencial para retornados y se han obtenido los siguientes resultados ([anexo 14](#)):

1. Existen dos beneficiarios perceptores a su vez de una pensión por jubilación ordinaria desde el 20 de noviembre de 2018 que no han declarado estos ingresos a la SGCEEPR y, por tanto, no han sido tenidos en cuenta para el cómputo de rentas y la concesión de la pensión asistencial para españoles retornados que percibieron en los ejercicios 2019 y 2020, lo que podría haber dado lugar a su denegación, por lo que la citada Subdirección debe realizar las comprobaciones oportunas y exigir, en caso de que corresponda, el oportuno reintegro.
2. Existen 11 beneficiarios de la pensión asistencial para retornados, que son perceptores, a su vez, de la prestación de Ingreso Mínimo Vital y que no ha sido declarada ni computada a efectos de la concesión de la pensión asistencial para retornados.

No obstante, tal y como puede observarse en el detalle del citado [anexo 14](#), el retraso existente tanto por parte del INSS en la aprobación del Ingreso Mínimo Vital de estos causantes, como por parte de la SGCEEPR en la resolución de expedientes de la pensión asistencial para retornados determina que, en los casos analizados, las fechas de resolución de ambas ayudas sea muy próxima (a pesar de que las solicitudes se presentaron meses, e incluso años antes), circunstancia que unida a la imposibilidad de acceso de esta Subdirección al RPSP dificulta la comprobación y el cómputo de estos ingresos. En todo caso, la SGCEEPR debe realizar las actuaciones oportunas para verificar la correcta concesión de estas pensiones.

II.2.4. Gestión y control de la prestación de asistencia sanitaria

Los beneficiarios de las prestaciones por razón de necesidad y de “Niños de la Guerra” en virtud de lo establecido en el artículo 21 del citado Real Decreto 8/2008 y en la Disposición adicional primera de la Ley 3/2005, tienen derecho a la cobertura de la contingencia de asistencia sanitaria (que incluye prestaciones sanitarias y farmacéuticas) cuando carezcan de ella en el país de residencia o cuando su contenido y alcance fueran insuficientes. Para su percepción es necesario que el beneficiario de estas prestaciones la haya solicitado.

A tal fin la DGM tiene suscritos convenios y acuerdos con diversas instituciones en distintos países, donde se determina el alcance de la prestación de asistencia sanitaria y su financiación.

Como excepción a lo anteriormente descrito, y en base al contenido del apartado tercero del citado artículo 21, pueden ser también perceptores de la prestación de asistencia sanitaria, aquellos que, no cumpliendo los requisitos para ser beneficiarios de una prestación por razón de necesidad o de “Niños de la Guerra”, soliciten por razones de necesidad ser incluidos dentro del ámbito de aplicación del convenio. Este mismo derecho lo tienen el cónyuge y los familiares de los beneficiarios de las prestaciones por razón de necesidad o de “Niños de la Guerra” que acrediten la dependencia económica de estos.

El 1 de marzo de 2016 se aprobaron por la DGM unas Instrucciones para el reconocimiento al derecho a la cobertura de asistencia sanitaria al amparo del artículo 21.3 del Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, en las que se pone de manifiesto la excepcionalidad de este reconocimiento y se articulan las instrucciones para cursar este derecho, siendo necesario entre otros requisitos la valoración individual de la situación de cada beneficiario y la elaboración de un informe social.

La fase de instrucción y control del proceso de prestación de la asistencia sanitaria se efectúa en las CTMSS, que se encargan de gestionar, archivar e introducir en la aplicación SGPRN la documentación generada en este proceso.

Por otra parte, el procedimiento de tramitación, aprobación y renovación de los convenios de asistencia sanitaria con las entidades aseguradoras de los distintos países es competencia de la DGM¹⁷.

En el ejercicio 2021, el importe de las obligaciones reconocidas netas imputadas al programa 231B derivadas de la ejecución de la prestación de asistencia sanitaria ascendió a 6.706.737,36 euros y el número de beneficiarios fue de 6.849¹⁸. El detalle, por países, del gasto de las entidades aseguradoras con las que se firma el convenio y su naturaleza jurídica, y del número de beneficiarios en el ejercicio, se especifican en el anexo 15.

¹⁷ La Ley 40/2015, de 1 de octubre del Régimen Jurídico del Sector Público regula en sus artículos 47 y siguientes los trámites preceptivos para la suscripción de los convenios administrativos.

La gestión anual del convenio comienza a finales de cada ejercicio con el envío a la DGM por parte de las CTMSS del informe de evaluación y seguimiento previsto en el artículo 24 del Real Decreto 8/2008 (la fecha límite de envío es el 15 de octubre). Con esta información la DGM elabora un informe económico y forma el expediente administrativo que remite a la Abogacía del Estado. Una vez esta remite el informe favorable, el expediente se envía a la Intervención Delegada que procede a su intervención. Efectuada la intervención favorable del mismo, se procede a la firma por parte del/la Director/a General de Migraciones si el importe del convenio es inferior a 1.000.000 euros o por el Secretario/a de Estado de Migraciones si es superior a esta cuantía (artículo 21 de la Orden ISM/419/2021, de 26 de abril) y a la publicación del mismo en el Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal y en el Boletín Oficial del Estado.

¹⁸ Estas cifras también incluyen a los beneficiarios de la prestación de asistencia sanitaria en virtud del artículo 21.3 del citado Real Decreto 8/2008.

Como se desprende del citado anexo 15, los países que concentraron en el ejercicio 2021 el mayor importe y número de beneficiarios fueron Venezuela y la República Oriental de Uruguay (Uruguay), el primero de ellos con un 47,07 % del gasto total y un 59,31 % sobre el total de beneficiarios y el segundo con un 16,44 % del importe total y un 15,62 % sobre el total de beneficiarios de asistencia sanitaria.

Del análisis tanto del proceso de prestación de asistencia sanitaria como de los convenios sanitarios que amparan dicha prestación, se han advertido las siguientes incidencias:

1. Existen importantes contrastes tanto en el número de beneficiarios como en los importes de la asistencia sanitaria debido al resultado de las diferencias existentes entre los sistemas sanitarios de los distintos países. Así, tal y como puede observarse en detalle en el [anexo 16](#), hay países en los que el número de solicitantes de la prestación de asistencia sanitaria es muy bajo como en Argentina o México y otros como Venezuela o Uruguay donde es muy elevado¹⁹.

A mayor abundamiento, se aprecia la existencia de seis países donde se da un importante número de beneficiarios de asistencia sanitaria prestada al amparo del artículo 21.3 del Real Decreto 8/2008, de manera que supera, incluso, al total de beneficiarios de las prestaciones por razón de necesidad y de “Niños de la Guerra”, quebrándose el principio de excepcionalidad en el que se fundamenta esta situación.

En este sentido, resulta llamativo el caso de Uruguay donde existen 1.070 beneficiarios de asistencia sanitaria, de los cuales 603 (56,36 %) corresponden a beneficiarios a su vez de prestaciones por razón de necesidad o de “Niños de la Guerra”, siendo el resto beneficiarios al amparo del artículo 21.3 del Real Decreto 8/2008.

2. Del análisis de los convenios de asistencia sanitaria suscritos con distintas aseguradoras se obtienen los siguientes resultados:

- a) En todos ellos las tarifas a abonar son cuotas fijas mensuales o anuales por persona, que no están vinculadas al número de asistencias realizadas, de manera que la facturación anual es el resultado de aplicar las tarifas establecidas al número de beneficiarios facilitados por cada CTMSS, independientemente de que las asistencias reales prestadas sean bajas.

Por otro lado, en ninguno de los expedientes de los convenios de la muestra seleccionada correspondientes a los países de Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela se efectuaron estudios de mercado, análisis comparativos entre aseguradoras o informes que justificaran las tarifas incluidas en los distintos convenios.

En los casos de renovaciones de los convenios únicamente se aportaron adendas de actualizaciones de tarifas vinculadas a la inflación, por lo que existe el riesgo de haberse aplicado tarifas que se encuentren muy por encima del precio de mercado.

- b) Para percibir el abono de los importes que les corresponden, las aseguradoras únicamente presentan las facturas acompañadas del listado de beneficiarios y de la regularización de altas y bajas que hayan acaecido en el período al que corresponde la factura, sin que exista un desglose de las prestaciones percibidas por cada uno de ellos, en caso de haberlas

¹⁹ En el trámite de alegaciones la DGM señala que estas diferencias responden a diversos factores como el volumen de españoles residentes en cada país, la edad del colectivo, la situación de necesidad y, sobre todo, el tipo de oferta de asistencia sanitaria pública que existe en cada país, concretamente su nivel de gratuidad y universalidad en el acceso.

percibido, de la fecha en la que se realizó la asistencia y del tipo de asistencia realizada, sin que las distintas CTMSS exijan la presentación de ninguna otra documentación para controlar la efectiva prestación de la asistencia sanitaria a sus beneficiarios.

La excepción a esta situación se da en el Reino de Marruecos, ya que la aseguradora presenta facturas por las asistencias efectivas realizadas existiendo justificantes de estas.

3. Por otro lado, se procedió a la selección y análisis de 91 expedientes de prestación de asistencia sanitaria²⁰, así como a la verificación del proceso de gestión en la aplicación SGPRN, apreciándose las siguientes incidencias:
 - a) Analizados los documentos de solicitud de la prestación de asistencia sanitaria se ha detectado que en un 7,69 % (6 beneficiarios) de las solicitudes de prestaciones por razón de necesidad y en un 38,89 % (7 beneficiarios) de las prestaciones para “Niños de la Guerra”, el solicitante no había hecho mención a la prestación de asistencia sanitaria en su solicitud, o la solicitud no contaba con la opción de prestación de asistencia sanitaria a pesar de estar recibéndola en ambos casos.
 - b) Existen deficiencias en el proceso de registro y alta en los convenios de asistencia sanitaria de los beneficiarios de esta prestación en la aplicación SGPRN²¹ ya que un 8,79 % sobre el total de la muestra (8 beneficiarios) no figuran como solicitantes del convenio y un 64,84 % (59 beneficiarios) no figuran incluidos en convenio ni la fecha de inclusión correspondiente a pesar de ser perceptores de la asistencia sanitaria.
 - c) Para un total de 26 expedientes de beneficiarios de la prestación de asistencia sanitaria (28,57 % sobre el total de la muestra) no existe documentación en la aplicación SGPRN (17 expedientes de prestaciones por razón de necesidad, 6 expedientes de prestaciones para “Niños de la Guerra” y 3 expedientes de asistencia sanitaria del artículo 21.3 del Real Decreto 8/2008, tal y como se recoge en el [anexo 17](#)), sin que la falta de documentación se deba en estos casos a la réplica automática del expediente como consecuencia de las medidas adoptadas durante la pandemia de COVID-19.

II.2.5. Procedimientos de revisión de oficio y de reintegro de prestaciones y pensiones indebidas

El artículo 13 del citado Real Decreto 8/2008 y la Disposición adicional tercera de la Ley 3/2005, habilitan a la DGM a realizar revisiones de forma motivada de las resoluciones de reconocimiento del derecho a las prestaciones y a las pensiones concedidas, de forma que este órgano directivo

²⁰ La documentación de asistencia sanitaria se encuentra dentro de la aplicación SGPRN contenida en los expedientes de la prestación o pensión junto con la que se solicita o con la denominación de asistencia sanitaria necesidad si corresponden a beneficiarios del artículo 21.3 del Real Decreto 8/2008. De los 91 expedientes correspondientes a los ejercicios 2019 a 2021, 52 corresponden a beneficiarios que lo son también de la prestación por razón de necesidad, 18 a perceptores de la prestación para “Niños de la Guerra” y el resto a beneficiarios del artículo 21.3 del Real Decreto 8/2008.

²¹ Dentro de la aplicación SGPRN el proceso de registro y alta en los convenios de asistencia sanitaria para la posterior percepción de esta asistencia tiene tres fases: solicitud de alta en convenio, alta efectiva y fecha de inclusión en el mismo.

podrá iniciar un procedimiento de revisión de oficio del acto, declarar la extinción del derecho y solicitar el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas²².

A partir del ejercicio 2010 se iniciaron desde la SGCEEPR procesos masivos de revisiones de oficio de las resoluciones de reconocimiento del derecho a las prestaciones y pensiones incluidas en el programa 231B como consecuencia de la detección de errores e incidencias en expedientes aprobados en ejercicios anteriores. Estos errores procedían fundamentalmente de expedientes de nuevas solicitudes de prestaciones por razón de necesidad y de “Niños de la Guerra”, presentadas en Argentina desde el ejercicio 2005, momento en el que se procedió a un volcado automático de cerca de 17.000 solicitudes presentadas desde el 2001 y que se encontraban en aquel momento pendientes de resolver.

A pesar de iniciar este procedimiento masivo de revisión de oficio de prestaciones y pensiones resueltas en ejercicios anteriores, la SGCEEPR no cuenta con ninguna aplicación informática o base de datos informatizada que recoja de manera homogénea y por ejercicios la información del proceso realizado. Únicamente elabora para cada año unas hojas de cálculo en las que se recogen algunos de los datos de estas revisiones sin criterios uniformes, de forma que la información se presenta para cada ejercicio de distinta manera.

Esta ausencia de homogeneidad dificulta el posterior análisis e interpretación de los datos y, por tanto, conllevan un menor control y seguimiento del proceso de reintegro de la deuda por las prestaciones y pensiones que resultaron indebidamente percibidas. Asimismo, incrementa el riesgo de error al ser datos introducidos manualmente sin un proceso de supervisión y depuración posterior.

El cuadro del anexo 18 muestra las revisiones de oficio realizadas desde el año 2008 hasta el 2021²³, la variación interanual en el número de revisiones efectuadas, así como el número de expedientes que como consecuencia de la revisión han dado lugar a la generación de deuda y los importes de deuda que han sido reintegrados.

De los datos expuestos en el citado anexo se obtienen las siguientes evidencias:

1. Desde el ejercicio 2008 y hasta el 2015 se produjo una media de 237 revisiones de oficio anuales, alcanzando en el ejercicio 2010 la cifra máxima de 502 revisiones. Sin embargo, desde el año 2015 hasta el 2021, el número de revisiones anuales ha disminuido progresivamente (94 revisiones anuales de media), de forma que en el ejercicio 2021 únicamente han sido 9 las revisiones de oficio efectuadas, cifra que contrasta de manera significativa con las 502 revisiones realizadas en 2010.

Las razones esgrimidas por la DGM para justificar el importante decremento sufrido, especialmente a partir del ejercicio 2018, son: a) el acceso directo a la plataforma de la Administración Nacional de la Seguridad Social de Argentina, donde residían la inmensa

²² El procedimiento de revisión de oficio que realiza la DGM no se ajusta al regulado en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que no se requiere para declarar de oficio la nulidad del acto administrativo revisado, un Dictamen previo favorable del Consejo de Estado. Esta particularidad, es ratificada por un Informe de la Abogacía del Estado de fecha 10 de marzo de 2010, órgano al que se elevó una consulta acerca de la necesidad o no de requerir el informe previo del Consejo de Estado en estas revisiones de oficio. El informe concluye que no se trata de un supuesto de revisión del artículo 106 de la citada ley, sino de un supuesto de pérdida de efectividad de un acto administrativo declarativo de un derecho por la concurrencia de alguno de los motivos de extinción legalmente previstos, pudiendo la DGM llevar a cabo la totalidad de las fases del proceso de revisión de oficio.

²³ Los datos expuestos reflejan la situación existente a mayo del 2022, fecha en la que se entregó la información al Tribunal por parte de la SGCEEPR.

mayoría de los solicitantes, b) la aportación junto con la solicitud de documentación relativa al patrimonio de los beneficiarios residentes en Argentina y Chile y c) la elaboración de criterios e instrucciones relativos al procedimiento de gestión de las prestaciones por parte de la SGCEEP. Todo ello contribuyó a que las resoluciones iniciales de reconocimiento dictadas fueran de mayor calidad, evitándose con ello el ulterior procedimiento revisor.

2. Un elevado porcentaje de las revisiones de oficio realizadas tienen como resultado la generación de una deuda como consecuencia del reconocimiento de la existencia de importes indebidamente percibidos, por lo que es necesario proceder a su reintegro. En todos los ejercicios analizados excepto en 2018 y 2021, más del 50 % de las revisiones efectuadas dan como resultado la generación de una deuda, superando en cinco ejercicios (2012, 2013, 2014, 2016 y 2017) el 90 % de los expedientes revisados.
3. No obstante, la mayoría de las deudas generadas no han sido reintegradas a pesar de haber sido notificada la obligación de reintegro al beneficiario, de forma que en algunos ejercicios los porcentajes de expedientes con deuda reintegrada no alcanzan el 20 %.

Así, considerando el importe acumulado dejado de ingresar desde el ejercicio 2008, se observa como, al menos, 2.410.528,72 euros de la deuda generada en las revisiones realizadas no se han reintegrado al Tesoro Público, a lo que habría que añadir los correspondientes intereses de demora.

Las razones de la falta de reintegro de estas prestaciones concedidas indebidamente, según la propia DGM, responden fundamentalmente a:

- a) La situación de carencia de recursos y la elevada edad de los perceptores de las prestaciones obligados a reintegrar, en muchas ocasiones incluso fallecidos cuando se inicia el proceso de notificación del reintegro.
- b) La dificultad de acceso de los beneficiarios al proceso de reintegro telemático establecido a partir del ejercicio 2017 y la imposibilidad de hacer frente a la deuda mediante cualquier otro medio a su alcance²⁴.

II.3. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS Y DE LOS PROGRAMAS DE SUBVENCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES

II.3.1. Concesión y justificación de las ayudas asistenciales extraordinarias

Las ayudas asistenciales extraordinarias para emigrantes españoles no residentes en España²⁵ están destinadas a cubrir gastos extraordinarios ocasionados en el país de emigración por asistencia sanitaria derivados de problemas graves de salud del emigrante o de sus familiares a cargo que precisen atención inmediata y que no pueda prestarse por los organismos de la

²⁴ El proceso de reintegro desde el ejercicio 2017 se lleva a cabo a través del documento de ingreso 074 (ingresos desde el extranjero) del Ministerio de Hacienda y Función Pública tal y como regula la Resolución de 26 de diciembre de 2017, conjunta de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera y la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se establecen las especialidades para la realización de los ingresos de determinados recursos no tributarios ni aduaneros cuando el deudor resida en el extranjero.

²⁵ La concesión de las ayudas asistenciales extraordinarias para emigrantes españoles retornados, destinadas a afrontar gastos urgentes e inaplazables para atender las necesidades prioritarias en el momento de la llegada a España de los retornados, están suspendidas desde el ejercicio 2020 ya que, según la DGM, se encuentran en proceso de revisión normativa.

Seguridad Social o Servicios Sociales. También podrán sufragarse gastos originados por la asistencia jurídica en determinados procedimientos.

La regulación jurídica, los requisitos para la concesión de estas ayudas y el procedimiento de gestión se describen en el [anexo 19](#).

Para el ejercicio 2021, según el acuerdo de distribución del crédito aprobados por la DGM con fecha 16 de febrero de 2021, el importe total máximo disponible por las CTMSS para la concesión de las ayudas asistenciales extraordinarias ascendía a 1.200.000 euros, con la distribución que se detalla en el [anexo 20](#).

Este acuerdo reservaba la cantidad de 30.000 euros, para su asignación por la propia DGM, destinada a atender casos especiales de extraordinaria necesidad que requieran su aprobación o para aquellos países en los que no existen CTMSS. De esta cifra, este órgano directivo únicamente destinó a ayudas 3.860,06 euros (1.200,00 euros a beneficiarios en Italia, 1.285,00 euros a residentes en Rusia y 1.375,06 euros a residentes en Senegal), por lo que el importe finalmente concedido a las CTMSS, para su asignación, e imputado al presupuesto de gastos fue de 1.173.860,06 euros, tal y como se desglosa en el citado [anexo 20](#).

A continuación, se exponen los resultados más relevantes derivados del análisis del proceso de tramitación y justificación de estas ayudas:

1. Al no existir en el programa 231B una partida presupuestaria específica para las ayudas asistenciales extraordinarias, estas se han imputado de forma conjunta con las obligaciones reconocidas derivadas de la ejecución de los programas de subvenciones en el subconcepto 492.01 *Otras ayudas en favor de los emigrantes mayores, dependientes y jóvenes*²⁶.
2. No existe una aplicación, programa informático o base de datos informatizada que recoja la información relativa a la gestión de las ayudas asistenciales extraordinarias. Los archivos facilitados al Tribunal por la SGCEEPR referentes a estas ayudas han sido elaborados “*ex profeso*” por cada CTMSS sin que exista uniformidad en los criterios de elaboración ni en la información contenida, con el consecuente riesgo de error derivado de la integración manual de los datos²⁷.

Asimismo, los expedientes no están escaneados ni integrados telemáticamente en ninguna plataforma y se encuentran ubicados físicamente en las CTMSS, sin que exista un control centralizado de los mismos, hecho que evidencia una ausencia de interconectividad entre la SGCEEPR y las distintas CTMSS.

Estas situaciones dificultan el cumplimiento de la Instrucción Octava de las “*Instrucciones para la gestión de las ayudas asistenciales a favor de los emigrantes españoles no residentes en España*” emitidas por la DGM el 30 de octubre de 2018 con el objeto de fijar criterios homogéneos a aplicar por las CTMSS en el proceso de gestión de las ayudas ante la diversa casuística existente, y en las que se establece la necesidad de realizar un control y seguimiento aleatorio de estos expedientes desde la SGCEEPR.

²⁶ En los Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 ya se han añadido subconceptos nuevos para diferenciar esta partida.

²⁷ En el trámite de alegaciones la DGM manifiesta que se compromete a elaborar, junto con la unidad encargada de desarrollo tecnológico del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, una aplicación informática/base de datos informatizada *ad hoc* con este objeto, lo que será objeto de seguimiento por este Tribunal.

Así, se constata que en ninguno de los ejercicios posteriores a la entrada en vigor de las citadas instrucciones se han llevado a cabo actividades de control y seguimiento por parte de esta Subdirección, poniendo de manifiesto las deficiencias y limitaciones en el proceso de gestión y control de estas ayudas.

3. Durante el ejercicio 2021, las CTMSS ejecutaron el 94,32 % de los importes anuales concedidos por la DGM para las ayudas asistenciales extraordinarias (1.107.161,29 euros con el detalle por CTMSS que figura en el [anexo 20](#)) y otorgaron ayudas a un total de 1.205 beneficiarios. La totalidad de los importes no ejecutados, 66.698,81 euros, fueron comunicados por las CTMSS a la DGM²⁸.

Respecto al ejercicio 2020, tanto los importes ejecutados como el número de beneficiarios se incrementaron en un 30,81 % y un 32,27 %, respectivamente²⁹, ya que las limitaciones existentes durante el año 2020 consecuencia de la pandemia de COVID-19, provocaron que el número de solicitudes presentadas y concedidas fueran inferiores al habitual.

En cuanto al grado de ejecución de las ayudas, pese a ser un porcentaje elevado en su totalidad (94,32 %), llama la atención que las CTMSS en Brasil y Canadá solo ejecutaran el 24,04 % y el 27,28 % de los importes asignados.

Por otro lado, es destacable la variabilidad respecto al número de beneficiarios y a los importes concedidos y ejecutados por cada CTMSS resultado de las diferencias sociales y sanitarias existentes entre los distintos países. Las CTMSS en Venezuela y Cuba con 537 (44,56 % sobre el total) y 274 (un 22,74 % sobre el total) beneficiarios respectivamente, son las que otorgaron ayudas a mayor número de solicitantes.

4. Del examen de la documentación contenida en los 66 expedientes seleccionados de la muestra correspondientes a estas ayudas solicitadas y resueltas en los ejercicios 2019 a 2021³⁰ se han observado las siguientes incidencias:
 - a) Ausencia de criterios homogéneos en la documentación solicitada por cada CTMSS para la acreditación de la carencia de recursos o de la extraordinaria necesidad, y para la justificación del gasto.

De esta forma, dependiendo del país, la documentación que acompaña al expediente varía de forma significativa: para la acreditación de la carencia de recursos se exige desde una simple relación de gastos e ingresos hasta certificados de ingresos y movimientos de cuentas bancarias, mientras que para la justificación de los gastos los documentos presentados varían desde simples listados con una relación de gastos que es certificada por el/la Consejero/a o tiques de compra, a veces ilegibles, hasta facturas acompañadas de un presupuesto detallado.

²⁸ Cada CTMSS procede a comunicar la existencia de crédito no ejecutado y a la incorporación del remanente en la cuenta de gestión correspondiente a los pagos librados del período siguiente al que se originó, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 938/2005, de 29 de julio, por el que se dictan normas sobre el seguimiento y aplicación contable de los fondos disponibles en los servicios exteriores.

²⁹ En el ejercicio 2020 el importe de ayudas ejecutadas por las CTMSS ascendió a 846.409,54 euros y el número de beneficiarios a 911.

³⁰ Debido a que los expedientes no se cierran hasta que no se comprueba la justificación del gasto, pudiendo este hecho producirse bastantes meses después de la fecha de solicitud de la ayuda, se ha procedido a seleccionar ayudas concedidas en los ejercicios 2019, 2020 y 2021, concretamente: 5 expedientes del 2019 por importe de 9.200 euros, 10 expedientes del 2020 por importe de 15.085,11 euros y 51 expedientes del 2021 por importe de 69.413,53 euros.

- b) Incumplimiento de la Instrucción Séptima apartado *E) Expediente administrativo*, de las *Instrucciones para la gestión de las ayudas asistenciales a favor de los emigrantes españoles no residentes en España*, al carecer algunos de los expedientes analizados de la documentación mínima requerida para formar el expediente administrativo, concretamente y como se especifica en el [anexo 21](#): a) ausencia de resolución de concesión de la ayuda y b) ausencia de notificación de la resolución al beneficiario o “recibí”.
- c) En un 42,42 % de los expedientes de la muestra (28 expedientes por importe de 40.087,62 euros³¹) se han detectado incidencias relacionadas con la justificación del gasto, destacando la CTMSS en Venezuela en la que un 66,67 % de los expedientes analizados presentaban deficiencias en la justificación requerida. Concretamente, se han observado los siguientes hechos (con el detalle por expedientes recogido en el [anexo 22](#)):
- ✓ Expedientes sin justificación. Estos expedientes corresponden en su totalidad a situaciones de carencia de recursos del solicitante.
 - ✓ Expedientes cuya justificación del gasto se limita únicamente a una relación de gastos y/o ingresos de elaboración propia o según el modelo facilitado por la CTMSS.
 - ✓ Expedientes que contienen documentación justificativa del gasto cuya suma es inferior a la cuantía de la ayuda concedida.
 - ✓ Expedientes que contienen únicamente presupuestos de los gastos a realizar (algunos de ellos sin datos esenciales, como los importes) sin justificación posterior mediante facturas o comprobantes del gasto y que, en algunos casos, no cumplen con la finalidad de la ayuda indicada en la resolución.
 - ✓ Expediente cuya única documentación justificativa consiste en estados de cuentas y extractos bancarios de gastos e ingresos.

Los hechos anteriormente descritos suponen, además de un importante defecto de gestión que pudiera dar lugar a reconocimientos indebidos del derecho a estas ayudas, un incumplimiento de la Instrucción Séptima apartado *D) Justificación*, de las Instrucciones emitidas por la DGM para las ayudas asistenciales extraordinarias, en las que se establece que para la justificación de la ayuda deberá aportarse factura o comprobante del gasto y en caso contrario se iniciará un expediente de reintegro de esta.

II.3.2. Concesión y justificación de los programas de subvenciones

La DGM tiene encomendadas, entre otras funciones, la gestión de los programas de subvenciones y ayudas destinadas a los españoles en el exterior y retornados. En los ejercicios 2020 y 2021 únicamente se han convocado los programas de: a) Asociaciones y b) Mayores y Dependientes³².

³¹ Existen 4 expedientes que acumulan dos incidencias (n.ºs 23, 84, 88 y 486) y 1 con tres incidencias (n.º 659,202) tal y como se observa en el [anexo 22](#).

³² La Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y retornados, contempla los siguientes programas: a) Asociaciones y b) Mayores y Dependientes. Posteriormente la Orden ESS/1650/2013, de 12 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca para 2013 la concesión de subvenciones destinadas al programa de Jóvenes de la Dirección General de Migraciones añade a los programas ya existentes el Programa de Jóvenes.

Tal y como se expone en el epígrafe II.3.1 de este Informe, no existe en el programa 231B una partida presupuestaria específica para imputar de manera diferenciada las obligaciones reconocidas de cada uno de los programas de subvenciones convocados en cada ejercicio, sino que se imputan de forma conjunta con las obligaciones derivadas de la ejecución de las ayudas asistenciales extraordinarias en el subconcepto 492.01 *Otras ayudas en favor de los emigrantes mayores, dependientes y jóvenes*.

Asimismo, tal y como ocurre en las ayudas asistenciales extraordinarias, no existe una aplicación o base de datos informatizada para la realización del proceso de tramitación, valoración, resolución y justificación de los programas de subvenciones que recoja la totalidad de la información y los expedientes administrativos digitalizados que se originan como consecuencia de este proceso.

Por otra parte, ninguna de las convocatorias ni de las resoluciones de concesión de las subvenciones de los ejercicios 2020 y 2021 fueron publicadas en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, tal y como estipula el artículo 18 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), lo que dificulta la comprobación de que los beneficiarios no hubieran recibido otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad y que, en conjunto, no superasen, en ningún caso, el coste de la actividad subvencionada.

II.3.2.1. PROGRAMA DE ASOCIACIONES

El Programa de Asociaciones tiene por objeto:

1. Contribuir a la financiación de los gastos de funcionamiento de las federaciones, asociaciones y centros de españoles en el exterior.
2. Subvencionar los gastos ocasionados por las reparaciones y el mantenimiento de los centros e instalaciones de entidades radicadas en el exterior, cuya finalidad sea la asistencia social, sanitaria y socio cultural en favor de los españoles en el exterior.

La regulación jurídica, los requisitos para la concesión de estas subvenciones y el procedimiento de gestión y posterior justificación se describen en el [anexo 23](#).

En el ejercicio 2021 el importe máximo de crédito subvencionable correspondiente a estas ayudas e imputado en el programa 231B del presupuesto de gastos fue de 1.335.000 euros.

A continuación, se exponen los resultados más relevantes derivados del análisis del proceso de tramitación, concesión y justificación de las subvenciones del Programa de Asociaciones:

1. La ausencia de una base de datos informatizada o aplicación donde se recoja toda la información referente al proceso de tramitación y justificación de los programas de subvenciones, determina que los archivos informáticos facilitados al Tribunal por la SGCEEPR referentes a las ayudas concedidas en el ejercicio 2021 y a las justificadas en ese mismo ejercicio, hayan sido elaborados “*ex profeso*” con la información comunicada por cada CTMSS sin que exista uniformidad en los criterios de elaboración, con el consecuente riesgo derivado de la integración manual de los datos materializado en la existencia de errores que han tenido que ser subsanados o aclarados.

Asimismo, los expedientes no se encuentran integrados telemáticamente en ninguna plataforma y están ubicados físicamente en las CTMSS, sin que exista un control centralizado de los mismos, hecho que evidencia una ausencia de interconectividad entre la SGCEEPR y las distintas CTMSS.

2. El importe de las subvenciones concedidas en el ejercicio 2021 por las distintas CTMSS ascendió a 841.532,08 euros, un 63,04 % del crédito máximo disponible en el ejercicio (1.335.000,00 euros) tal y como se detalla en el [anexo 24](#) y, por tanto, se generó un elevado importe de remanente de crédito no gastado que ascendió a 493.467,92 euros³³.
3. Por otro lado, durante el ejercicio 2021 se justificaron gastos correspondientes a las subvenciones concedidas en el ejercicio anterior por importe de 1.247.577,40 euros, mediante la presentación de las preceptivas cuentas justificativas con aportación de justificantes de gastos, previsto en el artículo 72 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RLGS), cuyo plazo máximo de presentación es de tres meses desde la finalización de la actividad subvencionada³⁴ ([anexo 25](#)).

El total del importe concedido en el ejercicio 2020 ascendió a 1.258.610,92 euros, y por tanto, un 0,88 % del gasto realizado, 11.033,52 euros, no ha sido justificado ya que no han sido presentadas en plazo las cuentas justificativas con los justificantes de gasto pertinentes³⁵.

La falta de presentación de la cuenta justificativa del gasto en los plazos correspondientes lleva consigo la exigencia del reintegro y demás responsabilidades establecidas en la LGS y en el RLGS tal y como también dispone el artículo 19.7 de la Orden ESS/1613/2012. No existe constancia a este Tribunal del inicio de expedientes de reintegros por los importes no justificados.

4. Del análisis de la documentación correspondiente a la selección de 17 expedientes de subvenciones concedidas en 2021 por importe de 200.418,51 euros y de 18 expedientes de subvenciones justificadas mediante las correspondientes cuentas justificativas con aportación de justificantes de gastos en el mismo ejercicio por importe de 213.891,19 euros, se han advertido las siguientes incidencias:
 - a) Respecto a los expedientes analizados correspondientes a las subvenciones concedidas, se ha detectado que en 15 expedientes el plazo de resolución de la concesión es superior a los seis meses desde la fecha de publicación de la convocatoria estipulados en el artículo 12 de la Orden ESS/1613/2012, superando en seis de ellos los siete meses, sin que exista constancia de un acuerdo de ampliación del plazo máximo de resolución. El siguiente cuadro n.º 6 singulariza la situación:

³³ En el trámite de alegaciones la DGM señala que este remanente se debió a que no se fiscalizó a tiempo el compromiso del gasto para los expedientes remitidos por la CTMSS en Venezuela, y a la no fiscalización en tiempo del reconocimiento de la obligación para los remitidos por la CTMSS en Argentina.

³⁴ Según información facilitada por las CTMSS a fecha 15 de marzo de 2022. Dado los plazos de resolución de la concesión, de la ejecución de la actividad subvencionada y de la presentación de los justificantes del gasto, la totalidad de las cuentas justificativas con aportación de justificantes del gasto tuvieron que presentarse durante el ejercicio 2021.

³⁵ A marzo del 2022 (fecha en la que se entregaron a este Tribunal las cuentas justificativas presentadas en el año 2021) el importe pendiente de justificar ascendió a 101.908,37 euros, un 8,10 % del total del gasto concedido. Tras varios requerimientos del Tribunal efectuados hasta enero de 2023 la SGCEEPR comunicó la justificación o reintegro de algunos de estos importes que estaban pendientes por lo que solo quedaba pendiente 36.572,63 euros del gasto realizado. Tras las alegaciones realizadas por la DGM en las que acredita la presentación de las cuentas justificativas de la CTMSS de Argentina y la renuncia y reintegro de los importes recibidos de la de Canadá, el importe pendiente asciende a 11.033,52 euros.

CUADRO N.º 6
EXPEDIENTES QUE SUPERAN EL PLAZO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN
Ejercicio 2021

CONSEJERÍAS	N.º EXPEDIENTE	PLAZO RESOLUCIÓN
BÉLGICA	24	7 meses y 14 días
BÉLGICA	25	7 meses y 14 días
SUIZA	129	7 meses y 26 días
SUIZA	130	7 meses y 26 días
URUGUAY	140	8 meses y 10 días
URUGUAY	150	8 meses y 10 días

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por las CTMSS.

- b) En relación con la verificación de las cuentas justificativas con aportación de justificantes de gastos de las subvenciones en tres de los expedientes analizados se ha detectado la ausencia de parte de los formularios requeridos para la formación del expediente administrativo de la cuenta justificativa del gasto según establecen las instrucciones emitidas por la DGM para la justificación de subvenciones y los artículos 20 y 21 de la Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio (expedientes n.ºs 2461 y 2462 de la CTMSS en Cuba y expediente n.º 911 de la CTMSS en Ecuador).

II.3.2.2. PROGRAMA DE MAYORES Y DEPENDIENTES

La principal finalidad del Programa de Mayores y Dependientes es la de mejorar las condiciones de vida del colectivo de españoles en el exterior mediante el apoyo a centros sociales, centros de día y residencias de mayores, para la realización de actividades de carácter informativo, social o asistencial de las instituciones que tengan como objetivo la atención de dicho colectivo.

La regulación jurídica, los requisitos para la concesión de estas subvenciones y el procedimiento de gestión y posterior justificación se describen en el [anexo 26](#).

En el ejercicio 2021 el importe máximo de crédito subvencionable correspondiente a estas ayudas imputado en el programa 231B del presupuesto de gastos ascendió a 2.500.000,00 euros.

A continuación, se exponen los resultados más relevantes derivados del análisis del proceso de tramitación, concesión y justificación de las subvenciones del Programa de Mayores y Dependientes:

- Existencia de un retraso significativo en la revisión de las cuentas justificativas del gasto presentadas por las CTMSS y enviadas a la SGCEEPR, de manera que durante el primer semestre del 2022 esta Subdirección procedió a la revisión de las cuentas justificativas correspondientes a las ayudas concedidas en los ejercicios 2017 y 2018, estando pendientes de revisión la totalidad de los expedientes de justificación del gasto de las subvenciones concedidas en los ejercicios 2019, 2020 y 2021. Este retraso viene motivado fundamentalmente por la escasez de personal existente en la SGCEEPR, tal y como se ha expuesto en apartados anteriores.
- El importe de las subvenciones asignado en el ejercicio 2021 por la DGM a las distintas CTMSS ascendió a 2.498.762 euros, un 99,95 % del crédito máximo disponible en el ejercicio, tal y como se detalla en el [anexo 27](#).

3. Durante el ejercicio 2021 se justificaron gastos correspondientes a las subvenciones concedidas en el ejercicio anterior por importe de 2.371.823,00 euros, mediante la presentación de las preceptivas cuentas justificativas con la aportación de justificantes de gastos cuyo plazo máximo de presentación es de tres meses desde la finalización de la actividad subvencionada³⁶ ([anexo 28](#)).

No obstante, el total del importe concedido en el ejercicio 2020 ascendió a 2.456.038,00 euros. Por tanto, un 3,43 % del gasto realizado, 84.215,00 euros, no había sido justificado ya que no habían sido presentadas en plazo las cuentas justificativas con los justificantes de gasto pertinentes³⁷.

De las dos CTMSS con importes pendientes de justificar, destaca la de Uruguay con un 30,13 % del importe subvencionado en 2020 pendiente de justificar.

La falta de presentación de la cuenta justificativa del gasto incurrido en los plazos correspondientes lleva consigo la exigencia del reintegro y demás responsabilidades establecidas en la LGS y en el RLGS, tal y como dispone también el artículo 19.7 de la Orden ESS/1613/2012. No existe constancia a este Tribunal del inicio de expedientes de reintegros por los importes no justificados.

4. Del análisis de la documentación seleccionada correspondiente a 13 expedientes de subvenciones concedidas en 2021 por importe de 1.233.917,00 euros y 13 expedientes de las cuentas justificativas con aportación de justificantes de gastos de las subvenciones presentadas en ese mismo ejercicio por importe de 1.475.506,01 euros, se han observado las siguientes incidencias:
 - a) En la totalidad de los expedientes seleccionados correspondientes a subvenciones concedidas en el ejercicio 2021 se superó el plazo máximo de resolución regulado en el artículo 12 de la Orden ESS/1613/2012 (seis meses desde la fecha de publicación de la convocatoria) según se detalla en el siguiente cuadro n.º 7:

³⁶ Según información facilitada por las CTMSS a fecha 15 de marzo de 2022. Dado los plazos de resolución de la concesión, de la ejecución de la actividad subvencionada y de la presentación de los justificantes del gasto, la totalidad de las cuentas justificativas con aportación de justificantes del gasto tuvieron que presentarse a lo largo del ejercicio 2021.

³⁷ A marzo del 2022 (fecha en la que entregaron a este Tribunal las cuentas justificativas presentadas en 2021) el importe pendiente de justificar fue todavía mayor ya que ascendió a 980.531,99 euros, un 39,92 % del gasto realizado. Tras varios requerimientos efectuados por el Tribunal, en enero de 2023 la SGCEEPR comunicó la justificación o reintegro de algunos de estos importes pendientes, por lo que solo quedaba el importe de 84.215 euros pendiente de justificar.

CUADRO N.º 7
EXPEDIENTES QUE SUPERAN EL PLAZO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN
Ejercicio 2021

CONSEJERÍAS	N.º EXPEDIENTE	PLAZO RESOLUCIÓN
ARGENTINA	2408	7 meses y 24 días
ARGENTINA	2411	7 meses y 24 días
ARGENTINA	2412	8 meses y 22 días
BÉLGICA	714	8 meses y 22 días
BRASIL	000006258s2100010606	8 meses y 8 días
CHILE	102	8 meses y 2 días
CHILE	103	8 meses y 2 días
CUBA	1131	7 meses y 24 días
MÉXICO	27	7 meses y 19 días
SUIZA	00722	7 meses y 24 días
URUGUAY	3292	7 meses y 19 días
VENEZUELA	174	8 meses y 22 días
VENEZUELA	1894	8 meses y 2 días

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGCEEPR.

b) En relación con los expedientes seleccionados correspondientes a las cuentas justificativas del gasto presentadas en el 2021 se ha observado lo siguiente:

- ✓ A pesar de que la entrada en el registro de la SGCEEPR de las cuentas justificativas seleccionadas se efectuó a lo largo del ejercicio 2021, ninguno de los expedientes fue revisado por esta Subdirección durante los ejercicios 2021 ni 2022.
- ✓ La documentación presentada como justificante del gasto subvencionado ha sido heterogénea. Así, dependiendo del país, la documentación que acompaña al expediente varía de forma significativa aportando desde vales de compra, tiques o documentos similares hasta facturas detalladas.

En este sentido, el artículo 20.5 de la Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras de estas subvenciones estipula que la justificación del gasto debe realizarse mediante facturas originales y demás documentos de valor probatorio equivalente con validez en el tráfico jurídico mercantil o eficacia administrativa, sin especificar qué tipo de documentos se califican como tales.

- ✓ En tres de los expedientes analizados se ha comprobado la ausencia de justificantes por importe total de 17.531,18 euros, correspondientes a las CTMSS en Venezuela (n.º 1/2020 no contiene justificantes del listado de gasto de los apuntes 92 a 102) y en Cuba (n.ºs de entrada 2551 y 2552 presentan vales de compra, no facturas originales ni justificantes de pago).

La falta de aportación de los justificantes del gasto realizado daría lugar a la exigencia del reintegro de la subvención en los términos establecidos en la LGS y en el RLGS, sin perjuicio de las sanciones que pudieran corresponder.

II.4. PROCEDIMIENTO DE JUSTIFICACIÓN DEL PAGO DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES, AYUDAS EXTRAORDINARIAS Y SUBVENCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES

El procedimiento de justificación del pago de las pensiones, prestaciones, ayudas y subvenciones financiadas con cargo al programa 231B “*Acciones en favor de los emigrantes*” se detalla en el [anexo 29](#) y se articula como la última fase de la tramitación de las ayudas abonadas mediante el sistema de pagos a justificar.

En el presente subapartado se exponen los resultados del análisis del procedimiento de justificación de los pagos librados correspondientes a todas las prestaciones, pensiones, ayudas y subvenciones abonadas a los beneficiarios residentes en el exterior mediante el sistema de pagos a justificar y la elaboración, intervención, aprobación y rendición de las cuentas justificativas correspondientes.

En el caso de las prestaciones y pensiones abonadas a beneficiarios residentes en España mediante el sistema de pagos en firme, este proceso de justificación ha sido analizado en apartados anteriores ya que el pago se efectúa previa justificación del derecho de los beneficiarios a su percepción.

Corresponde a la Unidad Central de Caja³⁸ del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, entre otras funciones, la recepción y examen de las cuentas justificativas de los pagos a justificar y, una vez aprobadas e intervenidas, su rendición al Tribunal de Cuentas.

Si bien las funciones atribuidas a esta Unidad Central son desempeñadas por la Subdirección General de Gestión Económica y Oficina Presupuestaria³⁹ dependiente de la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, al menos desde los últimos 10 años la función de recepción y examen de las cuentas justificativas de pagos a justificar correspondientes a las prestaciones, pensiones, ayudas y subvenciones incluidas en el programa 231B, ha sido realizada por la Subdirección General de Gestión Económica y Fondos Europeos sin que exista ninguna norma que atribuya estas funciones a la citada Subdirección⁴⁰.

Del examen del procedimiento de elaboración, tramitación, aprobación y rendición de cuentas justificativas de los pagos a justificar, y del análisis de la documentación contenida en 75 cuentas justificativas seleccionadas se han advertido las siguientes incidencias:

1. Hasta el ejercicio 2021, las CTMSS podían elaborar y presentar las cuentas justificativas de los pagos a justificar que les correspondieran mediante la aplicación informática denominada “Gestión Económica y Presupuestaria de Consejerías”. Sin embargo, a partir de enero de 2021, esta aplicación pasó a ser de uso exclusivo del Ministerio de Trabajo y Economía Social, por lo que desde este momento el procedimiento de elaboración de estas cuentas justificativas se efectúa de manera manual y en formato papel desde las CTMSS, con el consecuente

³⁸ Conforme a lo dispuesto en el artículo 4 del Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados “a justificar” en los Ministerios u Organismos en que exista más de una Caja pagadora se adscribirá a una Unidad Central, dependiente de la Subsecretaría, con la misión de coordinar a las distintas Cajas y de canalizar sus relaciones con la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, la Intervención General de la Administración del Estado y el Tribunal de Cuentas.

³⁹ Para el ejercicio 2021, el artículo 7 de la Orden ISM/48/2021, de 25 de enero, por la que se establecen las normas reguladoras de la expedición de órdenes de pago a justificar atribuye las funciones de la Unidad Central a esta Subdirección.

⁴⁰ La Subdirección General de Gestión Económica y Fondos Europeos informa que desde el 1 de enero de 2023 la función de revisión de las cuentas justificativas de los pagos a justificar se realiza por la Unidad Central de Caja de la Subdirección General de Gestión Económica y Oficina Presupuestaria.

incremento del riesgo de producción de errores y el retraso en la elaboración y envío de las cuentas que este hecho supone.

2. No existe trazabilidad entre el proceso de gestión del reconocimiento del derecho de percepción de las distintas ayudas concedidas y la presentación y aprobación de las cuentas justificativas de los pagos a justificar en las que constan los justificantes de estas ayudas.

Por tanto, la SGCEEPR desconoce si los pagos de las ayudas concedidas han sido correctamente justificados y de la misma forma, la Subdirección General de Gestión Económica y Fondos Europeos, encargada de la recepción y revisión de las cuentas justificativas de los pagos librados, no puede facilitar un detalle de los expedientes de las ayudas incluidas en cada cuenta justificativa de pagos a justificar, ya que cada cuenta está conformada por un conjunto de gastos correspondientes a varios expedientes de ayudas reconocidas.

Las dos Subdirecciones actúan, por tanto, de manera independiente sin que exista una coordinación entre ambas de forma que se controle la totalidad del proceso hasta sus últimas fases (desde que se libran los fondos al extranjero mediante pagos a justificar, hasta que se reconoce el derecho a las ayudas y se justifica este derecho en la correspondiente cuenta justificativa de los pagos a justificar).

En consecuencia, no se puede determinar si la totalidad de los pagos librados a justificar correspondientes a las ayudas reconocidas han sido correctamente presentados y aprobados en las cuentas justificativas correspondientes, salvo mediante la selección y posterior análisis individualizado de la documentación contenida en cada cuenta justificativa.

3. A febrero del 2022, existía un significativo retraso en la aprobación de las cuentas justificativas de los pagos a justificar que habían sido presentadas dentro del plazo previsto en la normativa reguladora. Así, tal y como puede observarse en el siguiente cuadro n.º 8, durante el ejercicio 2021 únicamente se aprobaron cuentas justificativas que habían sido presentadas en los ejercicios 2015 a 2018, un total de 182, sin que se aprobara ninguna de los ejercicios 2019 a 2021.

CUADRO N.º 8
CUENTAS JUSTIFICATIVAS DE PAGOS A JUSTIFICAR
Ejercicios 2015 a 2021

CUENTAS JUSTIFICATIVAS	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	TOTAL
CUENTAS PRESENTADAS 2021	33	160	0	0	0	0	0	193
CUENTAS APROBADAS 2021	0	0	0	92	83	3	4	182
CUENTAS PRESENTADAS FUERA DE PLAZO	5	10	0	0	0	0	0	15
CUENTAS PENDIENTES DE APROBACIÓN	33	226	310	181	68	0	0	818

Fuente: Información facilitada por la Subdirección General de Gestión Económica y Fondos Europeos.

Como se puede observar, existen 818 cuentas justificativas de pagos a justificar correspondientes al período 2017 a 2021 pendientes de aprobación y de registro en el Sistema de Información Contable⁴¹, como consecuencia fundamentalmente de retrasos, tanto en el

⁴¹ El Sistema de Información Contable de la Administración General del Estado (SIC´3) tiene por objeto registrar todas las operaciones de naturaleza presupuestaria, económica, financiera y patrimonial que se produzcan en su ámbito.

proceso de intervención de estas cuentas por parte de la Intervención Delegada, como en la posterior aprobación definitiva por parte de la DGM, tal y como informa la Subdirección General de Gestión Económica y Fondos Europeos.

Los hechos anteriormente descritos, han podido verificarse en el examen de la documentación contenida en los expedientes de las cuentas justificativas de la muestra seleccionada ([anexo 30](#)), de manera que existen 45 cuentas justificativas en las que la fecha de la intervención supera un año desde la fecha de presentación (en 19 de ellas la fecha de intervención supera los dos años desde la presentación) y 14 cuentas en las que una vez realizada la intervención se supera el año hasta que se procede a su aprobación definitiva por la DGM (en tres de estas cuentas se superan, incluso, los dos años).

Por otra parte, no se han observado incidencias significativas en esta fase del procedimiento respecto a la documentación contenida en las cuentas justificativas de pagos a justificar analizadas, ya que, si bien solo un 17,33 % de estas cuentas fueron intervenidas favorablemente de manera inicial, en todos los casos fueron subsanados los defectos formales existentes, cumpliendo con los requisitos exigidos en la normativa reguladora.

No obstante, las dilaciones existentes entre las distintas fases del procedimiento dan lugar a la existencia de retrasos en la obligación de rendición de las cuentas justificativas de pagos a justificar al Tribunal de Cuentas y como consecuencia dificultan las labores de control de este Tribunal y el eficaz cumplimiento del artículo 36.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas⁴².

Esta situación ya fue puesta de manifiesto en el *Informe de Fiscalización de los pagos librados a justificar y de los satisfechos mediante anticipo de caja fija por determinados Ministerios del área económica de la Administración General del Estado, ejercicios 2013 y 2014*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 30 de noviembre de 2017, en el que se establecían una serie de recomendaciones dirigidas a la Intervención General de la Administración del Estado, conducentes a la implantación de medidas con la finalidad de evitar retrasos en la aprobación de las cuentas justificativas, circunstancia que sigue produciéndose.

II.5. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LOS INFORMES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS⁴³

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, ejercicios 2005 y 2006*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 22 de diciembre de 2011 establecía una serie de recomendaciones dirigidas al Gobierno y a la Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior (actual SGCEEPR), en relación con las ayudas integradas exclusivamente en los programas de subvenciones.

⁴² La Resolución de 23 de diciembre de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 22 de diciembre de 2015 sobre la sustitución de la remisión de las cuentas justificativas de "pagos a justificar" y de reposición de fondos de anticipos de caja fija por certificados remitidos por medios telemáticos, modificada por la Resolución de 6 de mayo de 2019, establece el proceso de remisión telemática de las cuentas justificativas de los pagos a justificar.

⁴³ Mediante Resolución de 9 de diciembre de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las ayudas y subvenciones otorgadas con cargo a créditos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a favor de emigrantes españoles no residentes en España o retornados, acordó asumir el contenido del citado Informe.

A continuación, se exponen las recomendaciones formuladas en aquel informe y su grado de cumplimiento.

II.5.1. Recomendaciones dirigidas al Gobierno

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

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

Con fecha 13 de agosto de 2021, se aprobó el Plan Estratégico de Subvenciones 2021-2023 del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que incluye, entre sus líneas de actuación, tanto el programa de subvenciones de Mayores y Dependientes, como el de Asociaciones.

En consecuencia, esta recomendación ha sido cumplida.

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

En los Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 figuran los créditos destinados a financiar las prestaciones, pensiones, ayudas y subvenciones incluidos en el programa 231B, si bien las ayudas asistenciales extraordinarias y los programas de subvenciones, no aparecen diferenciados por subconceptos presupuestarios.

Por otro lado, no consta ni en los citados Presupuestos ni en los de 2022 y 2023 una clara y precisa definición de los objetivos a conseguir y de las actuaciones para alcanzarlos en coordinación con el Plan Estratégico de Subvenciones, ni indicadores que permitan el seguimiento de su grado de ejecución, ya que solo se muestran indicadores que reflejan el número de beneficiarios de cada ayuda.

En consecuencia, esta recomendación no ha sido cumplida.

II.5.2. Recomendaciones dirigidas a la SGCEEPR

En relación con las ayudas contenidas en los programas de subvenciones, el Informe citado anteriormente hacía las siguientes diez recomendaciones:

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

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

La SGCEEPR no cuenta con manuales de procedimientos sobre los distintos aspectos relacionados con la gestión de las ayudas incluidas en el programa presupuestario 231B, si bien en el ejercicio 2021 elaboró un manual de instrucciones para la fase de justificación de los programas de subvenciones con el objetivo de homogeneizar el tratamiento de los expedientes en las CTMSS y lograr una coordinación entre ellas. Asimismo, existen algunas instrucciones parciales sobre el procedimiento de tramitación y concesión de las subvenciones, como la guía de tramitación del Programa de Asociaciones o las guías de evaluación que se remiten a las Comisiones de Evaluación de las CTMSS.

En consecuencia, esta recomendación ha sido cumplida parcialmente.

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

Tal y como se ha expuesto anteriormente, no existe en la actualidad un sistema de información integrado de la totalidad de las ayudas a favor de los ciudadanos españoles residentes en el exterior y retornados. Únicamente existe la aplicación de gestión SGPRN para la gestión de pensiones y prestaciones comprendidas en el programa 231B, pero no se encuentran incluidos ni los programas de subvenciones ni las ayudas asistenciales extraordinarias, que continúan gestionándose manualmente por las distintas CTMSS y por la SGCEEPR sin que exista ni siquiera una base de datos integrada que permita su control.

En consecuencia, esta recomendación no ha sido cumplida.

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

Tanto la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y los retornados, como posteriormente, la Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los

programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y retornados, establecen para cada programa de subvenciones los criterios para la determinación de la cuantía de la ayuda.

En consecuencia, esta recomendación ha sido cumplida.

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

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

Al igual que ocurría con la recomendación anterior, tanto la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, como posteriormente, la Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio, regulan la composición de las Comisiones de Evaluación.

De la revisión de los expedientes de la muestra realizada, se ha comprobado que estas Comisiones de Evaluación se acomodan a la estructura de las CTMSS contando siempre con el número mínimo de tres miembros en su composición, completando si fuera necesario con la integración de algún empleado de las Representaciones Diplomáticas en el país cuando existía escasez de personal en la CTMSS.

En consecuencia, esta recomendación ha sido cumplida.

“SÉPTIMA. *La baremación de los criterios para la valoración de las solicitudes debería generalizarse, contemplándose en las convocatorias la ponderación de cada uno de ellos. Con independencia de lo anterior, la DGCEE debería impartir instrucciones conducentes a que en los documentos de las Comisiones de Evaluación en los que se contengan los resultados de la valoración figure ésta desglosada por cada uno de los criterios”.*

En relación con la baremación de los criterios para la valoración de solicitudes, las convocatorias anuales tanto del Programa de Asociaciones como del Programa de Mayores y Dependientes recogen los criterios específicos de valoración, siguiendo los términos regulados en los artículos 29 y 44 de la Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio, para cada uno de los programas, respectivamente.

No obstante, las convocatorias no detallan de manera expresa la ponderación de los criterios objetivos generales de valoración de la solicitud de subvenciones en los términos regulados en el artículo 10 de la mencionada Orden, haciendo únicamente una remisión expresa a este artículo.

En consecuencia, esta recomendación ha sido cumplida parcialmente.

Por otro lado, respecto a la impartición de instrucciones conducentes a que en los documentos de las Comisiones de Evaluación figuren desglosados los resultados por cada uno de los criterios de

valoración, la SGCEEPR elabora, para cada convocatoria anual desde el ejercicio 2021, unas guías de evaluación para ambos programas de subvenciones que contienen instrucciones específicas para la realización y presentación de los criterios de valoración por parte de las Comisiones de Evaluación.

En consecuencia, esta recomendación ha sido cumplida.

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

De la revisión y análisis de los expedientes seleccionados de los Programas de Asociaciones y de Mayores y Dependientes se desprende que la valoración de las solicitudes de cada programa de ayudas se realiza por la misma Comisión de Evaluación.

En consecuencia, esta recomendación ha sido cumplida.

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

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

Respecto a la referencia expresa en las instrucciones emitidas por la SGCEEPR de la improcedencia de admitir y valorar positivamente solicitudes que no se hayan presentado dentro del plazo establecido, se ha comprobado que las guías para la revisión, instrucción y resolución de solicitudes de los programas de subvenciones hacen referencia expresa al plazo de presentación de la solicitud, pero no a la improcedencia de presentarla fuera del mismo.

En consecuencia, esta recomendación no ha sido cumplida.

Respecto a la presentación de solicitudes en las oficinas de correo extranjeras, de acuerdo con las Sentencias de la Sala III, de lo contencioso administrativo, del Tribunal Supremo, de 4 de julio de 2005 y de 13 de junio de 2006, y la Sentencia de la Sala de lo contencioso- administrativo de la Audiencia Nacional, de 14 de octubre de 2008 habrán de admitirse las solicitudes presentadas en las oficinas de servicios postales extranjeros siempre que se acredite, indubitadamente, el contenido de la documentación y la fecha de su presentación. .

En consecuencia, esta recomendación no sería aplicable.

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

En las guías y en las convocatorias anuales de los programas de subvenciones se distingue de forma reiterada entre la propuesta de resolución y la resolución, aunque no se hace mención expresa al deber de estar fechadas.

No obstante, en la totalidad de los expedientes de subvenciones de la muestra seleccionada se ha comprobado la existencia de ambos documentos (propuesta de resolución y resolución) y son coherentes con las fases de fiscalización y contabilización.

En consecuencia, esta recomendación ha sido cumplida.

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

Hasta el ejercicio 2019, la SGCEEPR publicó las subvenciones concedidas en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, tal y como estipula el artículo 18 de la LGS. Sin embargo, desde el ejercicio 2020 no se ha publicado ninguna de las ayudas concedidas debido a problemas de autorización de firma electrónica de la persona responsable de su publicación.

Por tanto, esta recomendación ha sido cumplida hasta el ejercicio 2019 pero desde esta fecha y hasta la actualidad ha dejado de ser cumplida.

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

De las subvenciones concedidas en los ejercicios 2020 y 2021 correspondientes a los programas de Asociaciones y de Mayores y Dependientes ninguna superó el importe establecido en el artículo 31.3 de la LGS.

Por otra parte, el citado artículo 31.3 de la LGS excepciona del cumplimiento de este requisito a aquellos casos en los que no exista en el mercado suficiente número de entidades que realicen las ofertas o cuando el gasto se realice antes de la concesión de la subvención, casuística propia de la mayoría de las entidades beneficiarias de las subvenciones analizadas debido a los condicionantes existentes en los países a los que pertenecen.

Por tanto, esta recomendación no es aplicable a los programas de subvenciones analizados en los ejercicios 2020 y 2021.

II.6. ALINEAMIENTO DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES, AYUDAS Y SUBVENCIONES CONTENIDAS EN EL PROGRAMA 231B CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se refiere a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas en el año 2015, como “una llamada universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030”.

Para conseguirlo, identifica 17 ODS y 169 metas, que se constituyen como la guía de referencia de los planes de acción a adoptar por los distintos países miembros para la consecución de estos

objetivos y que deben ser abordados desde una perspectiva integral, buscando las sinergias que se producen entre ellos y no de manera individual y aislada unos de otros.

En España el Consejo de Ministros aprobó con fecha 29 de junio de 2018, el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030, que se complementa con la elaboración de los Informes de Progreso anuales que reflejan el seguimiento y los avances realizados en la implementación del Plan de Acción.

El citado Plan de Acción contempla, entre otras, las denominadas medidas transformadoras⁴⁴, y dentro de ellas la Medida Transformadora VII “Presupuestar para los ODS: alineamiento con los presupuestos de cada Departamento Ministerial” con el objetivo de establecer la relación entre los ODS y las políticas de gasto y programas que los desarrollan, permitiendo el análisis de asignación de recursos con estos objetivos.

En desarrollo de esta Medida Transformadora VII, la Orden HAC/641/2020, de 14 de julio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2021 incluía, como parte de la documentación que ha de acompañar a los presupuestos, la elaboración de un Informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los ODS de la Agenda 2030, confeccionado a partir de la información remitida por los distintos departamentos ministeriales en la que se analiza la contribución de sus respectivos programas de gastos a los ODS.

Con el objetivo de cumplir con los requerimientos anteriores, la DGM elaboró una propuesta de alineamiento de las ayudas incluidas en el programa 231B con los ODS, que es el único alineamiento elaborado, con las siguientes dos particularidades:

1ª. Respecto a la naturaleza de las distintas ayudas y a la finalidad que cumplían.

Las prestaciones por razones de necesidad, las pensiones asistenciales por ancianidad para españoles de origen retornados, las prestaciones para “Niños de la Guerra”, las ayudas asistenciales extraordinarias y las subvenciones del Programa de Mayores y Dependientes se alinearon de manera directa con los ODS 1 “Fin de la pobreza”, ODS 2 “Hambre cero” y ODS10 “Reducción de las desigualdades” y de manera indirecta con el ODS 3 “Salud y bienestar”, alineamiento que este Tribunal considera razonable, dado que estos objetivos constituyen la principal motivación de estas ayudas.

Además, las ayudas asistenciales extraordinarias se alinearon también con el ODS 5 “Igualdad de género”, dado que hay una especial mención a la concesión de esta ayuda cuando se acrediten situaciones de violencia de género, cuestión que ha sido verificada por este Tribunal.

Por otro lado, las prestaciones de asistencia sanitaria se alinearon de manera directa con el ODS 3 “Salud y bienestar” y con el ODS 10 “Reducción de las desigualdades” y de manera indirecta con el ODS 1 “Fin de la pobreza”, alineamiento también razonable.

Las subvenciones correspondientes al Programa de Asociaciones no fueron alineadas con ningún ODS al entender la DGM que no contribuían al cumplimiento de ninguno de ellos, criterio que comparte este Tribunal dado que estas subvenciones están destinadas directamente a federaciones, asociaciones y centros de españoles en el exterior.

⁴⁴ Las medidas transformadoras son acciones e iniciativas políticas que pueden tomarse de forma prácticamente inmediata, con coste cero o muy bajo coste, y cuya capacidad de transformación es extraordinariamente alta en términos de sembrar las bases para el despliegue exitoso de las políticas palanca y de la futura estrategia de desarrollo sostenible.

- 2ª. Respecto al porcentaje de gasto que cada tipo de pensión, prestación y ayuda en favor de los emigrantes suponía en el total de las obligaciones reconocidas netas del presupuesto del programa (denominado índice de esfuerzo presupuestario), la DGM estableció los siguientes cinco tramos de contribución a los ODS: 10 % (contribución muy baja), 25 % (contribución baja), 50 % (contribución media), 75 % (contribución alta), 100 % (contribución muy alta), división que se considera razonable, si bien no contaba con ninguna justificación explicativa.

La SGCEEPR y la Subdirección General de Gestión Económica y Fondos Europeos fueron las encargadas de elaborar la propuesta y asignar los porcentajes de contribución a los ODS con una doble perspectiva (cualitativa y cuantitativa):

1. La propuesta de contribución cuantitativa del programa 231B a los ODS enviada al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para la elaboración del Informe de alineamiento del ejercicio 2021 fue la establecida en el siguiente cuadro⁴⁵:

CUADRO N.º 9
ALINEAMIENTO DE LAS AYUDAS DEL PROGRAMA 231B CON LOS ODS
Ejercicio 2021

PRESTACIONES, PENSIONES, AYUDAS Y SUBVENCIONES									
ODS1		ODS2		ODS3		ODS5		ODS10	
%	Contribución Directa	%	Contribución Directa	%	Contribución Directa	%	Contribución Directa	%	Contribución Directa
100	Sí	75	SI	100	NO	10	NO	100	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGCEEPR.

Como se desprende del cuadro anterior, tan solo la aportación al ODS 5 “Igualdad de género” fue considera de contribución muy baja, ya que solo las ayudas asistenciales extraordinarias contribuyen a este objetivo.

2. Para el alineamiento cualitativo, se definieron una serie de actuaciones y medidas para la consecución del grado de contribución al que se hacía referencia para cada ODS. No obstante, en el caso de las ayudas del programa 231B, se limitan a la definición de cada tipo de ayuda sin que exista ningún otro parámetro, indicador u objetivo definido para tratar de alcanzar, mejorar o progresar en los porcentajes de contribución definidos, al menos en aquellos calificados como de contribución baja.

Además, durante los ejercicios 2021 y 2022, no se han producido acciones específicas adicionales en el marco de los ODS a los que contribuye el programa 231B.

Tampoco existen indicadores de seguimiento del cumplimiento de los grados de contribución definidos.

No obstante, la DGM entiende que la naturaleza *per se* de estas ayudas y la concesión de estas, va a coadyuvar la consecución de los ODS a los que se encuentran alineados.

⁴⁵ Únicamente se ha considerado la contribución de las ayudas incluidas en el programa 231B, ya que también se incluyeron en esta propuesta el Plan de Retorno a España y el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior que no han sido objeto de fiscalización.

II.7. PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO Y EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

La Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno⁴⁶, en su artículo 2.1. a) establece que sus disposiciones se aplicarán a “*la Administración General del Estado*” estando la DGM, como órgano directivo del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, dentro del ámbito de aplicación de la citada ley. Esta Ley incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, reconoce y garantiza el acceso a la información y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.

La información web de la DGM y, en concreto la información referente a las pensiones, prestaciones y ayudas financiadas con cargo al programa 231B “*Acciones en favor de los emigrantes*”, se encuentra incardinada dentro de la página web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en la que se encuentra ubicada a su vez la Sede Electrónica, el Portal de la Ciudadanía Española en el Exterior y el acceso al Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado.

En relación con la accesibilidad de los sitios web, y en aras al cumplimiento del artículo 5.5⁴⁷ de la citada Ley y de las disposiciones incluidas en el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público, la Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la Subsecretaría del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, realizó con fecha 7 de octubre de 2020 (revisión el 24 de septiembre de 2021) una Declaración de Accesibilidad del Portal de la Ciudadanía Española en el Exterior, consecuencia de los trabajos de autoevaluación efectuados sobre el citado sitio web por esta Subdirección.

La conclusión de esta evaluación de accesibilidad, publicada en el citado portal, es que el sitio web es parcialmente conforme con el Real Decreto 1112/2018.

Por otra parte, con fecha 6 de junio de 2021, se publicó el “*Informe de Accesibilidad Web. Procedimiento Simplificado UNE EN 301549:2019. Ciudadanía Española en el Exterior*”, efectuado por el Observatorio de Accesibilidad Web dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital sobre el Portal de la Ciudadanía Española en el Exterior, obteniendo una calificación media de 8,83 puntos sobre 10, con un nivel de adecuación estimado de AA y con una posición a nivel global de 177 sobre 336 sitios web, de manera que el nivel de accesibilidad se califica como adecuado y válido, con una situación de cumplimiento parcialmente conforme⁴⁸.

No obstante, en relación con los resultados obtenidos en la evaluación anterior correspondiente al ejercicio 2020, tanto la calificación media del sitio web como la posición a nivel global han

⁴⁶ Modificada por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y Ley 14/2022, de 8 de julio, con el fin de regular las estadísticas de las microempresas, pequeñas y medianas empresas en la contratación pública.

⁴⁷ Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

⁴⁸ La puntuación media del portal refleja la cantidad de requisitos de accesibilidad que se satisfacen correctamente ya sean de nivel de adecuación A o AA. Por lo tanto, cuanto más alta sea la puntuación más requisitos de accesibilidad se están cumpliendo.

El nivel de adecuación estimado del sitio web (No válido, A, AA o AAA) está relacionado con el nivel de adecuación de las verificaciones que se satisfacen así, si los fallos se concentran en verificaciones de nivel de adecuación A, el nivel de adecuación estimado será “No válido” aunque la puntuación del sitio web sea alta.

empeorado en un año (la calificación media del 2020 fue de 9,50 puntos sobre 10 y la posición global fue de 115 sobre 327 sitios web), por lo que obviamente no ha mejorado su accesibilidad.

Continuando con el cumplimiento de las previsiones contenidas en la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, las incidencias más significativas son las siguientes:

1. La DGM publica en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado el Plan Estratégico de Subvenciones 2021-2023, pero no publica de forma periódica su grado de cumplimiento y resultados, así como los indicadores de medida y valoración del citado Plan (artículo 6.2).
2. La DGM tiene la mayoría de su normativa reguladora publicada en su web, incluida la que afecta a las prestaciones, pensiones, ayudas y subvenciones financiadas con cargo al programa 231B “*Acciones en favor de los emigrantes*”, pero no tiene publicadas ninguna de sus directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros organismos en la medida en que facilitan la interpretación de las normas aplicables o tienen efectos jurídicos (artículo 7.a).
3. No consta información publicada sobre los encargos a medios propios personificados firmados por la DGM, a pesar de que con fecha 1 de abril del 2022 se encargó a la empresa TRAGSATEC la ejecución de las actividades técnicas de mecanización y apoyo administrativo a la DGM en la tramitación de las solicitudes atrasadas correspondientes a las pensiones asistenciales para retornados (artículo 8.1.b).

A mayor abundamiento, este hecho supone un incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 63.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

4. No está publicado 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, ejercicios 2005 y 2006* (artículo 8.1.e).
5. No se publica la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que son de su competencia en ninguno de los sitios web que contienen información relativa a la DGM (artículo 8.1.i).

En cuanto al cumplimiento de las directrices contenidas en el Capítulo III “*Derecho de acceso a la información pública*”, existe un enlace para el acceso directo a través de la Sede Electrónica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones al buzón de quejas y sugerencias ya que este procedimiento se gestiona de forma centralizada. No obstante, no existe información publicada sobre las consultas realizadas ni sobre la resolución de estas.

Por otra parte, no se ha apreciado en esta fiscalización ningún incumplimiento de las normas recogidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Conviene precisar como buena práctica en este ámbito, el hecho de que las ayudas asistenciales extraordinarias contemplen, como gastos extraordinarios susceptibles de financiación, los correspondientes a la asistencia jurídica en los procedimientos civiles y penales derivados de causas de violencia de género.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES Y ASISTENCIA SANITARIA EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES Y RETORNADOS

1. La aplicación informática utilizada por la Dirección General de Migraciones (DGM) para la tramitación de las pensiones y prestaciones en favor de los emigrantes y retornados, denominada Sistema de Gestión de Prestaciones por Razón de Necesidad (SGPRN), adolece de las siguientes deficiencias que ralentizan y dificultan el proceso de alta y gestión de los expedientes de estas ayudas (subapartado II.1):
 - a) Incluye módulos para la gestión de las pensiones, prestaciones y asistencia sanitaria en favor de los emigrantes y retornados, pero no incluye módulos para la tramitación y gestión de las ayudas asistenciales extraordinarias y de los programas de subvenciones.
 - b) No es posible realizar de manera telemática el proceso de solicitud de las pensiones y prestaciones, y los expedientes físicos se escanean a posteriori.
 - c) No tiene ningún mecanismo de control automatizado que establezca avisos temporales sobre los expedientes pendientes de resolver por falta de documentación.
 - d) No identifica aquellos expedientes que han sido renovados de manera automática para los que no se habían exigido los requisitos necesarios para la renovación como consecuencia de la crisis del COVID-19.
 - e) No muestra los cambios de estado del beneficiario y es necesario consultar el histórico del expediente para verificar las modificaciones acaecidas y sus motivos.

RECOMENDACIÓN N.º 1:

La Dirección General de Migraciones debería iniciar un proceso de mejora de la aplicación informática de gestión de todas las ayudas financiadas con cargo al programa 231B, para corregir las deficiencias existentes e incorporar la totalidad de las ayudas concedidas, de manera que se garantice la integridad de los procesos de gestión y de los expedientes contenidos en la aplicación y permita una homogeneización de los criterios de concesión.

2. Respecto a las prestaciones por razón de necesidad, cabe destacar lo siguiente (epígrafe II.2.1):
 - a) No existe un concepto presupuestario específico para las obligaciones reconocidas netas derivadas de su ejecución, sino que se imputan de forma conjunta con la prestación de asistencia sanitaria⁴⁹.
 - b) En 45 expedientes (un 29,80 % de la muestra) el plazo de resolución ha sido superior a ocho meses siendo el plazo legal máximo para resolver de seis meses; 23 expedientes carecen de la documentación requerida para la tramitación y aprobación de las prestaciones; y en 12 expedientes no consta documentación alguna en la aplicación del Sistema General de Prestaciones.

⁴⁹ A partir del año 2022 esta incidencia ha sido subsanada.

- c) En un 50,46 % de los expedientes de la muestra analizados no existe documentación justificativa de los ingresos del solicitante. Únicamente figura la declaración responsable por parte del propio solicitante de no percepción de ingresos, sin que se puedan realizar desde la DGM las comprobaciones adecuadas para verificar lo declarado.

3. Respecto a las prestaciones para “Niños de la Guerra” se ha comprobado (epígrafe II.2.2):

- a) La existencia de una tendencia natural decreciente en el número de perceptores y en los importes percibidos, debida a la elevada edad de estos y al bajo número de nuevas solicitudes presentadas, siendo el 94,36 % de las solicitudes de los últimos años renovaciones anuales.
- b) En la aplicación SGPRN figura un expediente (un 0,75 % de la muestra) que carece de documento de solicitud y cinco (un 3,76 % de la muestra) en los que no existe documentación acreditativa adjunta a las solicitudes.

4. En relación con la gestión de la pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados se han observado las siguientes circunstancias e incidencias (epígrafe II.2.3):

- a) Entre los ejercicios 2017 y 2021 se ha producido un incremento de un 238,14 % en el número de beneficiarios, así como en el número de solicitudes presentadas y grabadas en la aplicación SGPRN, fundamentalmente de retornados procedentes de Venezuela.
- b) Existe un elevado número de solicitudes presentadas y pendientes de resolver, concretamente 1.395 a finales de marzo de 2022, presentadas en los años 2021 y 2022, de las cuales 1.154 (82,72 %) estaban, incluso, pendientes de grabar en la aplicación SGPRN.
- c) Existe un importante retraso en la resolución y concesión de estas pensiones, llegando a alcanzar, para las solicitudes presentadas en 2019 y grabadas en la aplicación, los 15 meses de retraso, incrementándose este plazo hasta los 21 meses para las que ni siquiera estaban grabadas.

Este significativo retraso es contradictorio con la finalidad de esta pensión asistencial como medio de protección ante situaciones de precariedad, pudiendo generar situaciones de desamparo en aquellos solicitantes que durante el plazo de espera de resolución de sus expedientes carecieran de medios para subsistir.

- d) Se aprecia una significativa falta de personal para el desarrollo de las tareas propias de la gestión y resolución de estas pensiones, de manera que el de 51,85 % de los puestos de trabajo relacionados en la Relación de Puestos de Trabajo de la Subdirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior y Política de Retorno (SGCEEPR) se encuentran vacantes.

RECOMENDACIÓN N.º 2:

La Dirección General de Migraciones debería impulsar las medidas oportunas para dotar de personal suficiente a la Subdirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior y Política de Retorno encargada de gestionar las pensiones, prestaciones y ayudas en favor de los emigrantes.

- e) De la revisión de los expedientes de la muestra seleccionados se aprecia:

- ✓ La ralentización del proceso de resolución de los expedientes debido a las dificultades para la comprobación de los requisitos de los solicitantes siendo habitual el requerimiento de información complementaria de modo recurrente.
- ✓ Para el cumplimiento del requisito de carencia de rentas se consideran exclusivamente los ingresos de carácter periódico y permanente tal y como establece el Real Decreto 8/2008. No obstante, existen beneficiarios con ingresos no periódicos (en el ejercicio 2019 dos beneficiarios (un 2,90 % de la muestra) tenían un saldo en la cuenta corriente de 46.521 dólares americanos) que no fueron considerados en el cómputo total, circunstancia que, ajustándose a la norma de aplicación, contrasta sin embargo con el carácter asistencial y la finalidad protectora de esta pensión.
- ✓ En un 50 % de los expedientes de nuevas solicitudes de la muestra analizados no existe documentación justificativa de los ingresos del solicitante. Únicamente figura la declaración responsable por parte del propio solicitante, de no percepción de ingresos, sin que se puedan realizar desde la DGM las comprobaciones adecuadas para verificar lo declarado.
- ✓ Cuatro expedientes (un 5,80 % de la muestra) carecen en la aplicación SGPRN de la totalidad de la documentación necesaria para la tramitación y concesión de la pensión y tres expedientes (un 4,35 % de la muestra) de herederos se tramitaron fuera del plazo previsto debido a retrasos en la tramitación de las solicitudes iniciales presentadas aún en vida por los beneficiarios fallecidos.

5. La SGCEEPR no tiene acceso al Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP) por lo que no puede comprobar para los beneficiarios de estas pensiones la posible percepción de otras prestaciones y, por tanto, su compatibilidad. Este Tribunal de Cuentas ha comprobado que un 14,88 % de estos beneficiarios no constaban en el RPSP.

Asimismo, se ha constatado la existencia de 13 beneficiarios, perceptores a su vez de prestaciones que no han sido computadas ni se han tenido en cuenta para la concesión de la pensión asistencial para retornados, siendo incompatibles en su percepción: en concreto, dos perceptores de una pensión por jubilación ordinaria y 11 perceptores de la prestación de Ingreso Mínimo Vital (subepígrafe II.2.3.6).

RECOMENDACIÓN N.º 3:

La Dirección General de Migraciones debería establecer los mecanismos adecuados para el control de las incompatibilidades existentes entre el pago de la pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados y la posible percepción de otras ayudas, de manera que se establezcan sistemas de detección y verificación previos a la concesión de las pensiones que permitan evitar posibles pagos improcedentes.

Asimismo, deberían analizarse las situaciones de incompatibilidad en la percepción de estas pensiones, y en su caso, solicitar los reintegros que pudieran corresponder.

6. En relación con el proceso de gestión de la prestación de asistencia sanitaria se han advertido las siguientes incidencias (epígrafe II.2.4):
- a) Existen seis países con los que la DGM ha formalizado convenios en los que se quiebra el principio de excepcionalidad de la prestación de asistencia sanitaria previsto en el artículo

21.3 del Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, destacando el caso de Uruguay (con un 43,64 % de perceptores de esta asistencia).

- b) En todos los convenios de asistencia sanitaria la facturación se efectúa mediante un sistema de tarifas fijas mensuales o anuales por persona, que no se encuentran vinculadas al número y tipo de asistencias reales prestadas.

Por otro lado, no se realizaron estudios, informes, análisis de mercado o similares que justifiquen las tarifas incluidas en los convenios.

Además, en la justificación que acompaña a las facturas por la prestación de la asistencia sanitaria no existe detalle sobre el tipo de asistencia efectuada, fechas o datos suficientes para poder verificar la efectiva prestación de la asistencia.

Estas situaciones incrementan el riesgo de haberse aplicado tarifas que se encuentren muy por encima del precio de mercado.

- c) Existencia de numerosas incidencias en el proceso de registro y alta, tanto de la prestación de asistencia sanitaria, como de los convenios de asistencia sanitaria en la aplicación SGPRN: documentos de solicitud incompletos, deficiencias en las fechas de alta de los beneficiarios en los convenios de asistencia sanitaria y ausencia de documentación en 26 (28,57 %) de los expedientes de la muestra seleccionados.

RECOMENDACIÓN N.º 4:

La Dirección General de Migraciones debería revisar los términos de los actuales convenios y modificarlos en el momento de su vencimiento.

- 7. Del proceso de análisis de las revisiones de oficio efectuadas para la determinación de prestaciones y pensiones indebidamente percibidas desde el ejercicio 2010 se constata que a pesar del volumen de revisiones efectuado no existe ninguna aplicación informática que recoja de forma homogénea la información de cada ejercicio.

Por otro lado, un elevado porcentaje de las revisiones efectuadas en los últimos años tienen como resultado la generación de una deuda por resultar indebidas las prestaciones y pensiones concedidas (superando el 50 % en casi la totalidad de los ejercicios analizados). En la mayoría de los supuestos esta deuda no es reintegrada a pesar de ser notificada al beneficiario, bien por imposibilidad material, bien por carencia de recursos de los afectados, de manera que el importe de la deuda acumulada y no reintegrada desde el ejercicio 2008 hasta mayo del 2022 alcanza la cifra de 2.410.528,72 euros (epígrafe II.2.5).

III.2. EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS Y DE LOS PROGRAMAS DE SUBVENCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES

- 8. En relación con el proceso de concesión y justificación de las ayudas asistenciales extraordinarias no existe una aplicación informática que recoja la información relativa a este procedimiento, y los expedientes no se encuentran escaneados ni integrados telemáticamente en ninguna plataforma, sino que se encuentran ubicados físicamente en las Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (CTMSS), hecho que dificulta el control y seguimiento a realizar desde la SGCEEPR.

Por otro lado, del análisis de los expedientes de la muestra seleccionados se ha observado: la ausencia de criterios homogéneos en relación con la documentación solicitada por cada CTMSS para la acreditación de los requisitos necesarios para la concesión de la ayuda; la ausencia de documentación necesaria para conformar el expediente administrativo; y la existencia de deficiencias en la documentación aportada como justificante del gasto realizado, en concreto, en 28 expedientes (un 42,42 % de la muestra) por importe de 40.087,62 euros (epígrafe II.3.1).

9. Durante los ejercicios 2020 y 2021 la DGM no publicó ninguna de las subvenciones concedidas en la Base Nacional de Subvenciones regulada en el artículo 18 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, hecho que dificulta la comprobación de la existencia de otras subvenciones o ayudas para la misma finalidad y que en su conjunto no superen el coste de la actividad subvencionada (epígrafe II.3.2).
10. En relación con el proceso de tramitación, concesión y justificación de las subvenciones del Programa de Asociaciones (subepígrafe II.3.2.1):
 - a) Las cuentas justificativas con los justificantes del gasto por importe de 11.033,52 euros del ejercicio 2020, no habían sido presentadas en el plazo de tres meses desde la finalización de la actividad subvencionada.
 - b) En 15 de los expedientes de la muestra analizados (un 88,24 % de la muestra) se incumple el plazo de seis meses para la resolución de la concesión (desde la fecha de publicación de la convocatoria), superando en seis de ellos los siete meses (un 35,29 % de la muestra), sin que exista constancia de acuerdo de ampliación del plazo.
 - c) Se ha detectado la ausencia de parte de los formularios requeridos para la formación del expediente administrativo de las cuentas justificativas en tres de los expedientes analizados (un 16,67 % de la muestra).
11. En relación con el proceso de tramitación, concesión y justificación de las subvenciones del Programa de Mayores y Dependientes debe destacarse (subepígrafe II.3.2.2):
 - a) El retraso en la revisión de las cuentas justificativas del gasto, hasta el punto de que, durante el primer semestre del 2022, la DGM procedió a la revisión de las cuentas correspondientes a ayudas concedidas en los ejercicios 2017 y 2018.
 - b) La existencia de un importe de 84.215 euros (3,43 %) concedido en el ejercicio 2020 que no ha sido justificado ya que no han sido presentadas en el plazo de tres meses desde la finalización de la actividad subvencionada las cuentas justificativas con los justificantes del gasto.
 - c) En 13 expedientes analizados (el 100 % de la muestra) se incumple el plazo de seis meses de resolución de la concesión (desde la fecha de publicación de la convocatoria), sin que exista constancia de acuerdo de ampliación del plazo.
 - d) En cuanto al análisis de las cuentas justificativas con aportación de justificantes del gasto seleccionadas, se han detectado tres expedientes (un 23,08 % de la muestra) con ausencia de los correspondientes justificantes por importe de 17.531,18 euros, circunstancia que podría dar lugar a la posible exigencia del reintegro por parte de la DGM en los términos establecidos en la LGS y en el RLGS.

III.3. EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE JUSTIFICACIÓN DEL PAGO DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES, AYUDAS EXTRAORDINARIAS Y SUBVENCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES

12. Respecto al procedimiento de justificación de los pagos librados a justificar correspondientes a las ayudas concedidas con cargo al programa 231B se observan las siguientes incidencias (subapartado II.4):

- a) No existe un proceso telemático para la elaboración de las cuentas justificativas de los pagos librados a justificar, que se efectúan de manera manual y en formato papel.
- b) No se puede determinar si la totalidad de los pagos librados a justificar han sido correctamente presentados y aprobados, ya que cada cuenta está conformada por un conjunto de gastos correspondientes a varios expedientes y no incluye el detalle de cada uno de ellos.
- c) Existe un significativo retraso en la aprobación de las cuentas justificativas de los pagos librados a justificar y consecuentemente en su rendición al Tribunal de Cuentas, de manera que durante el ejercicio 2021 se aprobaron 182 cuentas que fueron presentadas en los ejercicios 2015 a 2018. Asimismo, a febrero de 2022 existían 818 cuentas justificativas correspondientes al período 2017 a 2021 pendientes de aprobación.

Este retraso es consecuencia de dilaciones existentes tanto en el proceso de intervención como en la posterior aprobación de las cuentas, tal y como se ha evidenciado en el análisis de las cuentas justificativas de pagos a justificar de la muestra, ya que en 45 de estas cuentas el plazo de intervención supera el año desde la fecha de presentación (de ellas, en 19 cuentas se superan los dos años) y en 14 cuentas se supera un año desde la intervención hasta la aprobación (de ellas, en tres cuentas se superan los dos años).

RECOMENDACIÓN N.º 5:

La Dirección General de Migraciones debería adoptar junto con el resto de los órganos gestores encargados del proceso de aprobación y rendición de las cuentas justificativas de los pagos librados a justificar, las medidas oportunas para la revisión de la información de estas cuentas y evitar los retrasos en la rendición al Tribunal de Cuentas.

III.4. EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LOS INFORMES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

13. No ha sido cumplida la recomendación dirigida al Gobierno relativa a la inclusión en los Presupuestos Generales del Estado de una clara y precisa definición de los objetivos a conseguir por el programa 231B y de las actuaciones para alcanzarlos en coordinación con el Plan Estratégico de Subvenciones, ni de los indicadores necesarios para el seguimiento de su ejecución (epígrafe II.5.1).

14. No han sido cumplidas las recomendaciones dirigidas a la SGCEEPR referentes a (epígrafe II.5.2):

- a) La implantación de un sistema de información integrado de la totalidad de ayudas a favor de los ciudadanos españoles residentes en el exterior y retornados.

- b) La publicación de las subvenciones concedidas en los ejercicios 2020 y 2021 en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, tal y como estipula el artículo 18 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones.
- c) La mención expresa en las instrucciones de la improcedencia de admitir y valorar positivamente solicitudes que no se hayan presentado dentro del plazo.

Por otra parte, han sido cumplidas parcialmente las siguientes recomendaciones:

- a) La elaboración de manuales de procedimiento para todos los aspectos de la gestión, ya que se han elaborado manuales e instrucciones para determinadas fases de la gestión de las ayudas contenidas en los programas de subvenciones.
- b) En relación con la baremación de los criterios para la valoración de solicitudes, las convocatorias no detallan de manera expresa el desglose de los criterios objetivos generales de valoración en los términos regulados en el artículo 10 de la Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio, haciendo únicamente una remisión expresa a este artículo.

Las demás recomendaciones formuladas han sido cumplidas (subapartado II.5).

III.5. EN RELACIÓN CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

15. Respecto al cumplimiento por parte de la DGM de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se han apreciado las siguientes incidencias (subapartado II.7):

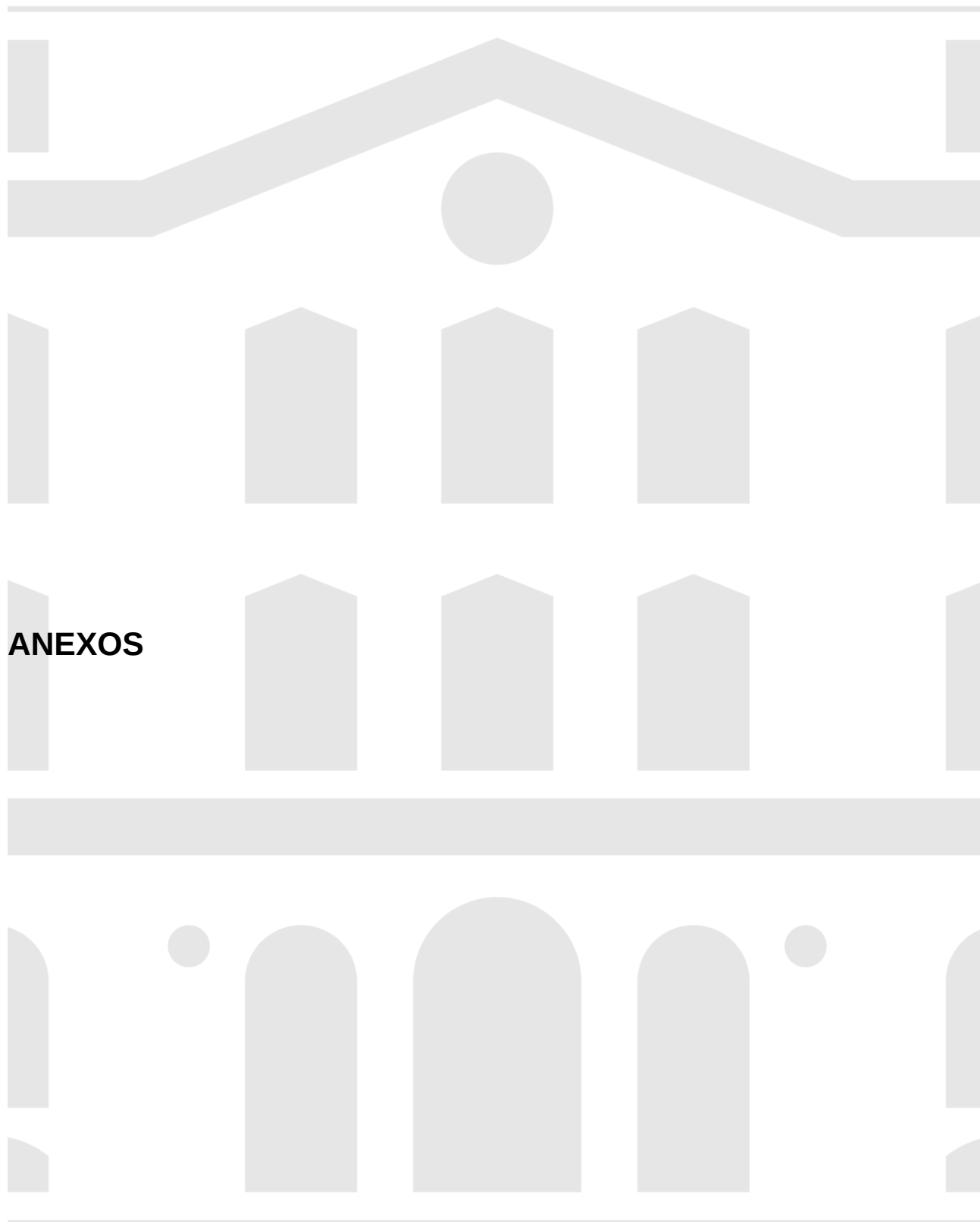
- a) No ha publicado el grado de cumplimiento y resultados, así como los indicadores de medida y valoración del Plan Estratégico de Subvenciones 2021-2023.
- b) No ha publicado directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros organismos.
- c) No consta información publicada sobre los encargos a medios propios personificados firmados por la DGM, ni 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, ejercicios 2005 y 2006*.

Madrid, 28 de septiembre de 2023

LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega



ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1	METODOLOGÍA DE LA FISCALIZACIÓN	63
ANEXO 2	MARCO NORMATIVO	65
ANEXO 3	RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES, AYUDAS Y SUBVENCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES	67
ANEXO 4	PRESTACIONES POR RAZÓN DE NECESIDAD (REGULACIÓN).....	69
ANEXO 5	PRESTACIONES POR RAZÓN DE NECESIDAD (BENEFICIARIOS POR PAÍSES)	71
ANEXO 6	PRESTACIONES POR RAZÓN DE NECESIDAD (EXPEDIENTES CON INCUMPLIMIENTO DEL PLAZO DE RESOLUCIÓN)	73
ANEXO 7	PRESTACIONES POR RAZÓN DE NECESIDAD (EXPEDIENTES CON INCIDENCIAS EN LA DOCUMENTACIÓN EN LA APLICACIÓN SGPRN)	75
ANEXO 8	PRESTACIONES PARA “NIÑOS DE LA GUERRA” (REGULACIÓN)	77
ANEXO 9	PRESTACIONES PARA NIÑOS DE LA GUERRA (RESIDENTES EN EL EXTERIOR)	79
ANEXO 10	PRESTACIONES PARA NIÑOS DE LA GUERRA (RESIDENTES EN EL EXTERIOR Y ESPAÑA)	81
ANEXO 11	PENSIÓN ASISTENCIAL POR ANCIANIDAD PARA ESPAÑOLES DE ORIGEN RETORNADOS (REGULACIÓN)	83
ANEXO 12	PENSIÓN ASISTENCIAL POR ANCIANIDAD PARA ESPAÑOLES DE ORIGEN RETORNADOS. (SOLICITUDES)	85
ANEXO 13	ESPAÑOLES DE ORIGEN RETORNADOS A ESPAÑA PROCEDENTES DE VENEZUELA	87
ANEXO 14	BENEFICIARIOS CON INGRESOS SIN DECLARAR. CRUCE CON RPSP	89
ANEXO 15	PRESTACIONES DE ASISTENCIA SANITARIA (CONVENIOS).....	91
ANEXO 16	PRESTACIONES DE ASISTENCIA SANITARIA (BENEFICIARIOS)	93
ANEXO 17	PRESTACIONES DE ASISTENCIA SANITARIA (EXPEDIENTES SIN DOCUMENTACIÓN EN SGPRN) EJERCICIOS 2019 A 2021	95
ANEXO 18	EXPEDIENTES SOMETIDOS A REVISIÓN DE OFICIO	97
ANEXO 19	AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS PARA EMIGRANTES (REGULACIÓN)	99
ANEXO 20	AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS PARA EMIGRANTES (IMPORTES).....	101
ANEXO 21	AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS PARA EMIGRANTES (AUSENCIA DE DOCUMENTACIÓN)	103
ANEXO 22	AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS PARA EMIGRANTES (INCIDENCIAS EN LA JUSTIFICACIÓN)	105
ANEXO 23	PROGRAMA DE ASOCIACIONES (REGULACIÓN)	107

ANEXO 24	PROGRAMA DE ASOCIACIONES (IMPORTES Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS)	109
ANEXO 25	PROGRAMA DE ASOCIACIONES (IMPORTES JUSTIFICADOS).....	111
ANEXO 26	PROGRAMA DE MAYORES Y DEPENDIENTES (REGULACIÓN).....	113
ANEXO 27	PROGRAMA DE MAYORES Y DEPENDIENTES (IMPORTES Y ENTIDADES BENEFICIARIAS)	115
ANEXO 28	PROGRAMA DE MAYORES Y DEPENDIENTES (IMPORTES JUSTIFICADOS)	117
ANEXO 29	PROCEDIMIENTO DE JUSTIFICACIÓN DEL PAGO DE LAS AYUDAS FINANCIADAS CON CARGO AL PROGRAMA 231B “ACCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES”	119
ANEXO 30	PLAZOS EN LA INTERVENCIÓN Y APROBACIÓN DE LAS CUENTAS JUSTIFICATIVAS.....	121

ANEXO 1**METODOLOGÍA DE LA FISCALIZACIÓN**

Para el cumplimiento de los objetivos de esta Fiscalización, se han utilizado los procedimientos habituales y específicos para cada una de las diferentes áreas de fiscalización, que han quedado plasmados en los correspondientes programas de trabajo, dirigidos a la obtención de evidencias adecuadas y suficientes.

La obtención de datos, así como las comprobaciones y verificaciones, se han realizado en los órganos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones competentes para la tramitación y justificación de las pensiones, prestaciones y ayudas correspondientes al programa presupuestario 231B, así como en las CTMSS en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, por videoconferencia, que dependen funcional y conjuntamente de este Ministerio y del Ministerio de Trabajo y Economía Social⁵⁰.

Para ello, se ha efectuado la revisión de la documentación necesaria (manuales, muestra de expedientes, análisis de bases de datos, relación de beneficiarios, entre otros), y se han mantenido reuniones de trabajo con los responsables de las principales áreas relacionadas con los objetivos de la fiscalización.

La muestra de expedientes seleccionados se ha realizado de forma aleatoria dentro de cada una de las categorías de expedientes objeto de análisis, en una cantidad que ha sido considerada suficientemente representativa en cada caso por el equipo de fiscalización en el curso de los trabajos realizados.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013 y en congruencia con los Principios Fundamentales de la Fiscalización Operativa de las Instituciones de Control Externo, y con el Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 30 de abril de 2015.

⁵⁰ Las CTMSS son órganos técnicos especializados de las Misiones Diplomáticas y de las Representaciones Permanentes del Reino de España, para el desarrollo de las funciones que, en el marco de las competencias de los Ministerios de Trabajo y Economía Social y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, les encomienda la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y el Real Decreto 499/2020, de 28 de abril.

Las CTMSS dependen orgánicamente de la Subsecretaría de Trabajo y Economía Social y mantienen una dependencia jerárquica del Embajador. Corresponde a la Subsecretaría de Trabajo y Economía Social, a través de la Secretaría General Técnica, la organización interna y la dotación presupuestaria de las CTMSS, así como su inspección técnica y control.

[ANEXO 2](#)**MARCO NORMATIVO**

El marco normativo aplicable durante el período fiscalizado ha estado constituido principalmente por las siguientes disposiciones:

1. Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
2. Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se 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.
3. Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.
4. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
5. Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados a justificar.
6. Real Decreto 938/2005, de 29 de julio, por el que se dictan normas sobre el seguimiento y aplicación contable de los fondos disponibles en los servicios del exterior.
7. Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, modificado por el Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.
8. Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados, modificado por la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social.
9. Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, modificado por el Real Decreto 286/2021, de 20 de abril, el Real Decreto 1152/2021, de 28 de diciembre, el Real Decreto 216/2022, de 29 de marzo y el Real Decreto 783/2022, de 27 de septiembre.
10. Orden de 23 de diciembre de 1987 por la que se dictan normas para el desarrollo y aplicación del Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados a justificar.
11. Orden TAS/561/2006, de 24 de febrero, por la que se establecen 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, modificada por la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo y la Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio.
12. Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y los retornados, modificada por la Orden TIN/2004/2008, de 26 de junio, la Orden TIN/58/2009, de 21 de enero y la Orden TIN/2378/2009, de 28 de agosto.

13. Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y retornados.
14. Orden PCM/917/2021, de 1 de septiembre, por la que se regula el procedimiento para el pago en el exterior y el pago en divisas de las obligaciones de la Administración General del Estado.
15. Instrucciones para la gestión de las ayudas asistenciales a favor de los emigrantes españoles no residentes en España emitidas por la DGM el 30 de octubre de 2018.

ANEXO 3**RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES, AYUDAS Y SUBVENCIONES
EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES**

El artículo 42 de la Constitución Española dispone que el Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno.

La Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, configura el marco jurídico y los instrumentos básicos que garantizan a la ciudadanía española en el exterior el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales en términos de igualdad con los españoles residentes en territorio nacional.

Por su parte, el Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones⁵¹, encarga a este departamento ministerial la elaboración y el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración y de políticas de inclusión y, en concreto, y como órgano superior del mismo a la Secretaría de Estado de Migraciones, a la que está adscrito como órgano colegiado, entre otros, el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior.

En concreto, corresponden a la DGM, entre otras, las funciones siguientes:

1. La elaboración de proyectos normativos y la realización de informes sobre materias relacionadas con la inmigración y la emigración.
2. La coordinación funcional con otros centros directivos y con las oficinas de extranjería, así como el apoyo a los órganos periféricos de la Administración General del Estado, y el seguimiento de su actuación en procedimientos de autorizaciones de trabajo y residencia, o en materias de inmigración de su competencia.
3. La propuesta justificada de necesidades de medios e infraestructuras para la gestión de procedimientos de inmigración y la coordinación para su implantación por los órganos competentes.
4. La ordenación de la gestión colectiva de contrataciones en origen, los procesos de selección y contratación de trabajadores extranjeros en sus países de origen, o extranjeros documentados con visados de búsqueda de empleo, así como el apoyo a los trabajadores seleccionados y seguimiento de las contrataciones.
5. La atención a los españoles en el exterior y retornados.
6. El reconocimiento y gestión de prestaciones económicas y ayudas asistenciales destinadas a españoles en el exterior y retornados.
7. La gestión de los programas de subvenciones y ayudas destinados a los españoles en el exterior y retornados.

⁵¹ Modificado por el Real Decreto 1152/2021, de 28 de diciembre, por el Real Decreto 216/2022, de 29 de marzo y por el Real Decreto 783/2022, de 27 de septiembre.

8. La coordinación funcional de la actuación de los órganos de la Administración General del Estado en el territorio con competencias en materia de emigrantes retornados.

[ANEXO 4](#)

PRESTACIONES POR RAZÓN DE NECESIDAD
(REGULACIÓN)

De acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los residentes en el exterior y retornados tienen derecho a esta prestación:

1. Los españoles de origen nacidos en territorio nacional que, por motivos económicos, laborales o de cualquier otra naturaleza, salieron del país y establecieron su residencia en el extranjero.
2. Los españoles de origen no nacidos en España que acrediten un período de residencia en nuestro país de 10 años previo a la presentación de la solicitud de prestación, siempre que ostentaran durante todo ese período la nacionalidad española.

Por otro lado, los requisitos para obtener esta prestación son:

1. Haber cumplido sesenta y cinco años en la fecha de la solicitud de la prestación económica por ancianidad o para la prestación económica de incapacidad, ser mayor de dieciséis y menor de sesenta y cinco años y estar en situación de incapacidad permanente absoluta para todo tipo de trabajo en la fecha de la solicitud.
2. Residir legal y efectivamente en aquellos países donde la precariedad del sistema de protección social justifique la necesidad de esta prestación, debidamente acreditada mediante informe de la CTMSS, de acuerdo con los parámetros de evaluación establecidos por la DGE.
3. No pertenecer a institutos, comunidades, órdenes y organizaciones que, por sus reglas o estatutos estén obligados a prestarles asistencia.
4. Carecer de rentas o ingresos suficientes en los términos establecidos en el citado Real Decreto.
5. No poseer bienes muebles o inmuebles con un valor patrimonial superior a la cuantía anual de la base cálculo correspondiente al país de residencia.
6. No haber donado bienes en los cinco años anteriores a la solicitud de la prestación económica, por un valor patrimonial superior a la cuantía establecida en la base cálculo de la prestación económica correspondiente al país de residencia, valorándose dichos bienes según las normas establecidas para el impuesto que lo grave.

La base de cálculo de la prestación se fija anualmente por la DGM para cada país y con efectos de 1 de enero, considerando indicadores económicos y de protección social del país, y en todo caso la cuantía concedida no podrá superar la establecida en cada ejercicio para la pensión de jubilación en su modalidad no contributiva⁵².

⁵² El artículo 17 del Real Decreto 46/2021, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2021, establece la cuantía de las pensiones de jubilación e invalidez, en su modalidad no contributiva, que queda fijada en 5.639,20 euros anuales para el citado ejercicio.

PRESTACIONES POR RAZÓN DE NECESIDAD
(BENEFICIARIOS POR PAÍSES)
Ejercicio 2021
(Euros)

PAÍSES DE RESIDENCIA	BENEFICIARIOS	IMPORTES
ARGELIA	4	8.743,74
ARGENTINA	3.458	5.140.016,16
BOLIVIA	36	91.449,41
BRASIL	765	1.232.378,31
CHILE	164	344.246,21
COLOMBIA	110	294.070,85
COSTA RICA	25	55.911,44
CUBA	550	1.623.658,44
ECUADOR	37	111.127,98
EL SALVADOR	2	5.305,36
ESPAÑA	29	18.449,55
FILIPINAS	2	3.938,64
GUATEMALA	5	8.538,51
HONDURAS	5	9.330,52
MARRUECOS	39	103.108,80
MÉXICO	234	531.769,52
NICARAGUA	3	4.032,08
PANAMÁ	23	53.519,88
PARAGUAY	24	55.730,92
PERÚ	137	347.471,70
REPÚBLICA DOMINICANA	100	186.039,68
RUSIA	3	1.718,04
SENEGAL	1	2.604,68
SUDÁFRICA	1	1.091,56
TAILANDIA	1	1.827,20
TERRITORIOS PALESTINOS	1	2.615,34
UCRANIA	3	3.463,50
URUGUAY	588	1.278.606,94
VENEZUELA	4.872	18.124.154,54
TOTAL	11.222	29.644.919,50

Fuente: Informe de Gestión 2021 de la Secretaría de Estado de Migraciones.

ANEXO 6

**PRESTACIONES POR RAZÓN DE NECESIDAD
(EXPEDIENTES CON INCUMPLIMIENTO DEL PLAZO DE RESOLUCIÓN)**

N.º CONTROL	PLAZO DE RESOLUCIÓN
3667	13 meses y 12 días
9276	18 meses y 6 días
43059	9 meses y 25 días
47605	9 meses y 2 días
48210	9 meses y 2 días
51847	9 meses y 20 días
53377	9 meses y 14 días
55140	8 meses y 10 días
59895	18 meses y 19 días
63634	8 meses y 15 días
64827	8 meses y 5 días
69255	10 meses y 14 días
73983	22 meses y 24 días
75138	18 meses y 23 días
77750	11 meses y 10 días
79694	9 meses y 18 días
80870	12 meses y 4 días
87926	8 meses y 16 días
103416	9 meses y días
105010	11 meses y 5 días
108626	10 meses y 15 días
111091	8 meses y 28 días
115482	11 meses y 7 días
116751	9 meses y 10 días
118343	9 meses y 15 días
122184	17 meses y 29 días

N.º CONTROL	PLAZO DE RESOLUCIÓN
122784	8 meses y 23 días
129722	8 meses y 23 días
130336	24 meses y 1 días
130339	14 meses y 13 días
130389	8 meses y 17 días
130826	8 meses y 9 días
131604	13 meses y 2 días
132342	13 meses y 23 días
133043	8 meses y 11 días
133363	8 meses y 26 días
133373	9 meses y 24 días
133946	8 meses y 12 días
134141	11 meses y 1 días
134548	8 meses y 26 días
136036	11 meses y 6 días
136083	10 meses y 12 días
136412	8 meses y 16 días
136537	15 meses y 21 días
136705	16 meses y 19 días

Fuente: Elaboración propia con información facilitada por la SGCEEPR.

PRESTACIONES POR RAZÓN DE NECESIDAD
(EXPEDIENTES CON INCIDENCIAS EN LA DOCUMENTACIÓN EN LA APLICACIÓN SGPRN)
Ejercicios 2019 a 2022

AÑOS	N.º	DOCUMENTACIÓN INEXISTENTE EN SGPRN
2021	21877	Solicitud / Declaración responsable bienes / Constancia de convivencia (vive sola)
2021	52312	DNI extranjero / Pasaporte español con visado consular / Declaración personal de ingresos / Declaración bienes / Constancia de convivencia
2019	52412	Solicitud
2019	59895	Solicitud
2021	62488	DNI extranjero / Pasaporte español con visado consular
2019	62900	DNI extranjero
2019	64784	Solicitud / Declaración personal de ingresos / Constancia de convivencia (vive sola)
2021	68134	DNI extranjero / Pasaporte español con visado consular / Certificado de ingresos / Declaración bienes / Constancia de convivencia
2021	69138	Certificado de ingresos / Declaración bienes / Constancia de convivencia
2021	74305	DNI extranjero / Certificado de ingresos / Declaración bienes / Constancia de convivencia
2019	75138	Solicitud / DNI extranjero / Pasaporte español con visado consular
2021	78120	Solicitud / Declaración bienes / Constancia de convivencia
2019	79694	Solicitud / Pasaporte español con visado consular / Declaración bienes / Constancia de convivencia
2019	80870	Solicitud / DNI extranjero / Certificado de ingresos / Declaración bienes / Constancia de convivencia
2021	94362	DNI extranjero
2021	98094	Solicitud / DNI extranjero / Pasaporte español con visado consular / Certificado de ingresos / Declaración bienes
2021	108718	Solicitud / DNI extranjero / Pasaporte español con visado consular / Certificado de ingresos / Declaración bienes / Constancia de convivencia
2019	116190	Solicitud / DNI extranjero / Pasaporte español con visado consular / Certificado de ingresos / Declaración bienes / Constancia de convivencia
2021	117895	DNI extranjero / Pasaporte español con visado consular / Certificado de ingresos / Declaración bienes / Constancia de convivencia
2021	118333	Solicitud / Declaración de convivencia / Declaración ingresos / Declaración bienes / Declaración residente / DNI-Cédula /
2021	124749	Solicitud / DNI extranjero / Pasaporte español con visado consular / Certificado de ingresos / Declaración bienes / Constancia de convivencia
2021	126274	DNI extranjero / Pasaporte español con visado consular / Certificado de ingresos / Declaración bienes / Constancia de convivencia
2019	129689	DNI extranjero / Pasaporte español con visado consular

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGCEEPR (aplicación SGPRN).

PRESTACIONES PARA “NIÑOS DE LA GUERRA”
(REGULACIÓN)

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 3/2005 de 18 de marzo, son beneficiarios de la prestación económica 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, cuando se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

1. Que residan en el extranjero y sean perceptores de la pensión asistencial por ancianidad en favor de los emigrantes españoles⁵³, o reúnan los requisitos exigidos para su reconocimiento.
2. Que residan en territorio español y sean perceptores de la pensión de jubilación de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, de la pensión asistencial o reúnan los requisitos exigidos para su reconocimiento.
3. Que, con independencia del país de residencia, sean perceptores de pensión del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez o reúnan los requisitos exigidos para su reconocimiento.
4. Que, con independencia del país de residencia, no tengan derecho a las pensiones señaladas en los apartados 1) y 2) por disponer de rentas o ingresos superiores al límite establecido para acceder a las mismas, siempre que dichas rentas o ingresos sean de cuantía inferior a 6.090 euros anuales⁵⁴.

Asimismo, el artículo 2 de la Orden TAS/1967/2005, de 24 de junio, por la que se establecen las disposiciones para el desarrollo y aplicación de la Ley 3/2005 fija también como requisitos: que durante el período en el que fueron desplazados como consecuencia de la Guerra Civil, fueran menores de 23 años y que hayan desarrollado la mayor parte de la vida fuera del territorio nacional.

Los perceptores de esta pensión pueden ser beneficiarios a su vez de prestaciones de asistencia sanitaria cuando así lo soliciten tal y como se establece en la Disposición adicional primera de la Ley 3/2005, de 18 de marzo.

⁵³ El Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo, por el que se establecen pensiones asistenciales por ancianidad en favor de los emigrantes españoles, fue derogado por el Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados.

⁵⁴ Para el ejercicio 2021 el límite asciende a 7.575,39 euros, de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

PRESTACIONES PARA NIÑOS DE LA GUERRA
(RESIDENTES EN EL EXTERIOR)
Ejercicio 2021
(Euros)

PAÍS DE RESIDENCIA	BENEFICIARIOS	IMPORTES
ARGENTINA	118	574.130,40
BÉLGICA	2	15.150,80
BOLIVIA	2	8.201,05
BRASIL	6	27.884,82
CANADÁ	2	14.868,75
CHILE	79	387900,31
COLOMBIA	4	26.072,86
COSTA RICA	3	15.874,88
CUBA	50	173.865,33
ECUADOR	2	8.981,80
ESTADOS UNIDOS	5	30.782,69
FRANCIA	45	162.247,26
GUATEMALA	1	3.361,16
ITALIA	1	7.575,40
MÉXICO	249	1.383.894,72
PANAMÁ	5	20.121,08
PERÚ	7	44.592,16
POLONIA	1	7.575,40
PORTUGAL	1	7.575,40
REINO UNIDO	1	4.923,36
REPÚBLICA CHECA	2	3.248,76
REPÚBLICA DOMINICANA	8	45.574,52
RUSIA	37	149.439,55
UCRANIA	4	22.047,18
URUGUAY	15	77.476,71
VENEZUELA	57	382.847,40
TOTAL	707	3.606.213,75

Fuente: Informe de Gestión 2021 de la Secretaría de Estado de Migraciones.

[ANEXO 10](#)

PRESTACIONES PARA NIÑOS DE LA GUERRA
(RESIDENTES EN EL EXTERIOR Y ESPAÑA)
Ejercicios 2005 a 2021

EJERCICIOS	BENEFICIARIOS
2005	541
2006	1.994
2007	2.226
2008	2.341
2009	2.342
2010	2.265
2011	2.254
2012	2.086
2013	1.837
2014	1.589
2015	1.445
2016	1.326
2017	1.274
2018	1.114
2019	1.006
2020	887
2021	792

Fuente: Informe de Gestión 2021 de la Secretaría de Estado de Migraciones.

ANEXO 11**PENSIÓN ASISTENCIAL POR ANCIANIDAD PARA ESPAÑOLES DE ORIGEN RETORNADOS (REGULACIÓN)**

El artículo 25 del Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados, establece que tendrán derecho a la pensión asistencial por ancianidad:

1. Los españoles de origen nacidos en territorio nacional que, por motivos económicos, laborales o de cualquier otra naturaleza, salieron del país y establecieron su residencia en el extranjero.
2. Los españoles de origen no nacidos en España que acrediten un período de residencia en nuestro país de 8 años previo a la presentación de la solicitud de la prestación, siempre que ostente durante todo ese período la nacionalidad española.

El derecho a esta pensión se reconocerá siempre y cuando acrediten los requisitos exigidos en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, para tener derecho a una pensión de jubilación en su modalidad no contributiva del sistema español de Seguridad Social, salvo el referido a los períodos de residencia en territorio español.

El artículo 369 del citado texto refundido, establece que serán beneficiarios de esta pensión no contributiva aquellas personas que cumplan los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido los 65 años.
2. Carecer de rentas o ingresos en cuantía superior a los límites establecidos en el artículo 363, que considera que existe este supuesto cuando la suma en cómputo anual de estas rentas o ingresos es inferior a la cuantía anual de la pensión de invalidez en su modalidad no contributiva fijada por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año que, como se ha señalado anteriormente fue de 5.639,20 euros para 2021.

Las rentas e ingresos propios, así como los ajenos computables por razón de convivencia en una misma unidad económica, condicionan el derecho a la pensión.

3. Residir legalmente en territorio español y que lo hayan hecho durante diez años entre la edad de 16 y la edad de devengo de la pensión, de los cuales dos deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la prestación.

Por consiguiente, la pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados se configura con un claro objetivo proteccionista, como una prestación previa a la pensión por jubilación en su modalidad no contributiva a la que pueden optar todos aquellos retornados mayores de 65 años en situación de necesidad, que no cumplan el requisito de residencia en el territorio nacional de dos años consecutivos previos a la solicitud que exige la normativa para las pensiones no contributivas.

A partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se estableció el ingreso mínimo vital⁵⁵ (1 de junio de 2020), es necesario tener en cuenta la puesta en marcha de esta ayuda regulada como una prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social

⁵⁵ La Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, ha derogado el citado Real Decreto-ley con efectos de 1 de enero de 2022.

de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas, formando parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva. Para poder ser beneficiario de esta prestación la normativa reguladora exige como requisito la residencia continuada e ininterrumpida en España de al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud.

[ANEXO 12](#)

PENSIÓN ASISTENCIAL POR ANCIANIDAD PARA ESPAÑOLES DE ORIGEN RETORNADOS
(SOLICITUDES)

Ejercicios 2019 a 2021

PAÍSES DE PROCEDENCIA	SOLICITUDES PRESENTADAS Y GRABADAS (*)			TOTAL
	2019	2020 (**)	2021 (**)	
VENEZUELA	2.600	1.016	218	3.834
CUBA	123	25	9	157
ARGENTINA	48	17	6	71
ESPAÑA	10	11	8	29
BRASIL	19	9	0	28
MÉXICO	14	5	1	20
URUGUAY	12	8	0	20
REPÚBLICA DOMINICANA	9	6	0	15
PERÚ	8	5	1	14
COLOMBIA	6	2	0	8
MARRUECOS	3	3	0	6
CHILE	2	2	0	4
PANAMÁ	3	0	0	3
SIRIA	2	0	0	2
BOLIVIA	1	1	0	2
PARAGUAY	1	0	0	1
ESTADOS UNIDOS	1	0	0	1
ECUADOR	1	0	0	1
NICARAGUA	1	0	0	1
FRANCIA	1	0	0	1
COSTA RICA	1	0	0	1
TOTAL	2.866	1.110	243	4.219

(*) Según información facilitada por la SGCEEPR a 9 de marzo de 2022 obtenida de sus bases de datos

(**) El número de solicitudes del año 2020 y fundamentalmente del 2021 se encuentra infravalorado por la gran cantidad de solicitudes pendientes de grabar en la aplicación

[ANEXO 13](#)

ESPAÑOLES DE ORIGEN RETORNADOS A ESPAÑA PROCEDENTES DE VENEZUELA
Ejercicios 2016 a 2021

ESPAÑOLES RETORNADOS	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Retornados procedentes de Venezuela	10.421	15.585	18.232	13.349	3.904	5.068
Retornados procedentes de Venezuela mayores de 65 años	1.222	1.783	2.265	1.940	536	895
%	11,73	11,44	12,42	14,53	13,73	17,66

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

ANEXO 14**BENEFICIARIOS CON INGRESOS SIN DECLARAR. CRUCE CON RPSP****A.- Perceptores de pensión de jubilación**

DNI	Fecha Resolución INSS
***8325**	20/11/2018
***0482**	20/11/2018

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el INSS (RPSP).

B.- Perceptores de Ingreso Mínimo Vital

DNI	PENSIÓN ASISTENCIAL POR ANCIANIDAD PARA ESPAÑOLES DE ORIGEN RETORNADOS				INGRESO MÍNIMO VITAL		
	Tipo (*)	Solicitud DGM	Resolución DGM	Diferencia (Días)	Solicitud INSS	Resolución INSS	Diferencia (Días)
***1503**	Nueva	03/05/2019	07/07/2020	431	31/05/2020	05/02/2021	250
***5610**	Nueva	28/05/2020	22/07/2021	420	31/05/2020	07/05/2021	341
***9340**	Nueva	14/06/2019	04/02/2021	601	31/05/2020	18/04/2021	322
***5815**	Renovación	30/11/2018	14/05/2019	165	31/05/2020	11/05/2021	345
***0505**	Nueva	20/12/2019	Pendiente	-	30/03/2022	13/05/2022	44
***8288**	Renovación	30/11/2018	14/05/2019	165	31/05/2020	22/06/2021	387
***0965**	Nueva	27/06/2019	04/02/2021	588	31/05/2020	10/09/2021	467
***6759**	Nueva	22/07/2019	04/02/2021	563	19/09/2021	26/12/2021	98
***0592**	Nueva	27/06/2019	04/02/2021	588	16/03/2022	01/08/2022	138
***1160**	Nueva	25/01/2019	16/12/2019	325	31/12/2020	24/08/2022	601
***1651**	Nueva	05/12/2018	16/12/2019	376	13/05/2022	07/09/2022	117

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el INSS (RPSP).

(*) Todas las pensiones asistenciales por ancianidad para españoles de origen retornados han seguido renovándose anualmente.

PRESTACIONES DE ASISTENCIA SANITARIA
(CONVENIOS)
Ejercicio 2021
(Euros)

PAÍS/REGIÓN	NATURALEZA JURÍDICA ENTIDAD	N.º BENEFICIARIOS	IMPORTES
ARGENTINA	Pública	340	409.710,08
BOLIVIA	Pública	16	14.579,31
BOLIVIA-Santa Cruz de la Sierra	Privada	23	22.038,18
BRASIL-Paraná	Privada	39	106.848,57
BRASIL- Porto Alegre	Privada	17	33.622,08
BRASIL- Río Janeiro	Privada	234	552.471,84
BRASIL-Sao Paulo	Privada	353	493.151,11
CHILE	Privada	125	114.480,00
COLOMBIA	Privada	86	77.170,26
ECUADOR	Privada	41	49.611,55
MARRUECOS	Pública	46	6.946,53
MÉXICO	Privada	174	385.656,52
PARAGUAY	Privada	26	69.960,00
PERÚ	Pública	63	44.640,00
REPÚBLICA DOMINICANA	Privada	89	30.960,00
RUSIA, GEORGIA Y BIELORRUSIA	Privada	41	33.787,85
UCRANIA	Privada	4	1.680,00
URUGUAY	Privada	1.070	1.102.787,85
VENEZUELA	Privada	4.062	3.156.635,63
TOTAL		6.849	6.706.737,36

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGCEEPR e Informe de Gestión 2021 de la Secretaría de Estado de Migraciones.

PRESTACIONES DE ASISTENCIA SANITARIA
(BENEFICIARIOS)
Ejercicio 2021

PAÍSES - REGIÓN	BENEFICIARIOS PRESTACIONES				% (4) / (3)
	RAZÓN de NECESIDAD (1)	NIÑOS DE LA GUERRA (2)	(1) +(2) = (3)	ASISTENCIA SANITARIA (4)	
ARGENTINA	3.458	118	3.576	340	9,51
BOLIVIA	36	2	38	39	102,63
BOLIVIA-Santa Cruz de la Sierra					
BRASIL-Paraná	765	6	771	643	83,40
BRASIL- Porto Alegre					
BRASIL- Río Janeiro					
BRASIL-Sao Paulo					
CHILE	164	79	243	125	51,44
COLOMBIA	110	4	114	86	75,44
ECUADOR	37	2	39	41	105,13
MARRUECOS	39	0	39	46	117,95
MÉXICO	234	249	483	174	36,02
PARAGUAY	24	0	24	26	108,33
PERÚ	137	7	144	63	43,75
REPÚBLICA DOMINICANA	100	8	108	89	82,41
RUSIA, GEORGIA Y BIELORRUSIA	3	37	40	41	102,50
UCRANIA	3	4	7	4	57,14
URUGUAY	588	15	603	1.070	177,45
VENEZUELA	4.872	57	4.929	4.062	82,41
TOTAL	10.570	588	11.158	6.849	61,38

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGCEEPR.

PRESTACIONES DE ASISTENCIA SANITARIA
(EXPEDIENTES SIN DOCUMENTACIÓN EN SGPRN)
Ejercicios 2019 a 2021

TIPO DE ASISTENCIA	N.º EXPEDIENTE	EJERCICIOS
PRESTACIÓN POR RAZÓN DE NECESIDAD	22410	2019
	38943	2020
	73644	2021
	106058	2019
	116871	2019
	118695	2021
	121091	2019
	126369	2021
	127983	2021
	131674	2019
	133185	2020
	133368	2021
	134278	2020
	134406	2020
	134845	2020
	136319	2021
	136412	2021
PRESTACIÓN PARA NIÑOS DE LA GUERRA	5907	2021
	14863	2019
	55330	2020
	55332	2019
	80698	2021
	104428	2019
ART. 21.3	83605	2020
	132582	2020
	132662	2021

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGCEEP.

EXPEDIENTES SOMETIDOS A REVISIÓN DE OFICIO
Ejercicios 2008 a 2021
(Euros)

AÑO DE REVISIÓN	EXPEDIENTES REVISADOS (1)	EXPEDIENTES QUE GENERAN DEUDA (2)	% (2) / (1)	EXPEDIENTES CON DEUDA NO RECUPERADA (3)	% (3) / (2)	DEUDA NO REINTEGRADA
2008	14	11	78,57	8	72,73	4.963,44
2009	152	121	79,61	88	72,73	75.901,34
2010	502	403	80,28	333	82,63	625.590,17
2011	261	225	86,21	210	93,33	385.276,19
2012	306	288	94,12	244	84,72	445.216,30
2013	149	138	92,62	102	73,91	124.235,22
2014	269	254	94,42	148	58,27	228.668,73
2015	243	201	82,72	123	61,19	141.670,77
2016	211	201	95,26	141	70,15	147.598,74
2017	186	170	91,40	135	79,41	133.862,81
2018	103	49	47,57	37	75,51	45.112,40
2019	41	23	56,10	17	73,91	30.818,34
2020	14	10	71,43	7	70,00	17.704,12
2021	9	3	33,33	3	100	3.910,15
TOTAL	2.460	2.097	85,24	1.596	76,11	2.410.528,72

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGCEEPR.

AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS PARA EMIGRANTES
(REGULACIÓN)

El Programa 2 de la Orden TAS/561/2006⁵⁶, de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas asistenciales correspondientes a los programas de actuación en favor de los emigrantes españoles no residentes en el exterior, contiene la regulación jurídica de las ayudas asistenciales extraordinarias para emigrantes.

Si bien el artículo 2.4 c) de la LGS, excluye de manera explícita este tipo de ayudas del ámbito de aplicación de la citada ley, estableciendo que no tiene el carácter de subvención, a efectos de tener un referente jurídico adecuado, la citada Orden considera aplicable para estas ayudas los procedimientos de reintegro y el régimen de responsabilidades de la LGS.

Por otro lado, con fecha 30 de octubre de 2018, la DGM emitió las *“Instrucciones para la gestión de las ayudas asistenciales a favor de los emigrantes españoles no residentes en España”* que fueron remitidas a las CTMSS con el fin de homogeneizar los criterios de actuación.

Las ayudas asistenciales extraordinarias para emigrantes tienen por objeto:

1. Cubrir los gastos extraordinarios ocasionados en el país de emigración por asistencia sanitaria derivados de problemas graves de salud del emigrante o de sus familiares a cargo que precisen atención inmediata y que no pueda prestarse por los organismos de la Seguridad Social o Servicios Sociales.
2. Cubrir los gastos originados por la asistencia jurídica en procedimientos sociolaborales, en procedimientos civiles referidos a separaciones, divorcios y reclamación de alimentos, y los civiles y penales derivados de causas de violencia de género, siempre que el solicitante de la ayuda no pueda acceder al beneficio de justicia gratuita. En ningún caso, se sufragarán procesos laborales o de Seguridad Social iniciados contra instituciones españolas.

Podrán ser beneficiarios de estas ayudas: los españoles residentes en el exterior y los trabajadores desplazados temporalmente, en ambos casos en situación de necesidad.

Se tomará en especial consideración los casos en los que se presente una situación de dependencia o se acredite ser víctima de violencia de género.

Las ayudas se solicitan en el momento en el que surge la necesidad y las cuantías concedidas son variables en función de las causas que generan la solicitud y de la situación económica y familiar del solicitante con un importe máximo de 12.021 euros. Una vez concedida una ayuda no podrá volver a solicitarse si no ha transcurrido al menos un año desde la última concesión, salvo circunstancias excepcionales y previa autorización de la DGM.

Cada ejercicio económico, la DGM atendiendo a variables como la ejecución presupuestaria de ejercicios anteriores, la realidad socioeconómica de los distintos países y las disponibilidades presupuestarias realiza la distribución e imputación del crédito máximo disponible para el ejercicio

⁵⁶ La Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y los retornados, modifica el artículo 8 de la Orden TAS/561/2006. Asimismo, la Orden ESS/1613/2012, de 9 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y retornados, modifica el contenido del artículo 16 de la Orden TAS/561/2006.

entre las CTMSS mediante la firma del acuerdo de distribución del crédito presupuestario y la posterior resolución de situación de fondos.

Los órganos competentes para la tramitación, resolución del expediente y concesión de la ayuda son: a) las CTMSS para ayudas inferiores a 4.000 euros o b) la DGM para ayudas superiores a este importe, para las concedidas en países donde no haya CTMSS o para la concesión de una segunda ayuda en el mismo año cuando quede acreditada la situación de extrema necesidad.

El proceso de gestión de la ayuda extraordinaria consta de cuatro fases:

1. Presentación de la solicitud por parte del interesado junto con la documentación acreditativa de su identidad, los documentos que acrediten la carencia de recursos o la extraordinaria necesidad, presupuestos para conocer el costo de la necesidad o facturas en caso de que el gasto ya se haya originado y documentación acreditativa de la inscripción en el Registro de Matrícula Consular y de la residencia legal en el país.
2. Comprobación de la situación socioeconómica del solicitante o de su unidad familiar. Esta labor se efectúa por trabajadores sociales si existen en la CTMSS correspondiente, o en caso contrario, por el Consejero/a. Como resultado de este análisis se emite un informe social individualizado, que servirá de base para la realización de una evaluación de acuerdo con una baremación que se adjunta como anexo al expediente y que servirá para aplicar un porcentaje sobre la cantidad solicitada.
3. Emisión de la resolución por parte de la CTMSS o de la DGM y posterior notificación al interesado.
4. Justificación de la ayuda. Toda ayuda debe ser justificada, mediante facturas o comprobantes de gasto. Si el gasto se ha producido con carácter previo a la concesión de la ayuda, la justificación debe obrar en el expediente a priori, en caso contrario, el beneficiario tendrá un plazo de seis meses para justificar el gasto.

Si no queda debidamente justificado el gasto, se iniciará un expediente de reintegro si la ayuda se ha concedido.

AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS PARA EMIGRANTES
(IMPORTES)
Ejercicio 2021
(Euros)

CONSEJERÍAS	IMPORTES		EJECUTADOS (3)	BENEFICIARIOS (3)
	DISPONIBLES (1)	CONCEDIDOS (2)		
ARGENTINA	150.000,00	150.000,00	150.000,00	91
BRASIL	50.000,00	50.000,00	12.017,64	10
CANADÁ	5.000,00	5.000,00	1.363,79	1
CHILE	12.000,00	12.000,00	12.000,00	11
CUBA	90.000,00	90.000,00	85.915,00	274
ECUADOR	15.000,00	15.000,00	15.000,00	19
DGM-ITALIA	0,00	1.200,00	1.200,00	1
MARRUECOS	45.000,00	45.000,00	45.000,00	24
MÉXICO	90.000,00	90.000,00	90.000,00	73
PERÚ	48.000,00	48.000,00	39.816,00	31
PORTUGAL	25.000,00	25.000,00	24.971,00	17
DGM-RUSIA	0,00	1.285,00	1.285,00	1
DGM-SENEGAL	0,00	1.375,06	1.375,06	1
URUGUAY	240.000,00	240.000,00	227.217,80	114
VENEZUELA	400.000,00	400.000,00	400.000,00	537
OTROS(*)	30.000,00	0,00	0,00	
TOTAL	1.200.000,00	1.173.860,06	1.107.161,29	1.205

Fuente: (1) Información facilitada por la DGM según acuerdo de distribución del crédito.

(2) Información facilitada por la Subdirección General de Gestión Económica y Fondos Europeos (datos de la aplicación SOROLLA correspondientes a los importes concedidos e imputados a presupuesto).

(3) Información facilitada por las CTMSS correspondientes a los importes ejecutados por cada una de ellas.

(*) Cantidad reservada para su asignación por la DGM para atender casos de extraordinaria necesidad que requieran su aprobación o para aquellos países en los que no existe CTMSS. De esta cantidad la DGM efectuó tres concesiones: a beneficiarios de Italia 1.200 euros, de Rusia 1.285 euros y de Senegal 1.375,06 euros tal y como se observa en la columna de importes concedidos.

[ANEXO 21](#)

AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS PARA EMIGRANTES
(AUSENCIA DE DOCUMENTACIÓN)

CONSEJERÍAS	EJERCICIOS	N.º EXPEDIENTE
Ausencia de resolución de la concesión		
VENEZUELA	2021	014
VENEZUELA	2021	015
VENEZUELA	2021	018
Ausencia de notificación al beneficiario o recibí		
PERÚ	2019	1
BRASIL	2021	O00000341e2100081087
PERÚ	2021	10
PERÚ	2021	30
VENEZUELA	2021	002
VENEZUELA	2021	018

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las CTMSS.

AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS PARA EMIGRANTES
(INCIDENCIAS EN LA JUSTIFICACIÓN)
(Euros)

CONSEJERÍAS	N.º EXPEDIENTE	IMPORTES
Expedientes sin justificación		
VENEZUELA	0125	1.400,00
CUBA	75	625,00
URUGUAY	4229,2021	3.500,00
URUGUAY	4626,2021	3.250,00
URUGUAY	4284,2021	4.000,00
VENEZUELA	314	800,00
Expedientes con solo relación de gastos y/o ingresos		
VENEZUELA	0105	800,00
ARGENTINA	23	3.500,00
ARGENTINA	84	1.900,00
ARGENTINA	88	1.252,62
VENEZUELA	442	500,00
VENEZUELA	486	500,00
VENEZUELA	499	600,00
VENEZUELA	508	500,00
VENEZUELA	595	500,00

CONSEJERÍAS	N.º EXPEDIENTE	IMPORTES
Expedientes con documentación justificativa de suma inferior al importe concedido		
PERÚ	1	1.000,00
URUGUAY	659,202	2.560,00
ECUADOR	7	600,00
MÉXICO	38-21	400,00
MÉXICO	39	400,00
VENEZUELA	002	500,00
VENEZUELA	014	1.000,00
VENEZUELA	486	500,00
Expedientes con solo presupuestos de gastos sin justificación posterior		
VENEZUELA	0148	4.500,00
VENEZUELA	0152	1.500,00
URUGUAY	659,202	2.560,00
VENEZUELA	0119	1.500,00
ARGENTINA	23	3.500,00
ARGENTINA	84	1.900,00
ARGENTINA	88	1.252,62
VENEZUELA	164	1.500,00
VENEZUELA	332	500,00
VENEZUELA	482	500,00
Expediente con solo extractos bancarios		
URUGUAY	659,202	2.560,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las CTMSS.

PROGRAMA DE ASOCIACIONES **(REGULACIÓN)**

Las subvenciones contenidas en el Programa de Asociaciones se regulan de conformidad con lo establecido en la legislación vigente en materia de subvenciones públicas, principalmente por la LGS y el RLGS.

De manera específica, la citada Orden ESS1613/2102, de 19 de julio, establece las bases reguladoras de la concesión de subvenciones del Programa de Asociaciones y la Resolución de 17 de marzo de 2021, de la DGM, convoca las ayudas de este programa para el ejercicio 2021.

Asimismo, la DGM elabora una Guía para la revisión, instrucción y resolución de las solicitudes y un Manual de Justificación de las subvenciones del Programa de Asociaciones con objeto de homogeneizar y clarificar criterios en el procedimiento de concesión y justificación de estas ayudas.

El artículo 2 de la citada Resolución establece que estas ayudas tienen por objeto subvencionar:

1. Los gastos de funcionamiento de las federaciones, asociaciones o centros de españoles en el exterior, concretamente los de personal vinculado a la actividad subvencionada, 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.
2. Los gastos ocasionados por las reparaciones y el mantenimiento de centros, asociaciones e instalaciones de entidades de españoles radicadas en el exterior, específicamente aquellos 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.
3. Asimismo, se consideran subvencionables los gastos derivados de la celebración de una Asamblea anual por aquellas Federaciones que representen o integren a asociaciones o centros de españoles en el exterior de más de un país.

Pueden beneficiarse de estas ayudas las federaciones, asociaciones o centros de españoles en el exterior, que cuenten con un número de asociados mayor de cincuenta, y que desarrollen una labor asistencial a favor de los españoles del exterior, así como entidades que tengan por finalidad el apoyo y la promoción sociocultural de los españoles en el exterior.

Las entidades solicitantes deben carecer de ánimo de lucro, estar legalmente constituidas, radicadas en el extranjero y figurar inscritas, en su caso, en el Censo de Asociaciones y Centros de la DGM, con dos años de antelación a la fecha de presentación de la solicitud.

La instrucción y resolución del procedimiento corresponde a las CTMSS, salvo en países donde no exista en cuyo caso corresponde a la DGM. Para la evaluación de las solicitudes y la determinación de su cuantía se constituye en cada CTMSS una Comisión de Evaluación y se consideran los criterios objetivos y específicos de valoración previstos en los artículos 10 y 29 de la Orden ESS/1613/2012.

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución de la ayuda concedida es de seis meses de desde la fecha de la publicación de la convocatoria.

Para los gastos de funcionamiento podrán imputarse los gastos subvencionables efectuados en el ejercicio mientras que en el caso de los gastos de reparaciones su plazo de ejecución será desde la fecha de resolución de la concesión de la subvención hasta 31 de marzo del ejercicio siguiente.

La cuantía de las ayudas es de carácter variable en función de: a) los gastos totales anuales de funcionamiento de la entidad, hasta un máximo del 30 % de estos (si se trata de federaciones que integren a asociaciones o centros de más de un país puede elevarse hasta un 95 %) y b) en el caso de los gastos por reparaciones y mantenimiento hasta el 95 % de su importe. En ningún caso la cuantía de la subvención podrá superar los 40.000 euros.

El pago de la subvención se efectúa de forma anticipada en un solo plazo en el momento de la concesión a través de la CTMSS a la que corresponda el perceptor.

Es obligación del beneficiario la justificación del cumplimiento de las condiciones impuestas y la consecución de los objetivos previstos de acuerdo con las instrucciones dictadas. Esta justificación debe realizarse en el plazo de tres meses desde la finalización de la actividad subvencionada mediante cuenta justificativa con aportación de justificantes de gastos.

En el caso de los gastos de funcionamiento será cuenta justificativa simplificada tal y como establece el artículo 19.3 de la Orden ESS/1613/2012 con el contenido previsto en el artículo 72.5 del RLGS, sin necesidad de aportar justificantes de gasto únicamente una relación clasificada de los gastos.

La falta de presentación de la justificación en el plazo requerido lleva consigo la exigencia del reintegro y demás responsabilidades establecidas en la LGS y en su Reglamento de desarrollo.

PROGRAMA DE ASOCIACIONES
(IMPORTES Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS)
Ejercicio 2021
(Euros)

CONSEJERÍAS	IMPORTES CONCEDIDOS	N.º ENTIDADES BENEFICIARIAS
ALEMANIA	100.484,00	19
BÉLGICA	39.600,00	8
BRASIL	70.743,88	12
CANADÁ	11.000,00	2
CHILE	87.176,00	10
CUBA	22.700,00	10
DINAMARCA	4.250,00	1
ECUADOR	25.525,00	6
ESTADOS UNIDOS	68.375,00	9
FRANCIA	136.900,00	24
ITALIA	2.000,00	1
MARRUECOS	5.200,00	1
MÉXICO	77.950,00	15
PERÚ	850,00	1
PORTUGAL	7.000,00	2
REINO UNIDO	6.175,00	1
DGM-RUSIA	8.325,00	1
SUIZA	68.528,20	13
URUGUAY	98.750,00	17
TOTAL	841.532,08	153

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGCEPR.

PROGRAMA DE ASOCIACIONES
(IMPORTES JUSTIFICADOS)
Ejercicio 2021
(Euros)

CONSEJERÍAS	IMPORTES		
	CONCEDIDOS 2020	JUSTIFICADOS/ REINTEGRADOS 2021(**)	PENDIENTES JUSTIFICAR
ALEMANIA	81.000,00	81.000,00	0,00
ARGENTINA	225.023,13	223.736,91	1.286,22
DGM-AUSTRALIA	8.000,00	8.000,00	0,00
BÉLGICA	48.000,00	48.000,00	0,00
BRASIL	84.977,50	84.977,50	0,00
CANADÁ	13.630,00	13.630,00	0,00
CHILE	75.000,00	75.000,00	0,00
CUBA	22.100,00	22.100,00	0,00
DINAMARCA	5.000,00	5.000,00	0,00
ECUADOR	30.000,00	29.752,70	247,30
ESTADOS UNIDOS/ PUERTO RICO	80.000,00	80.000,00	0,00
FRANCIA	124.650,58	124.650,58	0,00
ITALIA	2.830,00	2.830,00	0,00
MÉXICO	56.000,00	46.500,00	9.500,00
PERÚ	1.200,00	1.200,00	0,00
PORTUGAL	4.500,00	4.500,00	0,00
REINO UNIDO	6.000,00	6.000,00	0,00
DGM-RUSIA	10.000,00	10.000,00	0,00
SUIZA	58.699,71	58.699,71	0,00
URUGUAY	82.000,00	82.000,00	0,00
VENEZUELA	240.000,00	240.000,00	0,00
TOTAL	1.258.610,92	1.247.577,40	11.033,52

Fuente: Elaboración propia con información facilitada por la SGCEEPR.

(*) Las subvenciones concedidas en 2020 se deben justificar según los plazos establecidos en el ejercicio 2021.

(**) Los importes justificados en 2021 corresponden a gastos incluidos en las cuentas justificativas que de manera preceptiva tienen que presentar las CTMSS.

PROGRAMA DE MAYORES Y DEPENDIENTES
(REGULACIÓN)

Las subvenciones contenidas en el Programa de Mayores y Dependientes se regulan, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente en materia de subvenciones públicas, principalmente la LGS y el RLGS.

Por otro lado, la Orden ESS/1613/2102, de 19 de julio, establece las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programa de actuación para la ciudadanía española en el exterior y retornados y mediante la Resolución de 11 de marzo de 2021, de la DGM, se convocaron las ayudas para el programa de Mayores y Dependientes para el ejercicio 2021.

Asimismo, la DGM elabora una Guía para la revisión e instrucción de las solicitudes, una Guía para la evaluación y valoración de las solicitudes y un Manual de Justificación de las subvenciones del Programa de Mayores y Dependientes con objeto de homogeneizar y clarificar criterios en el procedimiento de concesión y justificación de estas ayudas.

Podrán ser beneficiarios de estas subvenciones los centros de días, residencias de mayores u otras instituciones que acojan a personas mayores y/o dependientes no pertenecientes a la población activa, que tengan la condición de españoles en el exterior, o sea cónyuges de estos, y carezcan de los medios suficientes para subsistir por sí mismos.

Se consideran gastos subvencionables todos aquellos gastos necesarios para el desarrollo de la actividad especificados en el artículo 7.1 de la Orden ESS/1613/2012, salvo los gastos de inversión.

La instrucción y resolución del procedimiento corresponde a la SGCEEPR. Para la evaluación de las solicitudes y propuesta de concesión de subvenciones es necesario la constitución de una Comisión de Evaluación.

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución de la ayuda concedida es de seis meses de desde la fecha de la publicación de la convocatoria.

El plazo de ejecución de los programas subvencionados será desde la fecha de resolución de la concesión hasta el 31 de marzo del ejercicio siguiente.

La cuantía de las ayudas es de carácter variable y el importe de la subvención concedida será el coste total del programa aprobado por el órgano concedente, deducido el porcentaje de financiación propia que debe ser como mínimo del 2 %. En ningún caso este importe puede ser superior a 200.000 euros.

El pago de la subvención se efectúa de forma anticipada en un solo plazo en el momento de la concesión a través de la CTMSS a la que corresponda el perceptor.

Es obligación del beneficiario la justificación del cumplimiento de las condiciones impuestas y la consecución de los objetivos previstos de acuerdo con las instrucciones dictadas. Esta justificación debe realizarse en el plazo de tres meses desde la finalización de la actividad subvencionada mediante cuenta justificativa con aportación de justificantes de gastos.

La falta de presentación de la justificación en el plazo requerido lleva consigo la exigencia del reintegro y demás responsabilidades establecidas en la LGS y en su Reglamento de desarrollo.

PROGRAMA DE MAYORES Y DEPENDIENTES
(IMPORTES Y ENTIDADES BENEFICIARIAS)
Ejercicio 2021
(Euros)

CONSEJERÍAS	IMPORTES CONCEDIDOS	N.º ENTIDADES BENEFICIARIAS
ALEMANIA	49.593,00	4
ARGENTINA	635.971,00	10
DGM-AUSTRALIA	6.519,00	1
BÉLGICA	30.517,00	2
BRASIL	133.172,00	5
CHILE	342.295,00	2
CUBA	59.386,00	20
ECUADOR	32.034,00	3
ESTADOS UNIDOS	8.152,00	1
DGM-FILIPINAS	5.600,00	1
FRANCIA	170.232,00	8
MARRUECOS	44.994,00	3
MÉXICO	228.512,00	12
PORTUGAL	48.138,00	1
REINO UNIDO	4.707,00	1
SUIZA	11.360,00	4
URUGUAY	241.350,00	5
VENEZUELA	446.230,00	21
TOTAL	2.498.762,00	104

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGCEEPR.

PROGRAMA DE MAYORES Y DEPENDIENTES
(IMPORTES JUSTIFICADOS)
Ejercicio 2021
(Euros)

CONSEJERÍAS	IMPORTES		
	CONCEDIDOS 2020 (*)	JUSTIFICADOS/ REINTEGRADOS 2021(**)	PENDIENTES JUSTIFICAR
ALEMANIA	56.160,00	56.160,00	0,00
ARGENTINA	507.670,00	507.670,00	0,00
BÉLGICA	30.390,00	30.390,00	0,00
BRASIL	93.077,00	93.077,00	0,00
CHILE	252.600,00	252.600,00	0,00
CUBA	76.077,00	76.077,00	0,00
DGM-AUSTRALIA	7.650,00	7.650,00	0,00
DINAMARCA	8.290,00	8.290,00	0,00
ECUADOR	26.080,00	26.080,00	0,00
FRANCIA	181.022,00	178.729,00	2.293,00
MARRUECOS	51.445,00	51.445,00	0,00
MÉXICO	274.605,00	274.605,00	0,00
PORTUGAL	57.007,00	57.007,00	0,00
REINO UNIDO	4.339,00	4.339,00	0,00
SUIZA	18.000,00	18.000,00	0,00
URUGUAY	271.922,00	190.000,00	81.922,00
VENEZUELA	539.704,00	539.704,00	0,00
TOTAL	2.456.038,00	2.371.823,00	84.215,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGCEEPR.

(*) Las subvenciones concedidas en 2020 se deben justificar según los plazos establecidos en el ejercicio 2021.

(**) Los importes justificados en 2021 corresponden a gastos incluidos en las cuentas justificativas que de manera preceptiva tienen que presentar las CTMSS.

ANEXO 29

PROCEDIMIENTO DE JUSTIFICACIÓN DEL PAGO DE LAS AYUDAS FINANCIADAS CON CARGO AL PROGRAMA 231B “ACCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES”

Para la justificación de los pagos de las pensiones, prestaciones y ayudas financiadas con cargo al programa 231B “*Acciones en favor de los emigrantes*” existen dos procedimientos en función de los beneficiarios.

1. Las abonadas a los beneficiarios residentes en el extranjero:

- a) Prestaciones por razón de necesidad.
- b) Prestaciones para “Niños de la Guerra”, solo para los residentes en el exterior.
- c) Asistencia sanitaria derivada de las dos prestaciones anteriores.
- d) Ayudas extraordinarias para residentes en el exterior.
- e) Programas de subvenciones de Asociaciones y de Mayores y Dependientes.

La tramitación de estas prestaciones y ayudas se realiza mediante el sistema de pagos a justificar. Su justificación se efectúa en consecuencia mediante la rendición de cuentas justificativas en el plazo de seis meses, ampliable en otros seis meses adicionales, tal y como establece el artículo 79.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y el Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo de pagos librados a justificar.

El procedimiento comienza con el libramiento de los pagos a justificar por parte de la DGM a favor de las CTMSS que determina la obligación de presentación de las citadas cuentas justificativas, que se remiten a la Subdirección de Gestión Económica y Fondos Europeos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para su revisión y posterior remisión a la Subdirección General de Gestión Económica y Oficina Presupuestaria del mismo Ministerio que actúa como Unidad de Caja Central⁵⁷, la cual procede a enviar toda la documentación de la cuenta justificativa a la Intervención Delegada para su intervención, y posterior remisión a la DGM para su aprobación y ulterior rendición al Tribunal de Cuentas.

No obstante, es necesario precisar que la Disposición Adicional Primera de la Orden PCM/917/2021, de 1 de septiembre, por la que se regula el procedimiento para el pago en el exterior y el pago de divisas de las obligaciones de la Administración General del Estado, establece un cambio en el pago de las prestaciones por razón de necesidad así como en las prestaciones para “Niños de la Guerra” que, a partir de su entrada en vigor (el 4 de septiembre de 2021) se harán efectivas a través del sistema de pagos en firme mediante transferencia bancaria.

2. Las abonadas a los beneficiarios residentes en España:

- a) Pensión asistencial por ancianidad, para españoles de origen retornados.
- b) Prestaciones para “Niños de la Guerra”, solo para los residentes en España.

La tramitación de estas pensiones, prestaciones y ayudas se realiza mediante el sistema de pagos en firme, previa justificación del derecho de los beneficiarios a su percepción.

⁵⁷ Las funciones concretas de la Unidad Central de Caja están recogidas en el artículo 4 de la Orden de 23 de diciembre de 1987 por la que se dictan normas para el desarrollo y aplicación del Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados a justificar.

[ANEXO 30-1/2](#)

PLAZOS EN LA INTERVENCIÓN Y APROBACIÓN DE LAS CUENTAS JUSTIFICATIVAS
Ejercicios 2015 a 2022

NÚMERO DE OPERACIÓN	FECHA DE PRESENTACIÓN (1)	FECHA DE INTERVENCIÓN (2)	FECHA DE APROBACIÓN (3)	Días (2)-(1)	Días (3)-(2)
00164215310002938	08/02/2016	12/01/2017	02/06/2017	339	141
00164215310005264	18/04/2016	19/01/2017	26/05/2017	276	127
00164215310007959	20/06/2016	19/01/2017	29/06/2017	213	161
00164215310011098	03/10/2016	19/01/2017	10/07/2017	108	172
00164216310003144	17/02/2017	05/03/2018	20/06/2018	381	107
00164216310005499	17/04/2017	05/03/2018	20/06/2018	322	107
00164216310008226	03/07/2017	05/03/2018	20/06/2018	245	107
00164216310010215	21/08/2017	05/03/2018	20/06/2018	196	107
00164215310004151	08/09/2015	01/04/2016	13/07/2016	206	103
00164215310007322	14/12/2015	30/01/2017	03/07/2017	413	154
00164215310003955	20/07/2015	25/04/2016	15/06/2016	280	51
00164215310010939	22/04/2016	24/11/2017	16/04/2018	581	143
00164215310011308	14/12/2015	11/12/2017	18/12/2017	728	7
00164215310012955	29/01/2016	17/11/2017	16/04/2018	658	150
00164215310004758	12/09/2016	21/10/2016	21/12/2016	39	61
00164215310005165	11/11/2015	06/05/2016	12/01/2018	177	616
00164215310007394	27/11/2015	03/05/2016	22/06/2017	158	415
00164216310003540	13/07/2016	17/02/2017	03/05/2018	219	440
00164216310007841	05/12/2016	03/10/2018	18/11/2019	667	411
00164216310002933	20/02/2017	15/01/2018	24/05/2019	329	494
00164216310011937	24/04/2017	21/02/2019	26/03/2019	668	33
00164216310002935	29/11/2016	15/01/2018	20/11/2020	412	1.040
00164216310003552	21/06/2016	03/02/2017	04/05/2017	227	90
00164216310011862	07/03/2017	21/02/2019	24/05/2019	716	92
00164216310011879	31/12/2017	21/02/2019	12/12/2019	417	294
00164216310002939	09/01/2017	15/01/2018	28/02/2019	371	409
00164216310002941	02/02/2017	15/01/2018	24/05/2019	347	494
00164216310004007	26/09/2016	17/02/2017	18/11/2019	144	1.004
00164216310004012	12/04/2017	15/01/2018	24/05/2019	278	494
00164216310007840	18/01/2017	20/11/2018	28/02/2019	671	100
00164216310002929	19/09/2016	15/01/2018	21/09/2021	483	1.345
00164216310009824	27/02/2017	28/11/2018	21/09/2021	639	1.028
00164216310011847	04/05/2017	21/02/2019	26/03/2019	658	33
00164216310009529	27/10/2016	11/12/2017	28/02/2019	410	444
00164216310009960	02/11/2016	20/12/2017	16/04/2018	413	117
00164216310011858	23/01/2017	21/02/2019	26/03/2019	759	33
00164216310003001	21/07/2016	24/02/2017	12/01/2018	218	322
00164216310007797	27/10/2016	03/03/2017	12/01/2018	127	315
00164216310004047	23/05/2016	03/02/2017	28/06/2017	256	145
00164216310004149	23/05/2016	17/02/2017	17/05/2017	270	89
00164217310023485	28/09/2017	20/11/2018	24/07/2019	418	246
00164217310024378	18/02/2018	25/11/2020	26/02/2021	1.011	93
00164217310003061	26/06/2017	20/02/2019	18/11/2019	604	271
00164217310006778	18/05/2018	30/05/2019	12/12/2019	377	196
00164217310026950	14/02/2018	25/11/2020	26/02/2021	1.015	93
00164217310022315	01/11/2017	28/11/2018	28/02/2019	392	92
00164217310023533	12/12/2017	14/02/2020	20/11/2020	794	280
00164217310002536	20/04/2017	20/02/2019	24/05/2019	671	93

[ANEXO 30-2/2](#)

PLAZOS EN LA INTERVENCIÓN Y APROBACIÓN DE LAS CUENTAS JUSTIFICATIVAS
Ejercicios 2015 a 2022

NÚMERO DE OPERACIÓN	FECHA DE PRESENTACIÓN (1)	FECHA DE INTERVENCIÓN (2)	FECHA DE APROBACIÓN (3)	Días (2)-(1)	Días (3)-(2)
00164217310002768	19/01/2018	09/12/2020	01/10/2021	1.055	296
00164217310023720	25/10/2017	20/11/2018	24/07/2019	391	246
00164217310027210	17/01/2018	14/02/2020	20/11/2020	758	280
00164217310002535	24/07/2017	20/02/2019	12/12/2019	576	295
00164217310002914	11/01/2018	14/02/2020	29/12/2020	764	319
00164217310021475	31/10/2017	20/11/2018	28/02/2019	385	100
00164217310005292	17/10/2017	20/02/2019	03/09/2019	491	195
00164217310021955	17/01/2018	10/05/2019	12/12/2019	478	216
00164218310003117	06/09/2018	30/05/2019	18/11/2019	266	172
00164218310021682	26/03/2019	25/11/2021		975	
00164218310020970	27/03/2019	25/11/2021		974	
00164218310003678	13/06/2018	10/05/2019	20/11/2020	331	560
00164218310022384	27/03/2019	21/10/2021	10/03/2022	939	140
00164218310021943	17/10/2018	15/03/2021	19/04/2021	880	35
00164218310021067	12/11/2018	15/03/2021	14/01/2022	854	305
00164218310003215	09/01/2019	13/09/2021	22/10/2021	978	39
00164218310020236	18/09/2018	15/03/2021	19/04/2021	909	35
00164218310004827	27/06/2018	07/05/2019	12/12/2019	314	219
00164218310019921	19/12/2018	17/08/2021	18/05/2022	972	274
00164219310004505	20/09/2019	13/01/2022		846	
00164219310005288	25/07/2019	13/01/2022		903	
00164219310006944	28/10/2019	13/01/2022		808	
00164220310003045	10/09/2020				
00164220310004912	17/12/2020				
00164220310003071	20/10/2020				
00180221310001473	25/03/2022				
00180221310005589	04/05/2022				

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la Subdirección General de Gestión Económica y Fondos Europeos.



ALEGACIONES FORMULADAS

TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido a los titulares del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de la Secretaría de Estado de Migraciones y de la Dirección General de Migraciones, para que pudiesen efectuar cuantas alegaciones estimasen pertinentes y para que presentasen los documentos y justificantes que considerasen convenientes. Con el mismo fin, se remitió el Anteproyecto de Informe al que fue titular de la Secretaría de Estado de Migraciones durante una parte del periodo fiscalizado.

Ninguno de los destinatarios del Anteproyecto de Informe solicitó ampliación del plazo para la formulación de alegaciones. Ha formulado alegaciones el Director General de Migraciones.

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

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

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



**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL
DIRECTOR GENERAL DE MIGRACIONES**

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES Y AYUDAS JUSTIFICADAS EN EL EJERCICIO 2021 CON CARGO AL PROGRAMA 231B “ACCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES”

A) INTRODUCCIÓN

El Tribunal de Cuentas ha realizado, a iniciativa propia, la ***Fiscalización de la gestión de las pensiones, prestaciones y ayudas justificadas en el ejercicio 2021 con cargo al programa 231B "Acciones en favor de los emigrantes"*** incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2023, aprobado por su Pleno el 21 de diciembre de 2022.

La fiscalización se refiere, en su ámbito subjetivo, a la Dirección General de Migraciones (DGM), dependiente de la Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

El ámbito objetivo de la fiscalización está constituido por la gestión de las pensiones, prestaciones y otras ayudas justificadas con cargo al programa presupuestario 231B.

Por último, el ámbito temporal de la fiscalización se refiere al ejercicio 2021, sin perjuicio del análisis de cuantos hechos y operaciones anteriores o posteriores se ha considerado oportuno realizar para el adecuado cumplimiento de los objetivos fijados para esta fiscalización.

Según se indica en la introducción, “aconsejó la realización de esta fiscalización la constatación de la demora y retrasos existentes en el proceso de aprobación y rendición de las cuentas justificativas en todas aquellas prestaciones y ayudas concedidas en el exterior en las que existe un libramiento de pagos a justificar, al haberse advertido que en el ejercicio 2021 se aprobaron hasta 182 cuentas correspondientes a los ejercicios 2015 a 2018”, según información facilitada al Tribunal de Cuentas por la Subdirección General de Gestión Económica y Fondos Europeos. Es decir, el motivo de la fiscalización no tuvo su origen en la gestión de los procedimientos inherentes al programa 231B de los Presupuestos Generales del Estado, sino la demora en la rendición de cuentas justificativas ante el Tribunal.

B) ALEGACIONES

Las **alegaciones** que siguen se realizan de acuerdo con los apartados del texto del Anteproyecto de informe, con objeto de facilitar la identificación de las incidencias y recomendaciones a que se refiere cada alegación.

En este informe se recogen tanto las alegaciones de la Subdirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior, unidad encarga principalmente de la gestión de las prestaciones objeto de fiscalización, como las observaciones realizadas por la Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del departamento (en las cuestiones que le atañen), así como las consideraciones recibidas desde las Consejerías, a excepción de aquellas que, por razón de su volumen, se incorporan en un archivo comprimido para su envío al Tribunal por la vía procedente.



II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

CUADRO N.º 1

OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS EN EL PROGRAMA 231B “ACCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES” Ejercicios 2020 y 2021

En la explicación de este cuadro se indica que “el porcentaje más elevado de gasto corresponde al subconcepto 492.00 *Prestaciones por razón de necesidad* (también incluye la prestación por asistencia sanitaria), que en el ejercicio 2021 alcanzó un 70,24 % del total de las obligaciones reconocidas netas”.

A este respecto hay que precisar que a partir del ejercicio presupuestario 2022, se ha creado un subconcepto nuevo (492.03) dentro del programa 231B de “ayudas en favor de los emigrantes”, para diferenciar las partidas presupuestarias destinadas a Prestación por razón de necesidad, ancianidad e incapacidad (492.00) y Asistencia Sanitaria en el exterior (492.03).

Desde 2022 por tanto estos son los epígrafes del programa 231B en los PGE:

48 A familias e instituciones sin fines de lucro

- 483 Acciones en el ámbito migratorio
 - 483.01 Pensión asistencial para españoles de origen retornados regulada en el artículo 25 Real Decreto
 - 483.05 Prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil

49 Al exterior

- 492 Prestaciones por razón de necesidad y otras ayudas para emigrantes
 - 492.00 Prestaciones por razón de necesidad
 - 492.01 Ayudas asistenciales extraordinarias para españoles residentes en el exterior.
 - 492.02 Prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil
 - 492.03 Asistencia sanitaria para beneficiarios de prestación por razón de necesidad
 - 492.05 Programas de subvenciones para personas y entidades residentes en el exterior

Hasta la fecha no se ha considerado necesario establecer dentro de la aplicación presupuestaria 231B.492.00 una distinción entre las prestaciones por razón de necesidad de ancianidad y de incapacidad, debido al carácter residual de ésta última (2% de la aplicación presupuestaria), pues ambas prestaciones emanan de la misma norma reglamentaria RD 8/2008, de 11 de enero, y se dirigen, como acción protectora periódica de carácter económico, al mismo colectivo social de emigrantes, compartiendo esencialmente los mismos requisitos de acceso al derecho.

Con carácter general, la Dirección General realiza una propuesta de planificación presupuestaria en la se valoran los siguientes parámetros:

- La distribución de la población española.
- Las diferentes realidades socioeconómicas de los países de residencia.
- Las propuestas realizadas por el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior.



- Las iniciativas y los proyectos presentados por las asociaciones y centros de españoles en el exterior en convocatorias anteriores.
- Los informes emitidos por las Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.
- Las solicitudes de ayudas presentados en ejercicios anteriores.

II.1. TRAMITACIÓN DE LAS PRESTACIONES Y AYUDAS CON CARGO AL PROGRAMA 231B EN LA APLICACIÓN INFORMÁTICA

En relación con las incidencias advertidas sobre el proceso de alta y gestión de las prestaciones y pensiones en la aplicación informática Sistema de Gestión de Prestaciones por Razón de Necesidad (SGPRN), se ha recabado informe de la Subdirección General de Tecnologías de Información y Comunicaciones en relación a los siguientes extremos: módulos para la tramitación y gestión de las ayudas asistenciales extraordinarias y los programas de subvenciones, solicitud y aportación de documentación de manera telemática, mecanismo de control automatizado para avisos temporales sobre los expedientes sin resolver y pendientes de algún tipo de documentación, control de cambios de estados del beneficiario de la prestación o pensión, asignación de número de control diferenciado al heredero y el sistema de archivo de la documentación escaneada perteneciente a cada beneficiario.

Incidencia 1.

La aplicación SGPRN incluye módulos para la gestión de las pensiones, prestaciones y asistencia sanitaria en favor de los emigrantes y retornados, pero no incluye módulos para la tramitación y gestión de las ayudas asistenciales extraordinarias y de los programas de subvenciones.

SGPRN (Sistema de Gestión de Prestaciones por Razón de Necesidad) es un programa integral para tramitar las prestaciones que gestiona el Área de Pensiones Asistenciales de la Subdirección General (PRN, NG, Retornados, Asistencia Sanitaria Exterior y Herederos) tanto en su parte jurídica (solicitudes) como económica (pagos). Se ha ido mejorando y adaptando durante el paso de los años desde el año 2.008 y hoy en día es la herramienta fundamental de la tramitación de las prestaciones.

Respecto a los programas de subvenciones, hay que indicar que la aplicación SGPRN no está enfocada a la gestión de subvenciones. Para la gestión y tramitación de subvenciones se dispone de la aplicación TAYS, que cumple con la normativa correspondiente y permite la configuración dinámica de diversos tipos de convocatorias.

En diciembre de 2021, por parte de la SGTIC se hizo una presentación a la SGCEEPR de la aplicación TAYS para valorar la incorporación a la misma tanto del programa de Mayores y Dependientes como del programa de Asociaciones. En los primeros meses de 2002, SGTIC y SGCEEPR trabajaron para adaptar TAYS a la convocatoria de Mayores y Dependientes, pero finalmente se desechó la idea por las dificultades de identificación de los potenciales solicitantes de subvenciones.

No obstante, puede retomarse la incorporación a TAYS de los programas de Mayores y Asociaciones de la SGCEEPR, y analizar la posibilidad de utilizar algún tipo de identificación orientada a extranjeros (que no esté basada en certificados digitales).

Por último, respecto a esta incidencia, hay que precisar que se sobreentiende que la mención a las ayudas asistenciales extraordinarias se refiere a las ayudas para emigrantes (el llamado Programa 2 de la Orden TAS 561/2006). En este caso, nos encontramos para su inclusión en SGPRN con las dificultades inherentes a la gestión de procedimientos informáticos por las Consejerías, comunes a los programas de subvenciones.



Como se señala en el propio Anteproyecto, desde la SGCEEPR no se ha considerado necesario el desarrollo del tratamiento informatizado de las ayudas extraordinarias para retornados (RD 1493/2007, de 12 de noviembre), ya que se trata de una ayuda sin contenido presupuestario desde 2021, si bien es un tipo de procedimiento más susceptible de ser incorporado al sistema general, por razón de la residencia en España de los potenciales beneficiarios.

Incidencia 2.

No es posible realizar de manera telemática el proceso de solicitud de las pensiones y prestaciones, y los expedientes físicos se escanean a posteriori.

En las prestaciones comprendidas en PRN (ancianidad, incapacidad y asistencia sanitaria en el exterior) la instrucción y custodia de los expedientes corresponde a las Consejerías TMSS o Consulados de España en el territorio (art 8 RD 8/2008, 11 de enero). En las Consejerías, para el ejercicio de sus funciones, tienen acceso y modificación de las solicitudes presentadas y registradas en el programa de gestión SGPRN, hasta que se abona un pago. Cuando se procede al pago las solicitudes quedan bloqueadas cualquier modificación requiere el desbloqueo por parte de la Dirección General de Migraciones, que puede bloquear tanto por solicitudes como por expedientes.

No obstante, la Dirección General de Migraciones tiene a disposición de los usuarios una SEDE ELECTRONICA en la dirección electrónica <https://sedemissm.seg-social.es/ayudas-y-subsvenciones>

La SGCEEPR atiende todos los trámites de sus prestaciones presentados por la Sede Electrónica: dar alta una nueva solicitud, subsanar, consultar el estado de expediente y acceder a notificaciones. Asimismo, presenta un espacio de "Información" donde se alojan todos los formularios referidos a la prestación en particular (solicitudes, nuevas o renovaciones; declaraciones responsables; unidad familiar, etc.)

Los principales inconvenientes para generalizar la presentación telemática de solicitudes por parte de los usuarios son:

- En el exterior, los usuarios no tienen obligación de poseer DNI. Se identifican a través de número de registro consular o mediante un número de control a efectos de prestaciones.
- No son beneficiarios legalmente obligados a relacionarse telemáticamente con la administración, según Ley 39/2015, LPAC.
- Las Delegaciones de España en el Exterior no proveen certificados digitales (Registro) para facilitar la identificación y firma digital.
- La edad y condiciones de los beneficiarios para poder adaptarse al cambio tecnológico.

Con la incorporación en TSD Tarjeta Social Digital (sustituto del Registro de Prestaciones Sociales Públicas) y la identificación de los beneficiarios a través del Número de Registro Consular, tipo de documento 2, establece un nuevo proceso de identificación y homologación.

En definitiva, el problema por el que no está implementado este procedimiento es el mismo que surgió para TAYS con las subvenciones, es decir, la dificultad de identificar a personas sin CIF o certificado español, lo que supone el 90% de las prestaciones gestionadas en SGPRN.

Vamos a analizar a nivel interno cómo puede realizarse la identificación de los españoles residentes en exterior y si es necesario replantear el flujo de trabajo actual.

Incidencia 3.

No tiene ningún mecanismo de control automatizado que establezca avisos temporales sobre los expedientes pendientes de resolver por falta de documentación.



No se ha solicitado a SGTIC dicha mejora. Actualmente, se utilizan consultas periódicas realizadas desde informes proporcionados por SGPRN. Vamos a estudiar la incorporación de ese mecanismo, si no basta con el actual procedimiento.

Incidencia 4.

No identifica aquellos expedientes renovados de manera automática para los que no se habían exigido los requisitos necesarios para la renovación como consecuencia de la crisis del COVID-19.

Por lo que respecta a la incidencia relativa a la renovación automática de las prestaciones y pensiones cuyos beneficiarios deberían haber presentado su solicitud de renovación en el ejercicio 2020 y que no pudieron hacerlo debido a las limitaciones derivadas de la pandemia de COVID-19, hay que señalar que desde el programa SGPRN Sí se puede obtener un informe dinámico que proporciona la información solicitada.

La SGCEEPR aportó un informe con todas las solicitudes de "renovación" replicadas automáticamente por motivo de la pandemia. Las Consejerías (CTMSS) más afectadas por el volumen de beneficiarios fueron Argentina y Venezuela. No obstante, se exigió en todos los casos comprobar la fe de vida y estado, dejando constancia en SGPRN. Es causa de la falta de documentación en las solicitudes de "renovación" o Fe de Vida 2021 en PRN y NG.

Otra circunstancia en las solicitudes de renovación, en los casos que están combinadas con "niños de la Guerra", solamente se exige cada año presentar la fe de vida y estado y demás requisitos en una de las prestaciones (generalmente PRN o Retornados), sirviendo para aprobar o denegar a la misma vez la otra.

Incidencia 5.

No muestra los cambios de estado del beneficiario y es necesario consultar el histórico del expediente para verificar las modificaciones acaecidas y sus motivos.

Asimismo, en el caso de expedientes de herederos de prestaciones y pensiones, la aplicación asigna un número de control diferenciado al heredero, sin que exista un vínculo con el beneficiario fallecido, situación que dificulta el seguimiento de estos expedientes para los que se exigen requisitos específicos.

Desde el programa se muestra perfectamente la información relativa al cambio de estado, dado que un expediente es en sí un solicitante/beneficiario (beneficiario es lo mismo que solicitante).

Con respecto herederos, siempre un heredero está vinculado a un fallecido por su número de expediente. Según se puede comprobar en la pestaña "beneficiario causante" y cualquier informe asociado a dicha prestación.

No obstante, parece conveniente que el programa SGPRN establezca algún tipo de vinculación o información dentro de cada expediente de herederos en relación al causante del derecho.

Incidencia 6.

La documentación escaneada perteneciente a cada beneficiario se archiva en la aplicación SGPRN asignándole un número de control, dentro de cada expediente y se clasifica por año económico sin que exista ningún sistema de orden o sistematización que permita identificar a qué requisito pertenece la misma o si esta se adjunta como consecuencia de una primera solicitud o de una renovación.



En SGPRN sólo existe un expediente o número de control (NC) por cada beneficiario. En cada expediente constan las distintas solicitudes (numeradas - ID) por cada año o situación con toda la documentación presentada y específica. Cada solicitud agrupa toda la documentación acreditativa de cumplimiento de los requisitos y los modelos. En la pestaña de solicitudes señala el tipo de solicitud (nueva Ancianidad, renovación ancianidad, nueva retornados etc.).

Es cierto que no se lleva un orden sistemático ni manera de establecer el requisito que se cumple con cada documentación (por tiempo), si bien en cada solicitud se valoran unos requisitos específicos (requisitos) No obstante, en la pestaña solicitante presenta un acceso para alojar documentación general del solicitante.

Incidencia 7.

Por último, en lo que atañe a las *deficiencias en la documentación grabada en la aplicación SGPRN* que conforman los expedientes administrativos de concesión y resolución de las prestaciones y pensiones, en aquellas cuya tramitación y/o resolución se efectúa en las Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (CTMSS), en parte se explica en parte por la dificultad en tiempo y personal que presentan para poder tramitar y digitalizar simultáneamente, pero en todo caso se va a requerir aclaración a las mismas para determinar si la ausencia de documentación se debe a la inexistencia de la misma o a una falta de diligencia a la hora de cumplimentar los requerimientos de la aplicación.

Este punto se debe más a la coordinación y gestión que hay en cada Consejería, además de las problemáticas encontradas para cada país, que de una mejora en el programa, pero se puede hacer una reunión, incluyendo a las Consejerías, con las mejoras que se podrían añadir a la aplicación, para que les facilitara aún más la gestión de esta documentación.

II.2. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES Y ASISTENCIA SANITARIA EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES Y RETORNADOS

II.2.1. Gestión de la prestación por razón de necesidad

Incidencia 1.

No existe un concepto presupuestario específico para imputar las obligaciones reconocidas derivadas de la ejecución de las prestaciones por razón de necesidad.

Como ya se ha indicado, a partir del ejercicio presupuestario 2022, se ha creado un subconcepto nuevo (492.03) dentro del programa 231B de "ayudas en favor de los emigrantes", para diferenciar las partidas presupuestarias destinadas a Prestación por razón de necesidad, ancianidad e incapacidad (492.00) y Asistencia Sanitaria en el exterior (492.03).

Hasta la fecha no se ha considerado necesario establecer dentro de la aplicación presupuestaria 231B.492.00 una distinción entre las prestaciones por razón de necesidad de ancianidad y de incapacidad, debido al carácter residual de ésta última (2% de la aplicación presupuestaria), pues ambas prestaciones emanan de la misma norma reglamentaria RD 8/2008, de 11 de enero, y se dirigen, como acción protectora periódica de carácter económico, al mismo colectivo social de emigrantes, compartiendo esencialmente los mismos requisitos de acceso al derecho.



Además, como señala el propio Tribunal, esta información aparece diferenciada en la aplicación de gestión SGPRN, si bien los importes corresponden a las prestaciones resueltas y concedidas en el ejercicio y no a las obligaciones imputadas a presupuesto, que no son coincidentes.

En cuanto a la diferencia de 194.991,90 euros entre ambos importes, se ha consultado al Tribunal de Cuentas sobre los posibles desfases de las existente durante el ejercicio económico a efectos de imputación presupuestaria.

Los desfases entre la reserva de crédito y la ejecución del gasto son naturales debido al procedimiento de elaboración de la nómina. Es decir, la reserva de crédito se produce por todo el ejercicio económico para cada beneficiario incluido en una de crédito (4 líneas de crédito, una por trimestre), sin perjuicio de las incidencias que puedan sucederse a lo largo del año, tanto hacia fin de ese año como a su principio (atrasos año curso), así como por bajas (cautelares o definitivas) y variaciones. Las líneas de crédito conllevan tanto nuevas solicitudes del período en curso como renovaciones (de ese o años anteriores). Esta fase (AD) se fiscaliza por parte de la ID (Intervención Delegada) anotándose en el programa SGPRN los números de libramiento y la fecha de fiscalización, procediéndose a hacer las nóminas de situación-pago (OK)

Por tanto, las reservas de crédito se van ejecutando (OK) conforme a los pagos trimestrales desglosados en el módulo de pagos de cada beneficiario que se van incluyendo en la nómina "de situación", ya que la concesión es "anual", con sus correspondientes resoluciones y con todas las modificaciones que están sucediendo (bajas temporales o definitivas y variaciones)

Cuando se produce el cuadro de todos los datos de nóminas y pagos a los beneficiarios es a final de año, después del proceso estadístico y elaboración del informe de secretaría que contiene toda la gestión económica del año terminado.

Las tablas por año de la nómina de pagos por normativa contienen todos los pagos contenidos en cada nómina, que a su vez se incorpora a una determinada propuesta de pago (por prestación) y que son la base de la orden de pago.

En las hojas adjuntas, se detallan las propuestas de pago anteriores al año por cada trimestre, tanto nuevas como renovaciones, y por último, las propuestas de herederos de cada prestación.

Incidencia 2.

En cuanto a las incidencias en el examen de la documentación contenida en la aplicación de gestión SGPRN correspondiente a 151 expedientes se señala lo siguiente.

Con referencia a la gestión de PRN y Niños de la Guerra, ancianidad e incapacidad en el exterior, las solicitudes pueden ser iniciales o de renovación.

Las solicitudes iniciales, son instruidas por las Consejerías CTMSS en SGPRN y quedan pendientes de confirmación (comprobación de los requisitos) por parte de la Dirección General de para ser resueltas. La duración de la fase de instrucción depende de la mecanización de solicitudes y digitalización de la documentación precisa para la propuesta de resolución. Las propias Consejerías CTSSM requieren a los interesados y les informan de los requisitos para tener derecho. De hecho, todas las solicitudes iniciales presentadas hasta 30 de noviembre de 2021 PRN exterior (ancianidad e incapacidad) completadas están reconocidas y abonadas.

Sin embargo, las solicitudes de renovación del derecho tienen que interponerse en plazo desde el 1 de julio del año en curso hasta el 30 de noviembre, presentando los formularios, declaraciones responsables, fe de vida y estado y declaración de ingresos del año hasta la fecha de presentación. Las



Consejerías CTMSS tramitan las solicitudes de renovación y “confirman” tener derecho a la prestación desde el 1 de enero del año siguiente. Este proceso de renovación, cuando se mecanizan las solicitudes y se comprueban los requisitos, confirmando las solicitudes de renovación por parte de la Consejerías, quedan preparadas para cálculo y abono el primer trimestre del año siguiente, a través de nómina de renovación.

En caso de presentación fuera plazo sin justificación, el derecho se extingue el día 31 de diciembre de tal año, habiéndose de solicitar de nuevo la prestación, salvo en Niños de la Guerra. (la interpretación de la norma L3/2005, de 18 marzo, lleva este plazo de presentación hasta el 31 de marzo del año en curso.

En la pestaña de Informes SOE/SOD del programa de gestión SGPRN se ha obtenido una relación de beneficiarios que formaron parte de la réplica de sus solicitudes de renovación año 2021, que se adjunta como archivo (informe replicado FV COVID) donde figuran todos los beneficiarios de todos los países cuyas solicitudes renovación 2021 fueron replicadas a través de un procedimiento de desarrollo informático.

Esta anotación además puede observarse en cada expediente particular en la pestaña de anotaciones por parte de “DESARROLLO DESARROLLO”

Posteriormente a este proceso, se ha venido haciendo una labor de documentación de solicitudes y corrección de errores o nuevas circunstancias sobrevenidas para ajustar todas las réplicas a la situación real del beneficiario.

Las alegaciones de las **Consejerías** a este respecto se reproducen a continuación.

ARGENTINA

En diversos expedientes se ha advertido la ausencia de documentación requerida para la tramitación y aprobación del expediente administrativo en la aplicación SGPRN, con la siguiente casuística:

DOCUMENTACIÓN INEXISTENTE SEGÚN SGPRN			
NC	EJERCICIO	PAÍS	OBSERVACIONES
52412	2019	ARGENTINA	Solicitud
79694	2019	ARGENTINA	Solicitud; pasaporte español con visado consular; declaración de bienes; constancia de ingresos.
21877	2021	ARGENTINA	Solicitud; declaración responsable bienes; constancia de convivencia (vive sola)
52312	2021	ARGENTINA	DNI extranjero; pasaporte español con visado consular; declaración de bienes; constancia de convivencia.
62488	2021	ARGENTINA	DNI extranjero; pasaporte español con visado consular.
68134	2021	ARGENTINA	DNI extranjero; pasaporte español con visado consular; certificado de ingresos; declaración de bienes; constancia de





			convivencia.
69138	2021	ARGENTINA	Certificado de ingresos; declaración de bienes; constancia de convivencia.
78120	2021	ARGENTINA	Solicitud; declaración de bienes; constancia de convivencia.
98094	2021	ARGENTINA	Solicitud; DNI extranjero; pasaporte español con visado consular; certificado de ingresos; declaración de bienes.
108718	2021	ARGENTINA	Solicitud; DNI extranjero; pasaporte español con visado consular; certificado de ingresos; declaración de bienes; constancia de convivencia (divorcio).
126274	2021	ARGENTINA	DNI extranjero; pasaporte español con visado consular; certificado de ingresos; declaración de bienes; constancia de convivencia.

En Argentina mediante el Decreto 297/2020 se estableció la medida de “Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio” (ASPO) desde el 20 de marzo de 2020 hasta el 31 de enero de 2021, esto impidió que la campaña de renovación de las prestaciones por razón de necesidad se pudiera hacer con normalidad. Para todos los beneficiarios se acreditó la supervivencia, sin embargo, las renovaciones para el año 2021 se generaron de forma automática, siendo copia de las del año anterior.

En cuanto a la documentación requerida, resaltamos en amarillo la que obra anexada en la aplicación del SGPRN.

CUBA

La documentación requerida en cada uno de los casos consta en los expedientes físicos, aunque no hayan estado adjuntadas en la aplicación del SGPRN, ya que en los últimos años solamente se han adjuntado los documentos relativos a la Solicitud que sufrían alguna variación con relación a la información de los años anteriores.

Este año, para la Renovación 2024 y siguiendo instrucciones de esa SGCEEPR, se escanearán todos los documentos que se presenten por los beneficiarios.

En cuanto a los expedientes requeridos resaltamos lo siguiente

- **NC 118334** - No renovó el 2020 y se encuentra de Baja en el Registro de Matrícula Consular.
- **NC 18343** – – Se encuentra de alta, con sus renovaciones en orden hasta la del 2023. No se han encontrado certificados médicos, solo el presentado en su solicitud inicial, con un Dictamen Médico por peritaje que la incapacitaba permanentemente para el trabajo.
- **NC 48210** – – Se encuentra de Baja por Retorno desde el 28/07/2021.
- **NC 80458** – – No renovó el 2022 y se encuentra de Baja en el Registro de Matrícula Consular.

Se adjuntan los documentos solicitados en cada caso.



VENEZUELA

En diversos expedientes se ha advertido la ausencia de documentación requerida para la tramitación y aprobación del expediente administrativo en la aplicación SGPRN, con la siguiente casuística:

DOCUMENTACIÓN INEXISTENTE SEGÚN SGPRN			
NC	EJERCICIO	PAÍS	OBSERVACIONES
110966	2019	VENEZUELA	Solicitud
111002	2019	VENEZUELA	Solicitud / DNI extranjero / Pasaporte español con visado consular
122784	2019	VENEZUELA	Solicitud / DNI extranjero
129722	2019	VENEZUELA	Solicitud / DNI extranjero
130809	2019	VENEZUELA	Solicitud
103416	2020	VENEZUELA	DNI extranjero / Pasaporte español con visado consular
111091	2021	VENEZUELA	DNI extranjero / Pasaporte español con visado consular
119800	2021	VENEZUELA	DNI extranjero / Pasaporte español con visado consular
128016	2021	VENEZUELA	DNI extranjero / Pasaporte español con visado consular
133305	2021	VENEZUELA	Pasaporte
133363	2021	REPÚBLICA DOMINICANA	Solicitud / DNI extranjero / Certificado de ingresos / Declaración bienes / Constancia de convivencia

Se adjuntan expedientes en Carpeta con toda la documentación.

URUGUAY

En diversos expedientes se ha advertido la ausencia de documentación requerida para la tramitación y aprobación del expediente administrativo en la aplicación SGPRN, con la siguiente casuística:

DOCUMENTACIÓN INEXISTENTE SEGÚN SGPRN			
NC	EJERCICIO	PAÍS	OBSERVACIONES
116022	2021	URUGUAY	DNI extranjero / Pasaporte español con visado consular

En el expediente físico que hay en la Consejería figura esa documentación; pudo haber sido omitida por error al escanearse el expediente para su remisión a esa Subdirección.



Como documento anexo se adjunta la documentación omitida.

II.2.2. Gestión de la prestación para “Niños de la Guerra”

En relación con las **incidencias 1 y 2**, relativas al número de beneficiarios de la prestación económica para “Niños de la Guerra” y al importe de obligaciones reconocidas netas imputadas y su evolución temporal, no hay observaciones.

Incidencia 3.

En relación con las renovaciones automáticas producidas durante 2021, como consecuencia del COVID-19, ya se ha indicado que desde el programa SGPRN es posible obtener un informe dinámico que proporciona la información de los expedientes afectados.

Desde la SGCEPR se exigió en todos los casos comprobar la fe de vida y estado, dejando constancia en SGPRN. Lo que sucede es que, en los casos que están combinadas las solicitudes de renovación PRN con “niños de la Guerra”, solamente se exige cada año presentar la fe de vida y estado y demás requisitos en una de las prestaciones (generalmente PRN o Retornados), sirviendo para aprobar o denegar a la misma vez la otra.

Por lo que respecta a las deficiencias en la documentación contenida en la aplicación de gestión SGPRN, se recaba de las Consejerías o Consulado (en el caso de “Niños de la Guerra” residentes en Rusia), la incorporación de la solicitud inicial en la aplicación SGPRN (expediente n.º 132949) y la documentación acreditativa complementaria de los documentos acreditativos de ingresos (n.ºs 105743, 106430, 116022, 118622 y 130145).

II.2.3. Gestión de la pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados

II.2.3.1. INCREMENTO EN EL NÚMERO DE BENEFICIARIOS

El TCU constata que el número de beneficiarios experimentó un incremento de un 238,14 % en el período 2017 a 2021, con el consiguiente sustancial aumento en los importes de las obligaciones reconocidas en cuantías no previstas en los presupuestos para esta finalidad, lo que hizo necesaria la aprobación de modificaciones presupuestarias en los ejercicios 2019, 2020 y 2021.

II.2.3.2. ESPECIAL REFERENCIA A LOS BENEFICIARIOS PROCEDENTES DE VENEZUELA

El Anteproyecto constata también el importante incremento de españoles retornados procedentes de Venezuela mayores de 65 años (a partir del ejercicio 2015 y como la Abogacía del Estado avaló el cambio de criterio de 2018 respecto al cómputo de los ingresos personales imputables en el caso de los solicitantes españoles de origen retornados procedentes de Venezuela, que supuso un importante incremento de solicitudes y de reconocimientos de esta pensión asistencial, otro de los motivos del considerable aumento de las obligaciones reconocidas desde 2019).

Además, existen reiterados pronunciamientos del TSJ en orden a no tener en cuenta las pensiones IVSS reconocidas, pero no abonadas, fuera de Venezuela.

En este sentido, la DGM publica anualmente los criterios de determinación del Instituto Venezolano de Seguridad Social (IVSS).



II.2.3.3. RETRASO EN LA RESOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES

La DGM es consciente del incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 8/2008, que establece un plazo de seis meses para la resolución del expediente desde la presentación de la solicitud y es contradictoria con la finalidad de esta pensión asistencial como medio de protección ante situaciones de precariedad.

Con objeto de prevenir que puedan generarse situaciones de desamparo en aquellos solicitantes que durante el plazo de espera de resolución de sus expedientes carecieran de medios para subsistir, la SGCEEPR recurre a la vía excepcional de priorizar determinados expedientes en base a la presentación de informe social que avale su resolución inmediata.

En todo caso, este retraso está en íntima relación con la carencia de personal recogida en el siguiente epígrafe.

II.2.3.4. PERSONAL DE LA SGCEEPR DEDICADO A TRAMITAR ESTAS PENSIONES

No hay alegaciones.

II.2.3.5. ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES

Se considera acertada la consideración recogida por el TCU en el informe, en el sentido de que, una vez se inicia el procedimiento, su tramitación se ralentiza debido a la complejidad y casuística existente en la comprobación de los requisitos, fundamentalmente los relacionados con la verificación de los años de residencia en el territorio nacional y el cómputo de ingresos.

En todo caso, se toma nota de las incidencias detectadas, para su subsanación.

II.2.3.6. BENEFICIARIOS EN EL REGISTRO DE PRESTACIONES SOCIALES PÚBLICAS

En cuanto a la *falta de acceso del personal de la SGCEEPR al Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP)* para comprobar para los beneficiarios de estas pensiones la posible percepción de otras prestaciones, desde la SGTIC nos indican que el RPSP es una aplicación del INSS y que por tanto, si es necesario acceder al mismo, debe solicitarse al equipo que le da soporte.

Desde octubre del año pasado se encuentran de alta varios funcionarios y, de hecho, la SGCEEPR realiza cada trimestre la subida al RPSP de los ficheros de prestaciones generados en SGPRN, recibiendo de la SGTIC el soporte necesario si surge algún problema a la hora de generar los ficheros desde SGPRN. Igualmente, la SGTIC ayuda a procesar en SGPRN la respuesta que se descargan desde el RPSP, indicándoles las discrepancias encontradas y sus posibles causas.

En todo caso, es posible analizar la necesidad o no de mejorar el módulo actual de intercambio de información con RPSP, aunque pensamos que es mejor concentrar esfuerzos en la integración con la Tarjeta Social Digital (TSD), que se prevé sustituya al RPSP antes de finales de año.

Actualmente estamos trabajando en la integración de SGPRN con la TSD. Debe garantizarse la carga al completo de todas las prestaciones y pagos prevenientes de SGPRN, así como un correcto análisis de las respuestas devueltas por la TSD, de manera que puedan localizarse posibles duplicidades, incompatibilidades, etc. Para esta tarea es imprescindible la colaboración entre el nivel funcional, es decir la SGCEEPR, y el nivel de desarrollo informático, la SGTIC.



II.2.4. Gestión y control de la prestación de asistencia sanitaria

Incidencia 1.

Existen importantes contrastes tanto en el número de beneficiarios como en los importes de la asistencia sanitaria debido al resultado de las diferencias existentes entre los sistemas sanitarios de los distintos países.

Tal como pone de manifiesto el informe, existen importantes diferencias en cuanto al número de beneficiarios de la asistencia sanitaria por países. Si se realiza una comparación del porcentaje de beneficiarios de prestaciones que tienen derecho a la asistencia sanitaria y de los beneficiarios reales de ésta, las diferencias son muy acusadas.

Así, Venezuela en 2021 de 4.930 beneficiarios de prestaciones que dan derecho a la asistencia sanitaria, 4.062 la había solicitado de manera efectiva (82,39 por ciento). En Uruguay existían ese mismo año 603 beneficiarios de prestaciones y 1.070 beneficiarios de asistencia sanitaria (177,45 por ciento), correspondiendo la diferencia a los beneficiarios que accedían a dicha asistencia a través de la vía del artículo 21.3 del Real Decreto 8/2008 de 11 de enero.

Sin embargo, en Argentina, respecto de 3.576 beneficiarios de prestaciones, tan sólo 340 habían solicitado la asistencia sanitaria (9,51 por ciento). En el caso de México, de 483 beneficiarios de prestaciones, 174 habían solicitado asistencia sanitaria (36,02 por ciento).

Estas diferencias en la demanda de asistencia sanitaria responden a diversos factores. Hay que tener en cuenta el volumen de españoles residentes, la edad del colectivo y la situación de necesidad. Pero ante todo, el factor más importante es el tipo de oferta de asistencia sanitaria pública que existe en cada país, concretamente su nivel de gratuidad y universalidad en el acceso.

En el caso de **Argentina**, aunque cuenta con un sistema de salud bastante fragmentado, compuesto por sector público, sector privado y mutualismo laboral, con carácter general otorga cobertura a un porcentaje muy elevado de la población. El sistema público es gratuito, aunque con presencia desigual en el territorio y con problemas de saturación. Sin embargo, una parte importante de la población de Argentina recibe asistencia desde el mutualismo profesional o de obra social. Esto explica que la mayor parte de los ciudadanos españoles residentes en Argentina, incluso en situación de necesidad durante su ancianidad, se encuentren cubiertos por el sistema.

En el caso de **México**, existen dos programas públicos. Por una parte el **IMSS** (Instituto Mexicano del Seguro Social) que es financiado por los trabajadores, empresarios y el Estado Federal. Ofrece cobertura médica gratuita a los afiliados y sus beneficiarios que, según el propio Instituto, ofrece asistencia a más de la mitad de la población mexicana. Por otra parte, el **INSABI** (Instituto de Salud para el Bienestar), creado el 1 de enero de 2020 en sustitución del Seguro Popular, provee servicios sanitarios y medicamentos a las personas sin seguridad social. En México una parte de residentes españoles beneficiarios de la prestación por razón de necesidad es posible que haya podido acceder a algunos de estos mecanismos públicos de asistencia. No obstante, el sistema de sanidad mexicano se encuentra todavía en fase de avance en cuanto a su posible extensión efectiva hacia todas las capas de la población.

Estos datos contrastan con los de **Uruguay** que, si bien cuenta con un sistema sanitario público garantizado a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA), éste no es gratuito en su totalidad, permitiendo que las entidades prestatarias de los servicios puedan aplicar tasas moderadoras a partir de un volumen de consultas y tickets por medicamentos. Este es el motivo por el que numerosos residentes españoles de edad avanzada, aun cuando con sus ingresos superan la base de cálculo



establecida por la Dirección General de Migraciones para Uruguay y no lleguen a ser perceptores de la prestación por razón de necesidad, tales ingresos siguen siendo muy modestos para hacer frente a los elevados gastos de salud, especialmente en edades en que las enfermedades tienden a cronificarse. Se adjuntan tablas de tasas moderadoras y tickets por medicamentos.

A ello habría que añadir el elevado volumen de la colonia española en relación con la población de Uruguay y su avanzada edad. Pero específicamente es destacable el elevado número de ciudadanos españoles residentes en el país que cumplen con los requisitos para acceder a la prestación por razón de necesidad y a la asistencia sanitaria (españoles de origen nacidos en España o no nacidos en España que han residido en España al menos durante diez años).

Por último, **Venezuela** es un caso especial, en el que se ha asistido a un deterioro constante y muy grave del sistema público de salud a lo largo de la última década. El Índice Global de Seguridad Sanitaria del Centro Johns Hopkins asignó en 2021 una puntuación de 20.9 puntos sobre 100 al sistema de salud venezolano, lo que le sitúa en el peor país de América Latina en cuanto a capacidad sanitaria y dentro de los diez peores países del mundo. Tal como ponen de manifiesto numerosas publicaciones especializadas en el ámbito sanitario, la situación es casi desesperada, con falta de suministros de todo tipo, que afectan especialmente a las emergencias y a los quirófanos; imposibilidad de acceso por parte de la población a numerosos medicamentos; cortes de agua y luz en los hospitales; y éxodo de profesionales sanitarios. Es significativo que se haya producido una pérdida de 3,5 años de esperanza de vida en relación con la generación anterior; la mortalidad infantil haya aumentado significativamente y hayan reaparecido con fuerza ciertas enfermedades históricamente erradicadas como la tuberculosis y la malaria.

En este escenario se produce una casi automática extensión de la prestación por razón de necesidad a la solicitud de asistencia sanitaria por parte de los residentes españoles en este país

En cuanto a la existencia de seis países donde se da un *importante número de beneficiarios de asistencia sanitaria prestada al amparo del artículo 21.3 del Real Decreto 8/2008*, y el caso de Uruguay donde existen 1.070 beneficiarios de asistencia sanitaria, de los cuales 603 (56,36 %) corresponden a beneficiarios al amparo del artículo 21.3 del Real Decreto 8/2008.

En Uruguay, con los índices de cálculo establecidos anualmente para el reconocimiento de la prestación por razón de necesidad, por motivo de la apreciación del peso uruguayo, todos los años hay una pérdida considerable de beneficiarios de la prestación. En muchos casos esta exclusión es al límite, por superar en menos de 10€/año el límite de la base de cálculo. Sin embargo, la situación de los residentes españoles en el país sigue siendo de necesidad, careciendo de cobertura sanitaria en un tramo de edad en que dicha asistencia es muy necesaria. El 99% de las altas por al art. 21.3 son de personas que han perdido la prestación por razón de necesidad.

Pueden detallarse los datos de los últimos años. Así, teniendo en cuenta los topes establecidos para el acceso de los españoles a la Prestación por Razón de Necesidad en el periodo 2019 (5075 dólares/año)-2020 (4994,92 dólares/año)-2021(4565,94 dólares) y la cuantía de las pensiones mínimas para el mismo periodo 2019 (2752 dólares/año)-2020 (2752 dólares/año)- 2021 (4091 dólares/año), se observa que la mayoría de los pensionistas a pesar de superar el tope de la PRN, sus pensiones no llegan al Salario Mínimo Interprofesional en esos años: 6464,5 dólares/año en el 2019; 6118 dólares/año en el 2020, y 5922 dólares/año en el 2021.

Todo lo anterior muestra que una parte importante de los pensionistas, incluso contando una pensión que no les permite acceder a la PRN, después de un análisis de su situación socioeconómica se encuentre en una situación sanitaria vulnerable. Si bien el Plan Integral de Salud (PIAS) del Ministerio de Salud Uruguayo establece una cobertura mínima que toda prestadora de servicios sanitarios debe cubrir, ésta no se puede equiparar en absoluto con la cartera de servicios del Sistema Nacional de



Salud de España. Existen importantes diferencias en cuanto a la cobertura de los medicamentos y el precio al público de los mismos y en lo relativo al coste de las pruebas médicas, que en muchos casos deben sufragar los pacientes parcial o totalmente.

Por todo lo anteriormente expuesto, ante el carácter excepcional del artículo 21.3 del Real Decreto 8/2008, sería preciso establecer mecanismos para adaptar la asistencia sanitaria de los españoles al entorno socioeconómico en el que viven.

Incidencia 2.

Por lo que se refiere a los *convenios de asistencia sanitaria suscritos con distintas aseguradoras*.

a) *En todos ellos las tarifas a abonar son cuotas fijas mensuales o anuales por persona, que no están vinculadas al número de asistencias realizadas, de manera que la facturación anual es el resultado de aplicar las tarifas establecidas al número de beneficiarios facilitados por cada CTMSS, independientemente de que las asistencias reales prestadas sean bajas.*

Con carácter general, hay que señalar que el Real Decreto 8/2008, en su artículo 22, prevé implícitamente un sistema de pago mediante cuotas, propio de un sistema de aseguramiento, al indicar:

“Con el fin de garantizar a los beneficiarios la cobertura de la asistencia sanitaria en todo momento, las Consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales o los servicios correspondientes de las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero, remitirán a la Dirección General de Emigración, el 15 de noviembre de cada año, informe sobre el número real de beneficiarios en esa fecha y el importe de la cuota anual por cada uno de ellos para el año siguiente.”

Siguiendo esta fórmula, en los convenios de asistencia sanitaria el importe está fijado en una cantidad fija anual o mensual por beneficiario, sin distinción por tramos de edad (salvo en el caso de México) ni condiciones; sin limitaciones, exclusiones o sobrecostes, por ejemplo, por enfermedades previas. El precio incluye todos los servicios y prestaciones.

No existe una vinculación inmediata de las cuotas mensuales y anuales que se pagan por beneficiario con las asistencias realizadas, ya que no se trata de una prestación de servicios, sino de un sistema de seguro que cubre las contingencias de salud. Además, al tratarse de un colectivo de edad avanzada, la posibilidad de que se produzca un hecho causante de la asistencia es muy alta, asumiendo las entidades un riesgo importante.

En la mayor parte de los países existen grandes reticencias por parte de las entidades aseguradoras a la hora de hacerse cargo de este colectivo mayor de 65 años. En los estudios de mercado, muchas de las entidades consultadas no presentan si quiera una oferta, siendo necesario acudir a sociedades de beneficencia de origen español o a las pocas entidades que deciden asumir la prestación.

Por otra parte, las entidades suelen presentar productos cerrados, que conllevan en algunos casos exclusiones de ciertos servicios e introducen períodos de carencia. Este tipo de prácticas suponen una discriminación de los posibles beneficiarios por razón de la edad y no concuerdan con el tipo de prestaciones que incluye la cartera de servicios del sistema nacional de salud, a la que ha de tender la asistencia, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 8/2008. Las Consejerías suelen negociar la eliminación de estas exclusiones y estos períodos de carencia, consiguiendo normalmente unos servicios más inclusivos, si bien quedando repercutidas estas mejoras en los importes de las cuotas.

La única excepción a este respecto es **Marruecos**, que sí aplica un sistema de pago contra factura una vez realizada la prestación, que en términos generales resulta menos costoso que en otros países. Sin embargo, hay que tener en cuenta de que se trata de un sistema público de salud, que no sigue criterios



de mercado. En segundo lugar, los últimos informes de la Consejería de Marruecos aluden a un déficit importante de la cobertura territorial y de carencia de medios. Es decir, que muchos beneficiarios de la asistencia sanitaria no pueden ser atendidos por la lejanía de las policlínicas de sus ciudades de residencia o porque no existen medios técnicos para determinadas pruebas. En este caso, a falta de un estudio más detallado, es posible que se esté prestando una asistencia sanitaria por debajo de la cartera básica del Sistema Nacional de Salud.

Por lo que respecta a la falta de *estudios de mercado, análisis comparativos entre aseguradoras o informes* que justificaran las tarifas incluidas en los distintos convenios en los expedientes de los convenios de la muestra seleccionada, correspondientes a los países de Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, se indica lo siguiente.

ARGENTINA

En la parte relativa a los aspectos generales de la asistencia sanitaria y la redacción de los convenios el Tribunal de Cuentas examina con carácter general el sistema de pago a través de cuotas y su posible sobrecoste en relación con el importe de las prestaciones reales. Sin perjuicio de que este sistema de aseguramiento sanitario sea también objeto de explicación por parte de esta Subdirección General, específicamente en relación con Argentina existen algunas cuestiones (que hemos remarcado en **negrita**) en el Informe que les transmitimos a los efectos de que puedan realizar las alegaciones oportunas:

- En los casos de renovaciones de los convenios únicamente se aportaron adendas de actualizaciones de tarifas vinculadas a la inflación, por lo que existe el riesgo de haberse aplicado tarifas que se encuentren muy por encima del precio de mercado.

Las situaciones anteriormente descritas incrementan la existencia de un **posible sobrecoste** en los importes abonados por esta asistencia.

Presumiendo la correcta fijación de las tarifas iniciales del Convenio, se acude a la actualización conforme a la inflación interanual (muy elevada en Argentina) y el tipo de cambio, en ausencia de otros criterios. No obstante, dicha actualización se ha efectuado siempre siguiendo un criterio de prudencia, de forma que no se ha llegado a alcanzar la cantidad resultante de aplicar estrictamente ambos parámetros, fijándose un importe inferior. Por ejemplo, el pasado año 2022 tras comprobar la variación en los tipos de cambio (dólar/peso argentino) y la inflación interanual a 30/09/2022 hubiera correspondido fijar dicho importe en 179 dólares y se solicitó que el importe fijado para el año anterior en 145 dólares, subiera hasta 160 dólares. La inflación acumulada fue del 83% según el INDEC y los datos sobre el tipo de cambio se obtuvieron del Banco de la Nación Argentina.

- Para percibir el abono de los importes que les corresponden, las aseguradoras únicamente presentan las facturas acompañadas del listado de beneficiarios y de la regularización de las altas y bajas que hayan acaecido en el período al que corresponde la factura, sin que exista un **desglose de las prestaciones percibidas por cada uno** de ellos, en caso de haberlas percibido, de la fecha en la que se realizó la asistencia y del tipo de asistencia realizada, sin que las distintas CTMSS exijan la presentación de ninguna otra documentación para **controlar la efectiva prestación** de la asistencia sanitaria a sus beneficiarios.

El Convenio de asistencia sanitaria tiene por objeto la cobertura de la asistencia sanitaria de los emigrantes españoles en el exterior. Dicha cobertura incluye todas las prestaciones que figuran en el Programa Médico Obligatorio (PMO) aprobado por Resolución N° 201/02 del Ministerio de Salud y Ambiente de la República Argentina, así como las prestaciones que se indican en el Anexo I de dicho



Convenio comprendidas en el Programa Médico Complementario (PMC). Es decir, se paga un seguro médico, no prestaciones individualizadas.

Y, sobre la forma de valorar la efectiva prestación del servicio, si se produce alguna deficiencia en cuanto a la extensión o calidad de la cobertura médica cubierta por el Convenio, los propios beneficiarios lo ponen en conocimiento de la Consejería y se procede a dar traslado inmediato a la Obra Social para su corrección. En este sentido y para un mejor seguimiento y evaluación de la cobertura, el año pasado en la CTMSS de Argentina, se comenzaron a hacer encuestas a los beneficiarios de satisfacción a fin de conocer su opinión sobre la calidad del servicio, deficiencias observadas, en su caso, y posibilidades de mejora.

Por último, en cuanto a la forma de proceder para el pago de dicho servicio, a las obras sociales al final de cada trimestre se les consulta sobre los movimientos de altas y bajas producidos en el mismo, y de igual manera en la Consejería procedemos a revisar si se ha producido alguna baja por renuncia o fallecimiento de los beneficiarios de dicho servicio mediante comunicación con los interesados o familiares en caso de fallecimiento.

URUGUAY

En la parte relativa a los aspectos generales de la asistencia sanitaria y la redacción de los convenios el Tribunal de Cuentas examina con carácter general el sistema de pago a través de cuotas y su posible sobre coste en relación con el importe de las prestaciones reales. Sin perjuicio de que este sistema de aseguramiento sanitario sea también objeto de explicación por parte de esta Subdirección General, específicamente en relación con Uruguay existen algunas cuestiones (que hemos remarcado en negrita) en el Informe que les transmitimos a los efectos de que puedan realizar las alegaciones oportunas:

- **Elevado número de beneficiarios** de asistencia sanitaria, con carácter general, en comparación con otros países.

En Uruguay figuran registrados en el consulado casi 70.000 españoles.

La asistencia sanitaria que se presta en Uruguay a través del sistema sanitario público y en las distintas mutualidades es muy deficitaria en comparación con las prestaciones del Sistema Nacional de Salud de España, comprendiendo pocas prestaciones y muchos servicios básicos, como pruebas diagnósticas, son de copago.

El derecho a la protección de la salud es un derecho reconocido en la Ley 40/2006, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, y *"tendrá como finalidad la equiparación con las prestaciones del Sistema Nacional de Salud"*.

En Uruguay hasta el año 2021 estaban suscritos convenios con 2 entidades: a
(actualmente sólo con por cierre de la)

para garantizar la efectividad del derecho a la protección de la salud.

Todas las personas que figuran como beneficiarias de la asistencia sanitaria son personas que cumplen todos los requisitos del Real Decreto 8/2008 y la Orden TAS 561/2006: beneficiarios de la prestación por razón de necesidad que carecen de cobertura sanitaria o cuando su contenido y alcance son insuficientes y españoles en situación de necesidad debidamente acreditada.

- Un importante número de beneficiarios de asistencia sanitaria prestada al amparo del **artículo 21.3 del Real Decreto 8/2008**, de manera que supera, incluso, al total de beneficiarios de las prestaciones por razón de necesidad y de "Niños de la Guerra", **quebrándose el principio de excepcionalidad** en el que se fundamenta esta situación.



En este sentido, resulta llamativo el caso de Uruguay, donde existen 1.070 beneficiarios de asistencia sanitaria, de los cuales 603 (56,36 por ciento) corresponde a beneficiarios a su vez de prestaciones por razón de necesidad o de "Niños de la Guerra", siendo el resto beneficiarios al amparo del artículo 21.3 del Real Decreto 8/2008.

En Uruguay, con los índices de cálculo establecidos anualmente para el reconocimiento de las PRN, y por la apreciación del peso uruguayo todos los años hay una pérdida considerable de beneficiarios de la prestación, en muchos casos al límite, por superar en menos de 10€/año, pero que no obstante su situación sigue siendo de necesidad y o carecen de cobertura sanitaria o, como se ha dicho antes en Uruguay es muy insuficiente, y además deben tenerse en cuenta las necesidades de asistencia sanitaria de esas personas por su edad.

El 99% de las altas por al art. 21.3 son de personas que han perdido la PRN.

- En los expedientes de los convenios de la muestra seleccionada, ente los que se encuentra Uruguay, no se han encontrado **estudios de mercado**, análisis comparativos entre aseguradoras o informes que justificaran las tarifas incluidas en los distintos convenios.

Como precisión, decir que en Uruguay la asistencia sanitaria se presta a través de Mutualidades a las que se asocian los beneficiarios de la asistencia sanitaria y el cambio de Mutualidad tiene un procedimiento complejo y limitado temporalmente (tiene que pasar 2 años de estar en una Mutualidad para poder pedir el cambio a otra), lo que debe tenerse muy en cuenta a la hora de valorar el cambio de Mutualidad. En Uruguay hasta el año 2021 había suscritos convenios con dos mutualidades () y el cierre de supuso un gran problema por las dificultades para pasar a La Española y ser beneficiarios de la asistencia sanitaria por el Convenio.

- En los casos de renovaciones de los convenios únicamente se aportaron adendas de actualizaciones de tarifas vinculadas a la inflación, por lo que existe el riesgo de haberse aplicado tarifas que se encuentren muy por encima del precio de mercado.

Las situaciones anteriormente descritas incrementan la existencia de un **posible sobre coste** en los importes abonados por esta asistencia.

- Para percibir el abono de los importes que les corresponden, las aseguradoras únicamente presentan las facturas acompañadas del listado de beneficiarios y de la regularización de las altas y bajas que hayan acaecido en el período al que corresponde la factura, sin que exista un **desglose de las prestaciones percibidas por cada uno** de ellos, en caso de haberlas percibido, de la fecha en la que se realizó la asistencia y del tipo de asistencia realizada, sin que las distintas CTMSS exijan la presentación de ninguna otra documentación para **controlar la efectiva prestación** de la asistencia sanitaria a sus beneficiarios.

En el Convenio el importe está fijado por un importe fijo mensual cuota mensual, por beneficiario, sin distinción de tramo de edad ni condiciones, limitaciones, exclusiones o sobre coste por ejemplo por enfermedades previas. El precio incluye todos los servicios y prestaciones.

El importe del Convenio es por cuota lineal mensual no estando contemplada la facturación por servicio prestado.

Desde la Consejería se hace un seguimiento del Convenio tanto con encuestas a los beneficiarios, como a través de las reuniones de la comisión de seguimiento.

Se adjunta Informe elaborado por el Jefe de Sección en contestación a las distintas cuestiones y en relación con la videollamada realizada desde esa Subdirección en fecha 26 de junio.



Además, en el caso de Uruguay, con carácter previo a la firma del convenio de asistencia sanitaria de 15 de marzo de 2019 se realizó un estudio de mercado, consultándose diversas entidades dedicadas a la asistencia sanitaria que operan en el país.

- . Su oferta no mejoraba las prestaciones actuales.
- . Telefónicamente manifestó no estar interesado.
- . Telefónicamente manifestó no estar interesado.
- . Telefónicamente manifestó no estar interesado.
- . Telefónicamente manifestó no estar interesado.
- . Telefónicamente manifestó no estar interesado.
- . Telefónicamente manifestó no estar interesado.

El principal motivo de desinterés manifestado fue el alto costo sanitario del grupo de edad que, con un promedio de casi 80 años, no resultaba económicamente atractivo ni sustentable.

Asimismo, corresponde señalar que las Mutuas no tienen obligación de acoger a aquellas personas que no hayan aportado a la Seguridad Social. Es decir, únicamente deben admitir a quienes tienen FONASA, no así a los que no son jubilados ni pensionistas.

Finalmente se ha tenido que acordar este tipo de actividad con entidades de origen español orientadas a los socorros mutuos y a la beneficencia.

Posteriormente, la modificación del convenio de 18 de junio de 2021, sin haber consumido los cuatro años del convenio entonces vigente, se llevó a cabo por razones formales, con el fin de introducir un cambio en la periodicidad de los pagos, que no podía tramitarse como adenda, de modo que no procedía un estudio de mercado.

VENEZUELA

- **Elevado número de beneficiarios** de asistencia sanitaria, con carácter general, en comparación con otros países.

Ha de tenerse en cuenta que la edad media de los beneficiarios es de 82 años. No obstante, se sigue el criterio de otorgar la ayuda a los perceptores de PRN.

Los beneficiarios que perciben Asistencia Sanitaria son los que, de acuerdo con la Resolución de 15 de octubre de 2019, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio con la Fundación España Salud, sobre la prestación de asistencia sanitaria subvencionada a los emigrantes españoles residentes en Venezuela que carezcan de recursos suficientes.

Dicho Convenio establece:

Primera.

Este Convenio tiene por objeto, regular las condiciones, modalidades y procedimientos para prestar asistencia sanitaria a los emigrantes españoles, residentes legalmente en Venezuela al amparo del mencionado Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, y de la Ley 3/2005, de 18 de marzo, así como la gestión del pago del importe de las cuotas correspondientes.

Segunda.

Tendrán derecho a la asistencia sanitaria a la que se refiere el presente Convenio, los beneficiarios de las prestaciones señaladas en la cláusula anterior, residentes legalmente en Venezuela, que carezcan o no tengan la cobertura suficiente de esta contingencia.



Sólo se incluyen los perceptores de PRN.

- En los expedientes de los convenios de la muestra seleccionada, ente los que se encuentra Venezuela, no se han encontrado **estudios de mercado**, análisis comparativos entre aseguradoras o informes que justificaran las tarifas incluidas en los distintos convenios.

Por la Consejería cuando se tramitó la documentación necesaria para la suscripción del Convenio, se envió informe detallado sobre la situación sanitaria y costes de la misma en Venezuela.

La , no obstante, dispone de extensos y fundamentados estudios de mercado.

- En los casos de renovaciones de los convenios únicamente se aportaron adendas de actualizaciones de tarifas vinculadas a la inflación, por lo que existe el riesgo de haberse aplicado tarifas que se encuentren muy por encima del precio de mercado.

Lo dicho en el apartado anterior, se reitera en las adendas que anualmente se suscriben.

- Para percibir el abono de los importes que les corresponden, las aseguradoras únicamente presentan las facturas acompañadas del listado de beneficiarios y de la regularización de las altas y bajas que hayan acaecido en el período al que corresponde la factura, sin que exista un **desglose de las prestaciones percibidas por cada uno** de ellos, en caso de haberlas percibido, de la fecha en la que se realizó la asistencia y del tipo de asistencia realizada, sin que las distintas CTMSS exijan la presentación de ninguna otra documentación para **controlar la efectiva prestación** de la asistencia sanitaria a sus beneficiarios.

La Consejería únicamente puede exigir a la entidad prestadora del servicio la Documentación prevista en el Convenio suscrito. Se controla la regularización de perceptores de la ayuda y en consecuencia se abona el importe pactado.

No obstante, se puede tener en cuenta lo comentado por el Tribunal de Cuentas para su inclusión en los futuros Convenios que se suscriban.

En los casos de *renovaciones de los convenios* únicamente se aportaron adendas de actualizaciones de tarifas vinculadas a la inflación, por lo que existe el riesgo de haberse aplicado tarifas que se encuentren muy por encima del precio de mercado.

Todas las Consejerías han de enviar antes del 15 de octubre de cada año un informe de análisis y seguimiento de la atención dispensada a los beneficiarios, en cumplimiento del artículo 24 del Real Decreto 8/2008 y antes del 15 de noviembre de cada año el número real de beneficiarios y el importe de la cuota anual para cada uno de ellos para el año siguiente.

En el informe anual de Evaluación y Previsión para el año siguiente, que manda La Consejería a la Subdirección General de Ciudadanía, se establece el motivo de la modificación (generalmente motivado por la inflación) o no (Entre los años 2018 y 2021 las Mutualistas han mantenido los valores de las cuotas) de las tarifas. En Uruguay la tasa media de inflación se ha situado en el 8,5 por ciento. A esto tendríamos que añadir la depreciación que sufrió el dólar respecto al peso entre desde el año 2019 al 2021.

b) *Para percibir el abono de los importes que les corresponden, las aseguradoras únicamente presentan las facturas acompañadas del listado de beneficiarios y de la regularización de altas y bajas que hayan acaecido en el período al que corresponde la factura, sin que exista un desglose de las prestaciones percibidas por cada uno de ellos, en caso de haberlas percibido, de la fecha en la que se realizó la asistencia y del tipo de asistencia realizada, sin que las distintas CTMSS exijan la presentación*



de ninguna otra documentación para controlar la efectiva prestación de la asistencia sanitaria a sus beneficiarios.

En los convenios firmados anualmente con las mutualistas que prestan los servicios sanitarios se abona una cuantía mensual fija por la prestación de la asistencia sanitaria. El número de servicios recibidos por los ciudadanos no repercute en el costo a pagar mensualmente. Este el motivo de que no se soliciten justificación de las prestaciones recibidas.

En el caso de Uruguay, las cuotas abonadas ya incluyen el 10% de IVA correspondiente al sector de la salud.

En la evaluación del año correspondiente y la previsión para el siguiente ejercicio que se remite anualmente se facilita una relación de las principales ramas consultadas y el porcentaje de asistencias recibidas, así como una estadística de las visitas realizadas al médico, situación de la enfermedad, atención recibida, tiempo promedio de espera y una encuesta de satisfacción.

La excepción a esta situación se da en el Reino de Marruecos, ya que la aseguradora presenta facturas por las asistencias efectivas realizadas existiendo justificantes de estas.

Incidencia 3.

Verificación del proceso de gestión en la aplicación SGPRN de expedientes de prestación de asistencia sanitaria.

En la parte relativa a expedientes específicos de prestación de la asistencia sanitaria y de su gestión en la aplicación SGPRN, se responde a las siguientes incidencias apreciadas por el Tribunal de Cuentas:

ARGENTINA

En la parte relativa a expedientes específicos de prestación de la asistencia sanitaria y de su gestión en la aplicación SGPRN, el Tribunal de Cuentas ha apreciado las siguientes incidencias:

INFORME TRIBUNAL DE CUENTAS - ASISTENCIA SANITARIA				
NC	EJERCICIO	TIPO DE ASISTENCIA	PAÍS	OBSERVACIONES
73644	2021	PRN - renovación	ARGENTINA	No hay documentación y no consta que se ha dado de baja en la entidad el 30/09/2022 (no hay FV22), Baja en asistencia sanitaria a 30/09/2022 (se mecanizo el 03/10/2022)
134406	2020	PRN - renovación	ARGENTINA	No hay documentación y tiene fecha de inclusión en AS el 1/4/20. Anexado certificado de afiliación de 20/01/2020.
136319	2021	PRN - renovación	ARGENTINA	No hay documentación y tiene fecha de inclusión en AS el 1/4/21. Se anexa certificado de inclusión OSECAC 21/04/2021



132582	2020	ART 21.3	ARGENTINA	Su última solicitud es del 2018 y está en trámite. Tipo 5/ Informe Consejero
132662	2021	ART 21.3	ARGENTINA	Su última solicitud es del 2018 y está en trámite. Tipo 5/ Informe Consejero

Cabe señalar que, para la asistencia sanitaria, salvo que la soliciten por la vía prevista en el artículo 21.3, no existe un modelo normalizado de solicitud.

El procedimiento que se sigue es el siguiente: el pensionista nos manifiesta su interés en ser incluido en el convenio y en la Consejería le hacemos un certificado del que le damos una copia y enviamos la otra a la obra social correspondiente. El pensionista tiene que ir necesariamente a la OOS para darse de alta y al cierre del trimestre nos comunican el alta efectiva de la persona interesada. Antes esos certificados no se subían al SGPRN, actualmente se ha creado una carpeta en la pestaña del solicitante para incluir la información relativa a la asistencia sanitaria.

En cuanto a los dos últimos casos mencionados hay que explicar que dichos beneficiarios forman parte de una lista residual y, aun no reuniendo los requisitos, vienen siendo beneficiarios de la asistencia sanitaria al amparo de la OM y de las instrucciones recibidas y en consecuencia, pueden seguir percibiendo dicha cobertura si mantienen y acreditan la situación de enfermedad y /o estado de necesidad. Anualmente remitimos informe del consejero acreditando que dichas personas siguen manteniendo la situación de necesidad.

MÉXICO

En la parte relativa a expedientes específicos de prestación de la asistencia sanitaria y de su gestión en la aplicación SGPRN, el Tribunal de Cuentas ha apreciado las siguientes incidencias:

NC	EJERCICIO	TIPO DE ASISTENCIA	PAÍS	OBSERVACIONES
127983	2021	PRN - renovación	MÉXICO	No hay documentación y no consta la fecha de inclusión en el convenio AS

Consultada sobre esta cuestión, la CMTSS de México responde que existe un correo electrónico desde servicios centrales de fecha 21/04/2023 para el volcado documental en el sistema y se está pendiente de su materialización habiéndose reclamado documentación al beneficiario.

Por tanto, su estado actual es: *Pendiente de subsanación formal en el sistema de gestión*. La incidencia es de carácter formal y no incide en aspectos económicos.

URUGUAY

En la parte relativa a expedientes específicos de prestación de la asistencia sanitaria y de su gestión en la aplicación SGPRN, el Tribunal de Cuentas ha apreciado las siguientes incidencias:



NC	EJERCICIO	TIPO DE ASISTENCIA	PAÍS	OBSERVACIONES
38943	2020	PRN - renovación	URUGUAY	No hay documentación y no consta la fecha de inclusión en el convenio AS
116871	2019	PRN - renovación	URUGUAY	No hay documentación y no consta la fecha de inclusión en el convenio AS
83605	2020	ART 21.3	PARAGUAY	No consta AS en el año 2020 en el SGPRN y en la actualidad no tiene fecha de inclusión en el convenio de AS. Sí tiene AS en el 2022 y 2023

NC 38943 – Expediente de un beneficiario de PRN y asistencia sanitaria histórico (anterior al año 2009) no actualizado en el sistema. Se procede en esta Consejería a la revisión de todos los expedientes históricos para incluir la documentación y hacer figurar la fecha de inclusión en el Convenio de asistencia sanitaria

NC 116871 – Como en el caso anterior, se trata de un expediente de un beneficiario de PRN y asistencia sanitaria histórico (anterior al año 2009) no actualizado en el sistema. Se procede en esta Consejería a la revisión de todos los expedientes históricos para incluir la documentación y hacer figurar la fecha de inclusión en el Convenio de asistencia sanitaria

NC 83605 – Beneficiario de PRN y asistencia sanitaria en el año 2019; en el año 2020 no presentó solicitud de PRN ni de asistencia sanitaria del art. 21.3, pero no se mecanizó su baja en el sistema. El año 2020 sí presentó solicitud de PRN que fue denegada por superar el límite de ingresos y siguió como beneficiario de asistencia sanitaria al no mecanizarse tampoco la baja. En el año 2022 nuevamente presenta solicitud de PRN que es denegada como el año anterior y presenta solicitud de asistencia sanitaria por el art. 21.3 que es aprobado, figurando correctamente como beneficiario de asistencia sanitaria del art. 21.3 en el 2022

VENEZUELA

En la parte relativa a expedientes específicos de prestación de la asistencia sanitaria y de su gestión en la aplicación SGPRN, el Tribunal de Cuentas ha apreciado las siguientes incidencias:

NC	EJERCICIO	TIPO DE ASISTENCIA	PAÍS	OBSERVACIONES
22410	2019	PRN -	VENEZUELA	No hay documentación y no



		renovación		consta la fecha de inclusión en el convenio AS
106058	2019	PRN renovación	- REPÚBLICA DOMINICANA	No hay documentación y no consta la fecha de inclusión en el convenio AS
121091	2019	PRN renovación	- VENEZUELA	No hay documentación y no consta la fecha de inclusión en el convenio AS
126369	2021	PRN renovación	- VENEZUELA	No hay documentación y no consta la fecha de inclusión en el convenio AS
131674	2019	PRN renovación	- REPÚBLICA DOMINICANA	No hay documentación y tiene fecha de inclusión en AS el 1/1/21
133368	2021	PRN renovación	- REPÚBLICA DOMINICANA	No hay documentación y tiene fecha de inclusión en AS el 1/1/19
134278	2020	PRN renovación	- REPÚBLICA DOMINICANA	No hay documentación y tiene fecha de inclusión en AS el 1/1/21
134845	2020	PRN renovación	- REPÚBLICA DOMINICANA	No hay documentación y tiene fecha de inclusión en AS el 1/1/21
104428	2019	NG	VENEZUELA	No hay documentación y no consta la fecha de inclusión en el convenio AS

II.2.5. Procedimientos de revisión de oficio y de reintegro de prestaciones y pensiones indebidas

Del proceso de análisis de las revisiones de oficio efectuadas para la determinación de prestaciones y pensiones indebidamente percibidas desde el ejercicio 2010 se constata que a pesar del volumen de revisiones efectuado no existe ninguna aplicación informática que recoja de forma homogénea la información de cada ejercicio.

En SGPRN, dentro del módulo de procedimiento administrativo, existe la gestión de revisiones, tal y como se requirió en su día.

Desde la SGTIC se emplaza, a la SGCEEPR y/o el Tribunal de Cuentas a una reunión para consensuar las mejoras necesarias sobre dicho módulo.



II.3 ANÁLISIS DE LAS GESTIÓN DE LAS AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS Y DE LOS PROGRAMAS DE SUBVENCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES

La coordinación de las distintas unidades que intervienen en la gestión de las ayudas se ha venido realizando desde la Dirección General a través de la Subdirección General por medio de comunicaciones e instrucciones puntuales efectuadas en el seguimiento y control de esta actividad que complementan lo establecido en la normativa general y específica, además de las circulares y del resto de instrucciones que les son remitidas.

Desde el punto de vista interno, los Servicios encargados de la gestión de los programas tienen perfectamente delimitada su responsabilidad respecto de la gestión de las ayudas y sus responsables efectúan la coordinación y supervisión de las tareas necesarias en su trámite. Por su parte, la Subdirección General ha realizado sistemáticamente la coordinación de todos los Servicios que tienen asignadas las competencias del trámite y resolución de los programas de subvenciones.

II.3.1. Concesión y justificación de las ayudas asistenciales extraordinarias

Incidencia 1.

En relación a la *no existencia de partidas presupuestarias independientes para cada programa*, hay que indicar que desde 2022 se ha introducido esta diferenciación de conceptos y6 subconceptos en las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado, de forma que los epígrafes actuales del programa 231B en el apartado de Gastos son los siguientes:

48 A familias e instituciones sin fines de lucro

- 483 Acciones en el ámbito migratorio
 - 483.01 Pensión asistencial para españoles de origen retornados regulada en el artículo 25 Real Decreto
 - 483.05 Prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil

49 Al exterior

- 492 Prestaciones por razón de necesidad y otras ayudas para emigrantes
 - 492.00 Prestaciones por razón de necesidad
 - 492.01 Ayudas asistenciales extraordinarias para españoles residentes en el exterior.
 - 492.02 Prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil
 - 492.03 Asistencia sanitaria para beneficiarios de prestación por razón de necesidad
 - 492.05 Programas de subvenciones para personas y entidades residentes en el exterior

Por tanto, el importe destinado a las ayudas asistenciales extraordinarias está plenamente definido mediante el subconcepto 492.01.

Incidencia 2.

En relación a la *inexistencia de una aplicación o base de datos informatizada* para la realización del proceso de tramitación, valoración, resolución y justificación de los programas de subvenciones, se incorpora la advertencia al análisis de mejora del programa de subvenciones por parte de la SGCEEP que se compromete a elaborar, junto con la unidad encargada de desarrollo tecnológico del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, una aplicación informática/base de datos informatizada *ad hoc* con este objeto.



Incidencia 3.

En cuanto a la *ejecución de las ayudas*, el propio informe destaca las dificultades que la pandemia generó para hacer llegar las ayudas a sus destinatarios durante el año 2020; y respecto al resto de ejercicios basta indicar que siempre se han alcanzado porcentajes superiores al 90%:

Por la propia naturaleza de las ayudas, es razonable prever un importe “en reserva” por si acaece alguna circunstancia inesperada en las últimas semanas del año, que haga insoslayable recurrir a este tipo de protección extraordinaria, pudiendo quedar finalmente sin ejecutar.

Incidencia 4.

En cuanto a las incidencias derivadas del *examen de la documentación contenida en los expedientes seleccionados*, se adjunta la información proporcionada por las Consejerías afectadas.

ARGENTINA

Concesión y justificación de las ayudas

Del examen de la documentación contenida en los expedientes seleccionados de la muestra, correspondientes a estas ayudas solicitadas y resueltas en los ejercicios 2019 a 2021 se han observado las siguientes incidencias:

Incumplimiento de la *Instrucción Séptima apartado E) Expediente administrativo, de las Instrucciones de la Dirección General de Migraciones de 30 de octubre de 2018 para la gestión de las ayudas asistenciales a favor de los emigrantes españoles no residentes en España*, al carecer de la documentación mínima requerida para formar el expediente administrativo y concretamente:

CONSEJERÍA	EJERCICIOS	Nº DE EXPEDIENTE
Ausencia de notificación al beneficiario o recibí		
ARGENTINA	2021	23
ARGENTINA	2021	84
ARGENTINA	2021	88

Adjuntamos los justificantes de entrega de la ayuda correspondiente para los tres expedientes citados.

Incidencias relacionadas con la justificación del gasto

El anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas señala literalmente:

- *Expedientes que contienen únicamente presupuestos de los gastos a realizar, sin justificación posterior mediante facturas o comprobantes de gasto y que, en algunos casos, no cumplen con la finalidad de la ayuda indicada en la resolución.*



En todos los expedientes indicados se ha justificado el gasto mediante facturas o comprobantes de gasto, los cuales obran en poder de la Consejería, si bien no se han remitido ya que no se encuentran digitalizados debido al elevado número de tiques, facturas y comprobantes de gasto que forman parte del expediente. Además, en muchos casos se trata de tiques de compra, en su mayoría en papel químico que por diversos factores externos (humedad, temperatura y luz) se borran con el paso del tiempo. Para suplir el referido traslado, se remitió una relación certificada por el Consejero en Excel con el detalle de cada comprobante, importe y montante total de los gastos realizados, que supera en los tres expedientes el montante de la ayuda concedida.

En cuanto a la finalidad de las ayudas, el artículo 7 e la Orden TAS/561/2006 señala que “El objeto de este programa es 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”. Las Instrucciones para la gestión de las ayudas asistenciales a favor de los emigrantes españoles no residentes en España indica que la carencia de recursos lleva implícita la imposibilidad de atender gastos necesarios de la vida corriente como ejemplificativamente son la compra de alimentos, ropa, medicamentos (siempre que los mismos no estén financiados en el país de residencia), gastos derivados de situaciones de pobreza energética (electricidad, agua y gas).

Todos los comprobantes presentados por los beneficiarios de estas ayudas se refieren a gastos de esta naturaleza básica y necesaria para la vida.

- Expedientes cuya única documentación justificativa consiste en estados de cuentas y extractos bancarios de gastos e ingresos.

Tras comprobar la documentación remitida por esta Consejería se constata que no se ha enviado en ninguno de los casos “estados de cuentas y extractos bancarios de gastos e ingresos”

Los hechos anteriormente descritos suponen, además de un importante defecto de gestión que pudiera dar lugar a reconocimientos indebidos del derecho a estas ayudas, un incumplimiento de la Instrucción Séptima apartado d) Justificación, de las Instrucciones emitidas por la DGM para las ayudas asistenciales extraordinarias, en las que se establece que para la justificación de la ayuda deberá aportarse factura o comprobante del gasto y en caso contrario se iniciará un expediente de reintegro de ésta.”

En lo que se refiere a la justificación de las ayudas de los expedientes 23, 84 y 88, de acuerdo con el apartado d) de la instrucción séptima de las Instrucciones emitidas por la DGM para la gestión de las ayudas asistenciales a favor de los emigrantes españoles no residentes en España, se reitera que en los mismos obran todos las facturas o comprobantes de gasto que justifican el destino que se le ha dado a la ayuda.

No se ha procedido a su digitalización debido la dificultad que supone escanear todos esos comprobantes (695 tiques en total) y que muchos de ellos, en la actualidad, se han borrado ya que en la mayor parte de los casos son tiques en papel químico.

Todos esos gastos se relacionan en una tabla de Excel y así mismo se certifican, siendo el importe justificado superior al concedido en todos los casos.

Los expedientes que presentan deficiencias son los siguientes:



CONSEJERÍA	Nº EXPEDIENTE	IMPORTES
Expedientes con solo relación de gastos y/o ingresos		
ARGENTINA	23	3.500,00
ARGENTINA	84	1.900,00
ARGENTINA	88	1.252,62
Expedientes con solo presupuestos de gastos sin justificación posterior		
ARGENTINA	23	3.500,00
ARGENTINA	84	1.900,00
ARGENTINA	88	

CUBA

Se aportan los justificantes del gasto de los expedientes solicitados:

EXP 61_

EXP 75_

EXP 212_

– en este caso la Ayuda

Asistencial P2 fue resuelta favorablemente pero no se presentó a cobrar porque falleció

el 04/01/2022

EXP 214_

EXP 251_

Sin perjuicio de que se adjunta la documentación presentada en los expedientes del Programa 2 relacionados en el Anteproyecto de Informe, es de interés de esta Consejería incidir en que, cuando la finalidad de la ayuda es la de paliar la situación de carencia de recursos de los españoles en el exterior y de sus familiares, la justificación de la ayuda únicamente requiere la previa acreditación por el solicitante de dicha situación de carencia de recursos.

La acreditación de esta situación se verifica por la aportación por parte de los solicitantes de las certificaciones correspondientes al importe de los salarios o pensiones que reciben, de las libretas de abastecimiento de la unidad familiar, de los certificados médicos que acreditan la capacidad del solicitante o de sus familiares a cargo para atender sus necesidades básicas.

Se mantienen entrevistas personales y se interesa la aportación de documentación adicional, relacionada con la idiosincrasia de los españoles residentes en Cuba, como es la revisión de las eventuales salidas al exterior, medio por el que muchos ciudadanos se proveen de recursos adicionales a los verificables documentalente.

Entendemos desde la Consejería que la justificación de la ayuda concedida es suficiente cuando resulta posible verificar la situación de grave carencia de recursos del solicitante para la atención de sus necesidades y de las de sus familiares a cargo.

En cualquier caso, tradicionalmente se habían venido exigiendo las facturas de compras de alimentos, razón por la que en los casos indicados a los que se refieren estas alegaciones, sí disponemos de los citados documentos, los cuales se remiten junto con el presente informe.



URUGUAY

Concesión y justificación de las ayudas

Del examen de la documentación contenida en los expedientes seleccionados de la muestra, correspondientes a estas ayudas solicitadas y resueltas en los ejercicios 2019 a 2021 se han observado las siguientes incidencias:

Incumplimiento de la *Instrucción Séptima apartado E) Expediente administrativo, de las Instrucciones de la Dirección General de Migraciones de 30 de octubre de 2018 para la gestión de las ayudas asistenciales a favor de los emigrantes españoles no residentes en España*, al carecer de la documentación mínima requerida para formar el expediente administrativo y concretamente:

CONSEJERÍA	EJERCICIOS	Nº DE EXPEDIENTE
AUSENCIA DE: Propuesta de resolución, Resolución de la concesión y de Notificación al beneficiario o recibí		
URUGUAY	2020	659,2020
URUGUAY	2021	3895,2021
URUGUAY	2021	4229,2021
URUGUAY	2021	4626,2021
URUGUAY	2021	4560,2021
URUGUAY	2021	4284,2021

En todos estos expedientes físicos que hay en la Consejería sí están, para cada uno de ellos, todos los documentos (Propuesta de resolución, Resolución de la concesión y de Notificación al beneficiario o recibí).

Estos documentos pudieron haber sido omitidos por error al ser mal escaneados los expedientes para su remisión a esa Subdirección; es decir, que se mandó escaneada sólo la documentación referida a la solicitud del Programa, pero no la parte financiera del expediente.

Como documentos Anexos 2, 3, 4, 5 y 6 se adjunta toda la documentación omitida para cada uno de los expedientes.

Incidencias relacionadas con la justificación del gasto

Los expedientes que presentan deficiencias son los siguientes:



CONSEJERÍA	Nº EXPEDIENTE	IMPORTE
Expedientes sin justificación		
URUGUAY	4229,2021	3.500,00
URUGUAY	4626,2021	3.250,00
URUGUAY	4284,2021	4.000,00
Expedientes con documentación justificativa de suma inferior al importe concedido		
URUGUAY	659,2020	2.560,00
Expedientes con solo presupuestos de gastos sin justificación posterior		
URUGUAY	659,2020	2.560,00
Expedientes con solo extractos bancarios		
URUGUAY	659,2020	2.560,00

Todos estos expedientes son del Programa 2 de Ayudas asistenciales extraordinarias para emigrantes, **por carencia de recursos**, cuando los ingresos de la unidad familiar son inferiores a la cuantía de la base de cálculo determinada anualmente por la Dirección General de Migraciones y, esa carencia de recursos *“lleva implícita la imposibilidad de atender gastos necesarios de la vida corriente”*.

En todos estos expedientes, de carencia de recursos, consta acreditada la carencia de recursos, siendo la cuantía de la ayuda concedida el resultado de la puntuación por Baremo (Anexo A de carencia de recursos) sobre la cuantía solicitada.

En ninguno de los expedientes que se han tramitado del Programa 2 de Ayudas asistenciales extraordinarias para emigrantes, por carencia de recursos, en esta Consejería en ese periodo se ha solicitado la justificación a posteriori del gasto con facturas.

En ninguno de los expedientes hay justificación posterior de gastos.

Analizando cada uno de los expedientes, figuran los siguientes documentos de justificación:

Expediente 4229,2021 – (Expediente de Paraguay). Persona que solicita la ayuda por “situación de precariedad extrema”. Aportó con la solicitud de la ayuda un recibo de alquiler del periodo abril a agosto de 2021 por importe de 1.800.000 guaranis.

Expediente 4626,2021 – Persona que solicita la ayuda para poder pagar el alquiler, aportando con la solicitud facturas de servicios, electricidad, y del alquiler.

Expediente 4284,2021 – Persona que solicita la ayuda para alquilar una vivienda y el tratamiento de sus hijos enfermos. Aporta factura de tratamiento médico. En el Informe social se indica que es una persona en situación de calle, sin domicilio, con 2 hijos menores a su cargo discapacitados y antecedentes de violencia de género. Constan Informes anteriores con la situación de extrema vulnerabilidad de esta persona.

Expediente 659,2020.

En este expediente se indican tres deficiencias:

- documentación justificativa de suma inferior al importe concedido
- solo presupuestos de gastos sin justificación posterior
- solo extractos bancarios



En este expediente, tramitado por carencia de recursos, y que “solicita por gastos médicos y ayuda por pago residencial”, se aportó la factura de la Residencia en que estaba ingresado, la prescripción de los medicamentos y los apuntes bancarios del pago de medicamentos a la farmacia.

La cuantía de la ayuda concedida ascendió a 2560 €, resultado de una puntuación por Baremo (Anexo A de carencia de recursos) de 59 puntos sobre la cuantía solicitada de 4000€.

La cuantía reconocida, en aplicación del Baremo, 2560€, es muy inferior a la que resulta de la justificación de los gastos, ya sólo la factura del ingreso en la Residencia asciende a 360.000 pesos uruguayos/año (9.717€/año al cambio del año 2020) sin contar el desembolso en medicamentos que aparece en los apuntes del Banco.

VENEZUELA

Concesión y justificación de las ayudas

Del examen de la documentación contenida en los expedientes seleccionados de la muestra, correspondientes a estas ayudas solicitadas y resueltas en los ejercicios 2019 a 2021 se han observado las siguientes incidencias:

Incumplimiento de la *Instrucción Séptima apartado E) Expediente administrativo, de las Instrucciones de la Dirección General de Migraciones de 30 de octubre de 2018 para la gestión de las ayudas asistenciales a favor de los emigrantes españoles no residentes en España*, al carecer de la documentación mínima requerida para formar el expediente administrativo y concretamente:

CONSEJERÍA	EJERCICIOS	Nº DE EXPEDIENTE
Ausencia de resolución de la concesión		
VENEZUELA	2021	014
VENEZUELA	2021	015
VENEZUELA	2021	018
Ausencia de notificación al beneficiario o recibí		
VENEZUELA	2021	002
VENEZUELA	2021	014
VENEZUELA	2021	003
VENEZUELA	2021	015
VENEZUELA	2021	018

Incidencias relacionadas con la justificación del gasto

Un 87,50 por ciento de los expedientes de la CTMSS de Venezuela analizados presentaba deficiencias en la justificación. El anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas señala literalmente:

Los expedientes que presentan deficiencias son los siguientes:



CONSEJERÍA	Nº EXPEDIENTE	IMPORTE
Expedientes sin justificación		
VENEZUELA	0125	1.400,00
VENEZUELA	314	800,00
VENEZUELA	437	400,00
VENEZUELA	507	500,00
Expedientes con sólo relación de gastos y/o ingresos		
VENEZUELA	0105	800,00
VENEZUELA	442	500,00
VENEZUELA	486	500,00
VENEZUELA	499	600,00
VENEZUELA	508	500,00
VENEZUELA	595	500,00
Expedientes con documentación justificativa de suma inferior al importe concedido		
VENEZUELA	002	500,00
VENEZUELA	014	1.000,00
VENEZUELA	003	500,00
VENEZUELA	015	400,00
VENEZUELA	486	500,00
Expedientes con solo presupuestos de gastos sin justificación posterior		
VENEZUELA	0148	4.500,00
VENEZUELA	0152	1.500,00
VENEZUELA	0119	1.500,00
VENEZUELA	015	400,00
VENEZUELA	164	1.500,00
VENEZUELA	259	500,00
VENEZUELA	332	500,00
VENEZUELA	482	500,00

Las deficiencias documentales que se detallan en el cuadro anterior se justifican con los expedientes concretos que se adjuntan en los que ese aprecia que no existe la deficiencia argumentada.



Respecto a que la cuantía justificada es inferior a la concedida, si existe alguna discrepancia es debido a las diferencias de tipo de cambio entre el dólar y la moneda local (Bolívar o Peso colombiano.)

En algún caso (Expediente 002-2021:), efectivamente se justificó un importe inferior (1 euro aproximadamente) a la cuantía concedida. Pero la normativa de Hacienda sobre subvenciones establece que cuando el importe es inferior a 6 euros no hay que requerir ni solicitar reintegro al beneficiario.

II.3.2. Concesión y justificación de los programas de subvenciones.

En relación a la *no existencia de partidas presupuestarias independientes para cada programa*, como ya se ha indicado, a partir del ejercicio presupuestario 2022, se ha creado un subconcepto nuevo (492.03) dentro del programa 231B de “ayudas en favor de los emigrantes”, para diferenciar las partidas presupuestarias destinadas a Prestación por razón de necesidad, ancianidad e incapacidad (492.00) y Asistencia Sanitaria en el exterior (492.03). Asimismo, se ha diferenciado entre las partidas destinadas a ayudas y subvenciones, creando el subconcepto 492.05 - Programas de subvenciones para personas y entidades residentes en el exterior.

Desde 2022 por tanto estos son los epígrafes del programa 231B en los PGE:

48 A familias e instituciones sin fines de lucro

- 483 Acciones en el ámbito migratorio
 - 483.01 Pensión asistencial para españoles de origen retornados regulada en el artículo 25 Real Decreto
 - 483.05 Prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil

49 Al exterior

- 492 Prestaciones por razón de necesidad y otras ayudas para emigrantes
 - 492.00 Prestaciones por razón de necesidad
 - 492.01 Ayudas asistenciales extraordinarias para españoles residentes en el exterior.
 - 492.02 Prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil
 - 492.03 Asistencia sanitaria para beneficiarios de prestación por razón de necesidad
 - 492.05 Programas de subvenciones para personas y entidades residentes en el exterior

En relación a la *inexistencia de una aplicación o base de datos informatizada* para la realización del proceso de tramitación, valoración, resolución y justificación de los programas de subvenciones, se incorpora la advertencia al análisis de mejora del programa de subvenciones por parte de la SGCEPR, que se compromete a elaborar, junto con la unidad encargada de desarrollo tecnológico del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, una aplicación informática/base de datos informatizada destinada a la gestión de estos programas.

Respecto a esta puntualización, es decir, que la aplicación o base de datos debe crearse *ad hoc*, se considera oportuno informar que ya se mantuvieron reuniones de trabajo y colaboración entre las citadas unidades entre los meses de diciembre de 2021 y marzo de 2022 con la finalidad de estudiar la



posible adaptación de la Aplicación TAYS Portal (Tramitador de Ayudas y Subvenciones) y tras el trabajo por ambas partes se llegó a la conclusión de que no era eficaz puesto que ya en el inicio del procedimiento (solicitud de las entidades interesadas) la gran mayoría de sus representantes carecen de certificado o DNI electrónico para acceder a la aplicación, así como en todos los trámites de subsanación de documentos, respuestas a reparos de la Intervención Delegada, presentación de cuentas justificativas, etc. Se concluyó también que esta aplicación podría ser útil en el supuesto de que en un futuro se convocaran las ayudas del programa de Comunicación (España) pues en ese caso al tratarse de entidades españolas sí podría ser la adecuada.

En relación con las *publicaciones en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS)*, el informe indica varios incumplimientos relativos al artículo 18 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) durante los ejercicios 2020 y 2021, sobre los cuales se realizan los siguientes comentarios,

- Las convocatorias de los programas convocados y resueltos en los ejercicios 2020 y 2021 sí fueron publicados en la BDNS. Las publicaciones de los mismos pueden ser consultadas en los siguientes enlaces
 - Programa mayores y dependientes 2020
<https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatoria/505877>
 - Programa mayores y dependientes 2021
<https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatoria/553854>
 - Programa de asociaciones 2020 (tramitación anticipada)
<https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatoria/485246>
 - Programa de asociaciones 2021
<https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatoria/555250>
- Se procede a la publicación en la BDNS de las concesiones otorgadas dentro de los programas de asociaciones y mayores y dependientes.

Al respecto se aclara que esta publicación no se pudo llevar a cabo durante los ejercicios 2020 y 2021 porque la persona autorizada en el la DGM como Administrador Institucional (AI) se fue del ministerio y en la SGCEEPR se jubiló la persona que tenía acceso a esta aplicación por lo que la SGCEEPR se dirigió a la IGAE para obtener una autorización como usuario a favor de una persona de esta unidad y la IGAE respondió que se debería solicitar autorización de un nuevo AI a través de un órgano con rango de Dirección General.

La SGCEEPR realizó varias gestiones en relación con la presentación del formulario de solicitud de AI y finalmente se remitió a la BDNS debidamente cumplimentado y firmado por el DGM.

A partir del nombramiento de una nueva AI en la DGM, esta procedió a autorizar a 4 personas de la SGCEEPR como usuarios de la BDNS que realizaron un curso específico sobre el funcionamiento de esta aplicación, entre los días 30 de mayo y 3 de junio de 2022.

II.3.2.1 PROGRAMA DE ASOCIACIONES.

Resultado 1.

En relación a la *inexistencia de una aplicación o base de datos informatizada* para la realización del proceso de tramitación, valoración, resolución y justificación de los programas de subvenciones, se



incorpora la advertencia al análisis de mejora del programa de subvenciones por parte de la SGCEEP que se compromete a elaborar, junto con la unidad encargada de desarrollo tecnológico del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, una aplicación informática/base de datos informatizada ad hoc.

Resultado 2.

En relación al *remanente de crédito generado en el ejercicio 2021*, la falta de ejecución del crédito máximo disponible en la aplicación presupuestaria correspondiente obedece a la no fiscalización en tiempo de la fase del compromiso del gasto para los expedientes remitidos por la CTMSS acreditada en Venezuela y la no fiscalización en tiempo de la fase del reconocimiento de la obligación para los expedientes remitidos por la CTMSS acreditada en Argentina. En este último caso la concesión fue ejecutada con los créditos disponibles del ejercicio siguiente (2022).

Resultado 3.

En relación a la falta de justificación de las subvenciones concedidas, las Consejerías presenten las alegaciones que consideran oportunas.

ARGENTINA

Importes sin justificar en el año 2021 de las ayudas concedidas en el ejercicio anterior

A este respecto, el Anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas señala:

“La falta de presentación de la cuenta justificativa del gasto en los plazos correspondientes lleva consigo la exigencia del reintegro y demás responsabilidades establecidas en la LGS, en el reglamento de desarrollo y en el artículo 19.7 de la Orden ESS/1613/2012. No existe constancia del inicio de expedientes de reintegro por los importes no justificados.”

	Importe concedido 2020	Importe pendiente de justificar 2021
ARGENTINA	225.023,13 €	24.995,33 €

En respuesta al requerimiento del Tribunal de Cuentas, referido a los importes sin justificar en el año 2021 del programa Asociaciones 2020, se remite el cuadro Excel enviado en su momento, indicando en color “amarillo” las entidades a las que se les requirió la subsanación de dicha incidencia, reflejando en la última columna las correcciones realizadas.

Entendemos que con ello queda justificado el importe pendiente de 24.995,33€.

Con respecto al (Mendoza), se adjunta el comprobante de renuncia de dicha entidad, efectuada previo al cobro de la ayuda.

Cuentas justificativas presentadas en 2021 de las ayudas concedidas en 2020

Falta de aportación de justificantes de gasto por importe de 2.533,01 correspondiente a gastos de mantenimiento en la cuenta justificativa presentada por el “ ”.



En el texto del informe se indica expresamente: *“la falta de aportación de los justificantes del gasto realizado da lugar a la exigencia del reintegro de la subvención en los términos establecidos en la LGS y en su reglamento, sin perjuicio de las sanciones que, conforme a la LGS correspondan.”*

Y, en cuanto al requerimiento referido a la falta de aportación de justificantes de gastos de mantenimiento del , se remite adjunto, la totalidad de la documentación justificativa aportada por dicha entidad.

SUIZA

_ Los fondos se situaron a la consejería el día 27/12/2021.

_ La orden de delegación de competencias para el pago de estos fondos que teníamos en ese momento era la Orden ISM/419/2021, de 26 de abril, por la que se fijan los límites para administrar los créditos de gastos y se delegan y aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en el ámbito del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

En dicha orden no estaba delegada la competencia para el pago de las ayudas en los consejeros de Trabajo Migraciones y Seguridad Social.

_ Hicimos la consulta al Ministerio de Inclusión y se nos indicó que efectivamente no estaba delegada la competencia pero que se estaba trabajando en una nueva orden de delegación complementaria para subsanar este error. Y que teníamos que esperar.

_ La nueva orden de delegación de competencias donde ya sí se incluía la delegación de los pagos en los consejeros a fue la Orden ISM/295/2022, de 6 de abril, por la que se modifica la Orden ISM/419/2021, de 26 de abril, por la que se fijan los límites para administrar los créditos de gastos y se delegan y aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en el ámbito del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

_ Publicada esta nueva orden en el «BOE» núm. 84, de 8 de abril de 2022, se procedió al pago de las ayudas a los beneficiarios el día 11/04/2022.

_ Seguidamente al recopilar todos los comprobantes de pago, se comenzaron a elaborar en Word todos y cada uno de los documentos que componen la Cuenta Justificativa del libramiento, y dicha cuenta se presentó ante el Ministerio el 05/05/2023.

Y ésta es la razón de la demora en lo que respecta a las competencias de esta Consejería.

URUGUAY

La incidencia a que hace referencia el Informe del Tribunal de Cuentas, superación del plazo de 6 meses en la Resolución, coincide temporalmente con el ciberataque sufrido en el MITES, el 9 de junio de 2021.

En relación con lo anterior, en la Consejería no hay constancia de los correos que pudieron ser enviados desde ese Ministerio de Inclusión al correo de la Consejería (correo del MITES) sobre la ampliación de los plazos por la incidencia técnica.

Por último, en la Resolución del consejero, se indica que la IGAE fiscalizó de conformidad con fecha 17 de noviembre, dictándose la Resolución el 22 de noviembre, pero ese Informe no figura en el expediente físico que obra en la Consejería; sí está el Informe de la IGAE de disconformidad de octubre.



Resultado 4.

Incidencia a.

En relación a la *superación del plazo máximo, 6 meses, para resolver el procedimiento de concesión* de las subvenciones, se incorpora la advertencia al análisis de mejora del programa de subvenciones y se procederá a dictar acuerdos de ampliación de plazo en los casos en los que sea necesario.

BÉLGICA

En respuesta a su correo del pasado día 21 de junio relativo a las alegaciones a las incidencias que afectan a esta Consejería solicitadas por el Tribunal de Cuentas, le informamos que una vez revisado el cronograma del programa de Asociaciones 2021 compartimos la incidencia, y ajustamos el procedimiento de cara al futuro.

CUBA

Se ha procedido a revisar la cuenta justificativa del gasto correspondiente al Programa de Asociaciones 2020, comprobándose que la documentación incorporada a la referida cuenta está completa, siendo coincidente la documentación presentada en todas las sociedades, incluidas la

y la .

No apreciamos, por tanto, ninguna carencia de formularios requeridos o de documentación en relación con estas dos Sociedades.

Se adjunta la cuenta justificativa, así como el oficio de remisión a la Consejería de México, dado que en el año 2020/21 esta Consejería en Cuba no tenía Caja Pagadora, dependiendo de la Caja Pagadora de la Consejería de México. Hasta abril de 2022 esta Consejería no dispuso de Caja Pagadora propia.

URUGUAY

Respecto a los expedientes analizados correspondientes a las subvenciones concedidas, se ha detectado en los expedientes señalados que *“el plazo de resolución de la concesión es superior a los seis meses desde la fecha de publicación de la convocatoria estipulados en el artículo 12 de la Orden ESS/1613/2012, superando en seis de ellos los siete meses, sin que exista constancia de un acuerdo de ampliación del plazo máximo de resolución”*.

	PLAZO DE RESOLUCIÓN
URUGUAY	8 meses y 10 días

Si bien es cierto que la Resolución se dictó transcurrido el plazo de 6 meses desde la convocatoria, se hacen las siguientes precisiones:

- el 9 de junio de 2021 el MITES sufrió un ciberataque de nefastas consecuencias: esta incidencia técnica provocó no sólo el bloqueo total de los correos del MITES durante un largo periodo de tiempo, sino también la pérdida de todos los correos del MITES desde mayo de 2021 hacia atrás (correos que hasta la fecha no han sido recuperados) y la paralización casi total de la actividad administrativa.



- la fecha de publicación de la Resolución de 17 de marzo de 2021 de la convocatoria en el BOE es el 7 de abril de 2021 (BOE núm. 83), es decir 21 días después.

La Resolución del consejero está firmada el 22 de noviembre de 2021, habiendo transcurrido 7 meses y 15 días desde el día siguiente de la publicación en el BOE (y no 8 meses y 10 días)

- la Resolución del consejero no puede dictarse sin la fiscalización favorable e intervención de conformidad de la IGAE, Intervención delegada en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

La Intervención delegada en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones intervino de conformidad, en régimen de requisitos básicos (art.152.1 LGP), en fecha 17 de noviembre.

Con anterioridad, en fecha 27 de septiembre de 2021, la IGAE había emitido informe de disconformidad, con devolución del expediente para subsanación de defectos.

- En fecha 18 de noviembre, se recibe correo de la Subdirección de Ciudadanía Española en el Exterior, comunicando que con fecha 17 de noviembre, la Intervención delegada en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, ha fiscalizado de conformidad, pudiendo ya emitirse la Resolución por la Consejería de concesión de las subvenciones.
- En fecha 27 de noviembre de 2021 se dicta la Resolución por el consejero

Incidencia b.

En relación a las cuentas justificativas con *aportación de justificantes de gasto* de las subvenciones, se ha dado traslado a las consejerías sobre las que se hace el análisis para remisión de las alegaciones que estimen oportunas.

II.3.2.2. PROGRAMA DE MAYORES Y DEPENDIENTES

Resultado 1.

En relación con el *retraso significativo en la revisión de las cuentas justificativas del gasto*, está motivado por la falta de personal cualificado en la SGCEEPR para llevar a cabo el análisis y la valoración de la documentación que deben presentar las entidades beneficiarias de subvención dentro de los 3 meses siguientes a la finalización del plazo de ejecución de la actividad subvencionada. Esta revisión quedó interrumpida en el año 2020 tras el cambio de localización de la sede de la SGCEEPR que dio origen a varias peticiones por parte del personal adscrito a la misma de cambio de puesto y en otros casos solicitaron la jubilación.

Esto sumado a que la jefatura del Área de Subvenciones estuvo vacante casi un año desde la jubilación de su titular hasta la incorporación de la nueva jefa de área a finales de enero de 2021, hizo que el control y revisión de las cuentas justificativas de las subvenciones de este programa quedara prácticamente paralizada durante bastante tiempo.

En el año 2021 aún sin un equipo especializado, se retomó este control y hubo que comenzar con la comprobación de la presentación de las cuentas correspondientes a las ayudas concedidas en los años 2019 y 2020, tarea que bajo la supervisión de la jefa de área realizaron dos funcionarias interinas cuyo contrato de interinidad duró 6 meses, finalizando a principios del año 2022.

Finalizada dicha comprobación, se procedió a enviar correos a las CTMSS para reclamar las cuentas de las que no constaba presentación como un paso previo a la remisión de requerimientos a las entidades



afectadas. Esta comunicación a las consejerías surtió efectos ya que bastantes cuentas que no habían llegado a la SGCEEPR sí que se habían presentado en plazo en las correspondientes Consejerías.

En los casos en que no se habían presentado, se enviaron los oportunos requerimientos mediante oficios del subdirector general para que las entidades presentaran las cuentas justificativas de la subvención en el plazo de 10 días desde la notificación de aquellos y se advertía que en el caso de no hacerlo se procedería a iniciar el correspondiente procedimiento de reintegro.

Una vez que se completó la recepción de todas las cuentas de los años 2019 y 2020, la jefa de Área de Subvenciones comenzó a revisar junto con un funcionario del Cuerpo Administrativo destinado en la SGCEEPR el contenido de toda la documentación recibida (teniendo en cuenta que esta tarea no es la única que desempeñan y que no tienen una cualificación específica al respecto, solamente aplican todo lo dispuesto en la normativa vigente en relación con la justificación de las subvenciones).

Se comenzó con una revisión lo más rápida posible de las cuentas de 2017 y 2018 con la finalidad de que no se produjera la prescripción de la obligación de reintegrar importes no justificados. Después se continuó con el año 2019, que aún no se ha finalizado, y actualmente se están revisando las del año 2020 y 2021, dando prioridad a aquellas cuentas en las que el importe ejecutado es menor que el concedido y cuando las propias entidades manifiestan que debido a la pandemia no pudieron llevar a cabo parte de las actividades o su totalidad y como consecuencia de ello solicitan indicaciones para proceder a la devolución del importe no ejecutado.

Se está trabajando, por una parte, en remitir requerimientos de subsanación de los defectos observados en la documentación presentada y ya revisada y, por otra parte, se ha están emitiendo los documentos de pago 074 para que las entidades que tienen correcta la documentación o la han subsanado puedan hacer efectiva la devolución parcial o total de la subvención una vez calculado en esta subdirección el importe principal a devolver al que se suma el importe de los intereses que correspondan.

El paso siguiente será iniciar los procedimientos de reintegro que correspondan a las entidades que no hagan devolución voluntaria.

Resultado 2.

En cuanto a la referencia al *importe asignado*, no hay nada que alegar a lo indicado en el Anteproyecto del TCU, que, como se ha indicado, es fruto de la información recibida de las Consejerías, del presupuesto disponible, del número de residentes españoles y de la ejecución del programa en ejercicios anteriores.

Resultado 3.

Respecto a los importes pendientes de justificar correspondientes a subvenciones concedidas en el ejercicio 2020, cuya justificación debió hacerse en el año 2021, se considera oportuno efectuar las siguientes aclaraciones.

CUBA

El importe de 44.516,00 € corresponde a la suma de los importes concedidos a 9 entidades que presentaron escritos de renuncia a cobrar la subvención que les fue concedida debido principalmente a la dificultad de ejecutar la actividad en plazo, incluso en algunos casos se había concedido ampliación de plazo para todas las actividades o solamente para una y se aceptaba la renuncia parcial para otra pero aún en estos casos acabaron renunciando al total de la subvención mediante escritos posteriores a



las resoluciones de ampliación de plazo pues en la mayoría de los casos manifestaron la imposibilidad de adquirir los alimentos o artículos de higiene al no haber suministro de los mismos en el país.

Se relacionan a continuación las entidades que renunciaron a la ayuda, así como los importes a los que renunciaron:

ENTIDAD	Nº EXPEDIENTE	IMPORTES EN €
	CUBA/06/2020	6.894,00
	CUBA/08/2020	15.822,00
	CUBA/10/2020	8.820,00
	CUBA/11/2020	1.439,00
	CUBA/13/2020	1.676,00
	CUBA/14/2020	5.027,00
	CUBA/15/2020	1.764,00
	CUBA/16/2020	1.896,00
	CUBA/19/2020	1.088,00
TOTAL IMPORTE RENUNCIAS.....		44.516,00

FRANCIA

La entidad que tiene pendiente justificar por un importe de 2.293,00 € corresponde a la subvención concedida a la . Con fecha 04/02/2022 la SGCEEPR remite a la Consejería de Francia un oficio del subdirector general requiriendo a la entidad la documentación justificativa de la subvención concedida en el marco de Mayores y Dependientes 2020 al haber finalizado el plazo de presentación el 30 de junio de 2021 y haber confirmado previamente con la Consejería que dicha entidad no la había presentado. El requerimiento fue recibido por la entidad el día 9 de febrero de 2022, según acuse de recibo del servicio de Correos francés. Se va a iniciar el procedimiento de reintegro.

URUGUAY

El importe de 81.922,00 € que aparece en el Anexo 28 como pendiente de justificar corresponde a las entidades e importes respectivos siguientes:

Después de varios intentos de aclarar con la Consejería de Uruguay el envío de estas cuentas y ante la respuesta de que las habían enviado y sin embargo pen la SGCEEPR no había constancia de su recepción, se solicitó aclaración sobre dicho envío y transcurrido un tiempo sin respuesta se remitieron



a la Consejería oficinas del subdirector general, de fecha 19/05/2023, de requerimiento a cada una de las entidades relacionadas en el cuadro anterior.

ENTIDAD	Nº EXPEDIENTE	IMPORTES EN €
	URUGUAY/03/2020	31.500,00
	URUGUAY/04/2020	5.850,00
	URUGUAY/06/2020	3.600,00
	URUGUAY/07/2020	27.000,00
	PARAGUAY/01/2020	11.272,00
	PARAGUAY/02/2020	2.700,00
TOTAL IMPORTE PENDIENTE DE JUSTIFICACIÓN.....		81.922,00

Tras estas gestiones, se ha emitido documento de pago para que las entidades
Y puedan proceder a la devolución voluntaria
de la subvención.

Respecto a la y no se han
recibido en la SGCEEPR puesto que, según resguardo del recibo del envío por GEISER, la Consejería
las remitió el 16/02/2023 a la SG de Gestión Económica y Oficina Presupuestaria.

A fecha de hoy, aún no se ha recibido la documentación de la sobre la que
informaron que fue enviada el día 12 de junio de 2023.

Respecto a la documentación de la CASA DE GALICIA ha tenido entrada en la SGCEEPR el día 20 de
junio de 2023, si bien fue presentada en plazo, según sello de registro de entrada en la CTMSS de
Uruguay, de fecha 26 de marzo de 2021.

Resultado 4.

Incidencia a.

En relación a la *superación del plazo máximo, 6 meses*, para resolver el procedimiento de concesión de
las subvenciones, se incorpora dicha advertencia al análisis de mejora del programa de subvenciones y
se procederá a dictar acuerdo de ampliación de plazo en los casos en los que sea necesario.

Incidencia b.

En relación con el hecho de que ninguno de los expedientes de las *cuentas justificativas* que se
presentaron a lo largo del ejercicio 2021 fue revisado en ninguno de los ejercicios 2021 y 2022,



efectivamente es así tal y como se recoge en las razones expuestas en el punto 1 ya que en 2021 únicamente se llevaba el control de las cuentas que iban remitiendo las CTMSS y que en algunos casos había mucho tiempo entre la presentación de la cuenta por la entidad en la consejería respectiva y la remisión por parte de esta a la SGCEEPR.

En algunos países esperan a que estén presentadas todas las cuentas y después las envían por valija diplomática, dado el volumen de documentación, y esto implica un desfase entre la presentación de la cuenta por la entidad y la entrada en la SGCEEPR que en algunos casos supera el año. Respecto a la revisión en sí de las cuentas ya recibida se comenzó en el ejercicio 2022 con las de los años 2018 y 2019.

Respecto a que la *documentación presentada como justificante de gasto* ha sido heterogénea es debido a las diferentes realidades de los países donde están ubicadas las entidades beneficiarias de subvención pues, además de diferentes regulaciones internas, las circunstancias sociales o económicas de los países son muy diferentes e incluso el tipo de establecimientos en los que pueden adquirir por ej. determinados suministros.

Por lo que se refiere a que en cuatro de los expedientes analizados se ha comprobado la ausencia de justificantes por importe total de 19.531,18 euros, se han revisado las cuentas justificativas en los casos de Venezuela (expte. 1/2020) y de Bélgica (expte. 3/2020).

En el expediente 1/2020 de Venezuela, ya se ha remitido el requerimiento a la entidad para la presentación de los documentos que faltan referidos a la justificación de los gastos relacionados en el formulario 5.1 en los apuntes 92 a 102, concediéndoles un plazo de 10 días desde la notificación y siempre advirtiéndoles que de no presentar dichos justificantes se iniciará el correspondiente procedimiento de reintegro por el importe que resulte sin justificar.

En el caso del expediente 3/2020 de Bélgica, se ha revisado exhaustivamente la documentación presentada por la entidad para justificar las dos actividades subvencionadas, sociales y asistenciales, y en ambos casos obran en la documentación presentada los apuntes 14 a 17.

Por lo que se refiere a los expedientes de Cuba, no existe en el programa de Mayores y Dependientes la numeración de expedientes 2551 y 2552 pues en ese año la numeración de expedientes de ese país fue del 1 al 19.

II.4. PROCEDIMIENTO DE JUSTIFICACIÓN DEL PAGO DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES, AYUDAS EXTRAORDINARIAS Y SUBVENCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES

El Anteproyecto considera que corresponde a la Unidad Central de Caja, adscrita a la Subdirección General de Gestión Económica y Oficina Presupuestaria, dependiente de la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, entre otras funciones, la recepción y examen de las cuentas justificativas de los pagos a justificar y, una vez aprobadas e intervenidas, su rendición al Tribunal de Cuentas.

Asimismo, constata que, al menos desde los últimos 10 años, la función de recepción y examen de las cuentas justificativas de pagos a justificar correspondientes a las prestaciones, pensiones, ayudas y subvenciones incluidas en el programa 231B ha sido realizada por la Subdirección General de Gestión



Económica y Fondos Europeos sin que exista ninguna norma que atribuya estas funciones a la citada Subdirección.

Como se indica en el informe, a partir del 01/01/2023 la Subdirección General de Gestión Económica y Oficina Presupuestaria (SGEOP), dependiente de la Subsecretaría, ha asumido esta función, de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente. Por parte de esta unidad se ha informado que la tramitación de las cuentas justificativas se ha venido gestionando con normalidad desde la fecha indicada, cumpliendo los plazos establecidos y sin que se hayan presentado incidencias dignas de mención.

En este sentido, por parte de la SGEOP se han dictado instrucciones para homogeneizar y facilitar la tramitación de las cuentas justificativas por las diferentes Cajas Pagadoras, además de mantener un contacto continuo con las mismas.

II.5 ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LOS INFORMES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Se formulan alegaciones a las no cumplidas o cumplidas parcialmente.

II.5.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL GOBIERNO

RECOMENDACIÓN SEGUNDA.

No corresponde a esta unidad hacer alegaciones sobre la *adopción de medidas conducentes a mejorar el tratamiento presupuestario de las ayudas a los ciudadanos españoles residentes en el exterior y retornados*, pero, como ya se ha indicado, en cuanto a los aspectos prácticos del tratamiento presupuestario de las ayudas en los PGE, desde 2022 estos son los epígrafes del programa 231B en los PGE:

48 A familias e instituciones sin fines de lucro

483 Acciones en el ámbito migratorio

48301 Pensión asistencial para españoles de origen retornados regulada en el artículo 25 Real Decreto

48305 Prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil

49 Al exterior

492 Prestaciones por razón de necesidad y otras ayudas para emigrantes

49200 Prestaciones por razón de necesidad

49201 Ayudas asistenciales extraordinarias para españoles residentes en el exterior.

49202 Prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil

49203 Asistencia sanitaria para beneficiarios de prestación por razón de necesidad

49205 Programas de subvenciones para personas y entidades residentes en el exterior

Se tendrán en cuenta las recomendaciones del Tribunal en lo que respecta a la definición de los objetivos a conseguir y de las actuaciones a realizar para alcanzarlos, así como sobre los indicadores para el seguimiento de su grado de ejecución respecto de cada uno de los programas y modalidades de ayudas, en coordinación con el plan estratégico del departamento.



II.5.2 RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA SGCEPR

RECOMENDACIÓN TERCERA

En relación a los *manuals de procedimientos* relacionados con la gestión de las ayudas que deben ser aprobados desde la SGCEPR, en la actualidad la Subdirección cuenta con los siguientes manuales:

- Manual de tramitación/instrucción de los expedientes para el programa de mayores y dependientes
- Manual de tramitación/instrucción de los expedientes para el programa de asociaciones
- Guía para la valoración de los expedientes dentro del programa de mayores y dependientes
- Manual de instrucciones para la cumplimentación de las solicitudes para los ciudadanos
- Manual de instrucciones para la fase de justificación de subvenciones.

El propio TCU considera esta recomendación cumplida parcialmente; por tanto, para poder dar cumplimiento completo, sería conveniente por su parte precisar cuál ha de ser el contenido de los manuales de gestión y/o si la recomendación va dirigida a la unificación de todos los elaborados por parte de esta Subdirección en un solo documento.

RECOMENDACIÓN CUARTA

La recomendación dirigida a la *implantación de un sistema de información integrado* para la gestión del procedimiento de ayudas no ha sido cumplida por las dificultades inherentes a la población a la que va dirigida esta protección y a la situación de los países en que residen, como ya se ha explicado en el apartado correspondiente.

No obstante, entendemos que será posible subsanar esta deficiencia en un plazo razonable de tiempo, en el marco del proceso de digitalización de la Administración exterior.

RECOMENDACIÓN SÉPTIMA

En relación con los *criterios para la valoración de las solicitudes*, para dar cumplimiento a la recomendación SÉPTIMA del informe del Tribunal de Cuentas de 2014, se procederá a incluir en las convocatorias de subvención el texto relativo a los criterios de evaluación contenido en el artículo 10 de la Orden ESS/1613/2012 y no solamente la mención al mismo.

RECOMENDACIÓN NOVENA

Respecto a la *improcedencia de admitir y de valorar positivamente solicitudes que no se hayan presentado dentro del plazo establecido en las bases reguladoras y en las convocatorias*, se procederá a incluir en las guías para la revisión, instrucción y resolución de solicitudes de los programas de subvenciones, además de la referencia expresa al plazo de presentación de la solicitud, una referencia a la improcedencia de admitir y valorar positivamente solicitudes que no se hayan presentado dentro del plazo establecido.

En cuanto a la validez de las oficinas de correos extranjeras como lugares de presentación de las solicitudes, se hace notar que la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2005 admite la presentación en plazo de una solicitud a través del servicio



postal italiano y dirigida a una Administración española: “En el presente caso, puede entenderse, en la forma que resultaba posible, la observancia de los mencionados requisitos, si se tiene en cuenta, de una parte, que la presentación de la solicitud se realiza en una Administración de Correos extranjera”.

Conforme a esta sentencia no cabe exigir una exacta y literal observancia de los condicionamientos establecidos para el servicio postal español, siempre que no haya dudas sobre el contenido del envío realizado a través del servicio postal extranjero, en cuanto a fecha de presentación, identidad e identificación del escrito dirigido; requisitos todos ellos que reúne este supuesto.

En este mismo sentido, deben citarse también las sentencias recaídas en el ámbito de lo Contencioso Administrativo: Sentencia del Tribunal Supremo, de 13 de junio de 2006 y de Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de octubre de 2008.

Además, la Abogacía del Estado del Departamento informó el 18 de abril de 2016 un recurso de contenido similar referido al servicio postal alemán, proponiendo la estimación parcial de ese recurso, bajo los mismos argumentos expresados en los párrafos anteriores.

RECOMENDACIÓN UNDÉCIMA

En relación a la *publicación de las subvenciones* concedidas en los ejercicios 2020 y 2021, para dar cumplimiento a la recomendación UNDÉCIMA del informe del Tribunal de Cuentas de 2014, dicha publicación no se pudo llevar a cabo durante los ejercicios 2020 y 2021 porque la persona autorizada en el la DGM como Administrador Institucional (AI) se fue del ministerio y en la SGCEEP se jubiló la persona que tenía acceso a esta aplicación.

Al advertir esta circunstancia, se hicieron las gestiones oportunas con la IGAE y en febrero de 2022 se nombró AI a la persona responsable de la Unidad de Apoyo de la DGM quien autorizó a cuatro personas adscritas al Área de Subvenciones de la SGCEEP como usuarias de la aplicación BDNS que hicieron un curso específico para el funcionamiento de la BDNS entre los días 30 de mayo y 3 de junio, de modo que en breve se procederá a publicar las concesiones de subvenciones de los años pendientes en la BDNS.

Como se ha indicado, las convocatorias de los programas convocados y resueltos en los ejercicios 2020 y 2021 sí que fueron publicados en la BDNS. Las publicaciones de estos pueden ser consultadas en los enlaces indicados en apartado correspondiente de este informe.:

II.6. ALINEAMIENTO DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES, AYUDAS Y SUBVENCIONES CONTENIDAS EN EL PROGRAMA 231B CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

En relación a la inclusión de las ayudas del programa 231B en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por parte de esta unidad se procederá a proponer algún parámetro, indicador u objetivo definido para tratar de alcanzar, mejorar o progresar en los porcentajes de contribución definidos, al menos en aquellos calificados como de contribución baja, así como indicadores de seguimiento del cumplimiento de los grados de contribución definidos.

En todo caso, como señala el Tribunal, la Dirección General de Migraciones entiende que la naturaleza *per se* de estas ayudas y la concesión de estas va a coadyuvar a la consecución de los ODS a los que se encuentran alineados y va a promover acciones específicas adicionales en el marco de los ODS a los que contribuye el programa 231B en próximos ejercicios.



II.7. PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO Y EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

Se estima que se han producido avances significativos en la transparencia de la información recogida por las memorias y fichas de carácter presupuestario que, de conformidad con las instrucciones impartidas por el Ministerio de Economía y Hacienda, se elaboran cada año.

En consecuencia, en el proyecto de cada año se contemplan los programas y líneas de ayuda que competen a la Dirección General de Migraciones con indicación de las actividades, los objetivos y los indicadores fijados para su seguimiento, en consonancia con las dotaciones previstas.

Por parte de la DGM se atienden a la mayor rapidez posible y con la mayor extensión que permite la normativa todas las solicitudes de información y todas las consultas relacionadas con las prestaciones del programa 231B recibidas desde el Portal de Transparencia.

No obstante, parece razonable continuar profundizando en esta línea de transparencia, a fin de que los créditos destinados a financiar cada uno de los programas y líneas de ayuda puedan presentarse de manera diferenciada en el anteproyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, en lineamiento con el Plan Estratégico de Subvenciones y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES Y ASISTENCIA SANITARIA EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES Y RETORNADOS

Conclusión 1.

En cuanto a las deficiencias detectadas en la aplicación informática utilizada por la Dirección General de Migraciones (DGM) para la tramitación de las pensiones y prestaciones en favor de los emigrantes y retornados, denominada Sistema de Gestión de Prestaciones por Razón de Necesidad (SGPRN), que ralentizan y dificultan el proceso de alta y gestión de los expedientes de estas ayudas, ya se han realizado las alegaciones oportunas en el apartado dedicado a esta aplicación.

Aquí baste resaltar que, con la incorporación en TSD Tarjeta Social Digital (sustituto del Registro de Prestaciones Sociales Públicas) y la identificación de los beneficiarios a través del Número de Registro Consular, tipo de documento 2, se establece un nuevo proceso de identificación y homologación, así como la voluntad de analizar a nivel interno cómo puede realizarse la identificación de los españoles residentes en exterior y si es necesario replantear el flujo de trabajo actual.

RECOMENDACIÓN N.º 1:

La Dirección General de Migraciones debería iniciar un proceso de mejora de la aplicación informática de gestión de todas las ayudas financiadas con cargo al programa 231B, para corregir las deficiencias existentes e incorporar la totalidad de las ayudas concedidas, de manera que se garantice la integridad de los procesos de gestión y de los expedientes contenidos en la aplicación.



Conclusión 2.

Respecto a las prestaciones por razón de necesidad, ya se ha indicado la incorporación a los PGE desde el ejercicio 2022 de un concepto presupuestario específico para las obligaciones reconocidas netas derivadas de su ejecución, y se han expuesto las alegaciones recibidas desde las Consejerías respecto a los casos en que el plazo de resolución ha sido superior a ocho meses y a la falta de documentación justificativa de los ingresos del solicitante.

Conclusión 3.

Respecto a las prestaciones para "Niños de la Guerra" se confirma la tendencia natural decreciente en el número de perceptores y en los importes percibidos, debida a la elevada edad de estos y al bajo número de nuevas solicitudes presentadas, y se han expuesto alegaciones a las deficiencias señaladas.

Conclusión 4.

En relación con la gestión de la pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados, no cabe sino aceptar las conclusiones señaladas por el Tribunal en cuanto al incremento en el número de beneficiarios, en el número de solicitudes presentadas y grabadas en la aplicación SGPRN, fundamentalmente de retornados procedentes de Venezuela, en el elevado número de solicitudes presentadas y pendientes de resolver, en el retraso en la resolución y concesión de estas pensiones y, por supuesto, en la significativa falta de personal para el desarrollo de las tareas propias de la gestión y resolución de estas pensiones.

RECOMENDACIÓN N.º 2:

La Dirección General de Migraciones debería impulsar las medidas oportunas para dotar de personal suficiente a la Subdirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior y Políticas de Retorno encargada de gestionar las pensiones, prestaciones y ayudas en favor de los emigrantes.

Se considera acertada la afirmación, recogida también en esta conclusión 4, de que la ralentización del proceso de resolución de los expedientes debido a las dificultades para la comprobación de los requisitos de los solicitantes siendo habitual el requerimiento de información complementaria de modo recurrente.

La contradicción entre el cumplimiento del requisito de carencia de rentas y el cómputo exclusivo de los ingresos de carácter periódico y permanente, tal y como establece el Real Decreto 8/2008, va a intentar corregirse con la aprobación del Reglamento de desarrollo de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, con el fin de superar ese contraste entre la existencia de rentas no periódicas con el carácter asistencial y la finalidad protectora de esta pensión.

En cuanto a la posibilidad de realizar desde la DGM las comprobaciones adecuadas para verificar lo declarado por los solicitantes, adquiere especial relevancia el recientemente firmado Convenio entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Dirección General de Migraciones, para la cesión o suministro de información a las administraciones públicas, publicado por Resolución de 20 de junio de 2023, de la Secretaría General Técnica en el BOE de 26 de junio de 2023.



Conclusión 5.

En cuanto a la falta de acceso del personal de la SGCEEPR al Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP) para comprobar para los beneficiarios de estas pensiones la posible percepción de otras prestaciones, desde la SGTIC nos indican que el RPSP es una aplicación del INSS y que por tanto, si es necesario acceder al mismo, debe solicitarse al equipo que le da soporte.

Desde octubre del año pasado se encuentran de alta varios funcionarios y de hecho, la SGCEEPR realiza cada trimestre la subida al RPSP de los ficheros de prestaciones generados en SGPRN, recibiendo de la SGTIC el soporte necesario si surge algún problema a la hora de generar los ficheros desde SGPRN. Igualmente, la SGTIC ayuda a procesar en SGPRN la respuesta que se descargan desde el RPSP, indicándoles las discrepancias encontradas y sus posibles causas.

En todo caso, es posible analizar la necesidad o no de mejorar el módulo actual de intercambio de información con RPSP, aunque pensamos que es mejor concentrar esfuerzos en la integración con la Tarjeta Social Digital (TSD), que se prevé sustituya al RPSP antes de finales de año.

Actualmente estamos trabajando en la integración de SGPRN con la TSD. Debe garantizarse la carga al completo de todas las prestaciones y pagos prevenientes de SGPRN, así como un correcto análisis de las respuestas devueltas por la TSD, de manera que puedan localizarse posibles duplicidades, incompatibilidades, etc. Para esta tarea es imprescindible la colaboración entre el nivel funcional, es decir la SGCEEPR, y el nivel de desarrollo informático, la SGTIC.

RECOMENDACIÓN N.º 3:

Por lo que se refiere al establecimiento de *mecanismos para el control de las incompatibilidades existentes entre el pago de la pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados y la posible percepción de otras ayudas*, también resulta relevante el mencionado Convenio entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Dirección General de Migraciones, para la cesión o suministro de información a las administraciones públicas, publicado por Resolución de 20 de junio de 2023, de la Secretaría General Técnica en el BOE de 26 de junio de 2023.

Conclusión 6.

Incidencias relacionadas con el proceso de gestión de la prestación de asistencia sanitaria.

En cuanto a la quiebra el principio de excepcionalidad de la prestación de asistencia sanitaria previsto en el artículo 21.3 del Real Decreto 8/2008, en cinco de estos países, que son Bolivia, Ecuador, Marruecos, Paraguay y Rusia, el porcentaje de perceptores de asistencia sanitaria a través de la vía del artículo 21.3 respecto del total de beneficiarios de la asistencia sanitaria se sitúa en valores por debajo del 18 por ciento.

El artículo 21.3 no se aplica de manera discrecional, sino que supone una extensión a los familiares de primer grado dependientes económicamente del titular o bien personas que, sin percibir la prestación por razón de necesidad, se mantienen en dicha situación de manera acreditada. Por último, también se incluyen dentro del artículo 21.3 personas a las que se les había reconocido el derecho de asistencia sanitaria con carácter previo a la aprobación del Real Decreto 8/2008 y cuya situación quedó en un vacío legal (especialmente en el caso de Marruecos).

En los procedimientos de aprobación a través del artículo 21.3 se están siguiendo las indicaciones de la Instrucción de la Dirección General de Migraciones de 1 de marzo de 2016, que incorpora las



recomendaciones del informe financiero emitido por la Intervención General de la Administración General del Estado con ocasión del control financiero permanente llevado a cabo en 2015.

En cuanto a Uruguay, ciertamente sí se produce la falta de excepcionalidad de este artículo por el elevado volumen de beneficiarios por esta vía. La causa se halla en el coste que supone el propio sistema sanitario uruguayo para los ciudadanos residentes en este país, con pagos elevados por parte de los pacientes, tanto en las pruebas médicas como en el acceso a las medicinas.

A ello se suma que la apreciación de la moneda local frente al dólar haya supuesto que numerosos antiguos beneficiarios de la prestación por razón de necesidad hayan perdido su derecho al superar por poco sus ingresos a la base de cálculo establecida con carácter anual por la Dirección General de Migraciones. Sin embargo, dichos ingresos siguen sin suponer para los españoles residentes una salida de la situación de necesidad, ni permiten hacer frente a los costes de la asistencia sanitaria en el país.

En cuanto al sistema de tarifas fijas mensuales o anuales por persona, no vinculadas al número y tipo de asistencias reales prestada, el Real Decreto 8/2008, en su artículo 22 prevé implícitamente un sistema de pago mediante cuotas, propio de un sistema de aseguramiento. Siguiendo esta fórmula, en los convenios de asistencia sanitaria el importe está fijado en una cantidad fija anual o mensual por beneficiario, sin distinción por tramos de edad.

En los casos de convenios celebrados con entidades públicas (Argentina, Perú, Bolivia y Marruecos) se accede a las prestaciones de la cartera de servicios de ese sistema sanitario público.

En el caso de los países con sanidad pública deficiente, en los que se han tenido que celebrar acuerdos con entidades privadas, existen grandes reticencias por parte de las entidades aseguradoras a la hora de hacerse cargo de este colectivo mayor de 65 años.

La única excepción al sistema de seguro es Marruecos, que sí aplica un sistema de pago contra factura una vez realizada la prestación. En este país, el coste de la asistencia sanitaria para el Estado resulta más bajo que en otros países. Sin embargo, los informes de la Consejería de Marruecos aluden de manera recurrente durante los últimos años a un déficit importante de la cobertura territorial y de carencia de medios.

Respecto a los estudios, informes, análisis de mercado o similares que justifiquen las tarifas incluidas en los convenios, es de precisar que, con carácter previo a la firma de los convenios y de su renovación, las Consejerías envían informes sobre la idoneidad de las entidades elegidas para la celebración del convenio. A partir de 2022, se está exigiendo, a raíz de las recomendaciones del Ministerio de Hacienda en los procesos de autorización previstos en el artículo 50.2 c) de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de estudios más pormenorizados de la situación del mercado y posibles ofertas, que están sirviendo de base a las memorias justificativas de dichos convenios.

No obstante, hay que tener en cuenta que el artículo 17 de la Ley 40/2006 de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior prioriza los convenios de asistencia sanitaria con sistemas públicos. Por tanto, en los países que se han alcanzado acuerdos con sistemas públicos se considera que no es preciso recurrir al análisis del mercado (Argentina, Perú, Bolivia y Marruecos).

En los países en los que no es posible llegar a acuerdos con los sistemas públicos o por ser éstos claramente deficitarios en cuanto a sus prestaciones, se trata de acordar la asistencia con entidades privadas. Si bien no se han llevado a cabo estudios de mercado de carácter generalizado, en muchos países en los que se han consultado ofertas, las entidades no suelen estar interesadas, dado la avanzada edad del colectivo. Por otra parte, en caso de presentar ofertas, éstas suelen incluir exclusiones, períodos de carencia, cláusulas discrecionales, etc, que obligan a las Consejerías a una



intensa labor de negociación con el fin de evitar discriminaciones por edad no admitidas en nuestro Sistema Nacional de Salud.

En numerosos países es preciso acudir a sociedades de beneficencia de origen español, ya que resulta imposible operar en el mercado.

Respecto a la justificación sobre el tipo de asistencia efectuada para poder verificar la efectiva prestación de la asistencia, las Consejerías envían cada año, con carácter previo a la firma de cualquier adenda, una evaluación de los servicios prestados por las entidades y una previsión de beneficiarios y coste de las cuotas, exigidas por el artículo 24 del Real Decreto 8/2008. En el caso de la evaluación se analizan los beneficiarios atendidos.

Hasta ahora, no se está incluyendo en el texto de los convenios una obligación por parte de las entidades relativa a la información sobre las actuaciones y costes efectivos ya que, al tratarse de un sistema de seguro, precisamente son las entidades las que asumen el riesgo y los costes de las prestaciones efectivas.

No obstante, cabe analizar la conveniencia de incluir este deber de información en el clausulado en los próximos convenios que se celebren, así como en las renovaciones de éstos. En ese caso, también habrá de establecerse con claridad que la recepción de documentación sobre los gastos efectivos sólo es a efectos de control y no supone la asunción de ninguna obligación por parte del Estado respecto de éstos, en tanto estén cubiertos por las cuotas.

Por último, sobre las incidencias en el proceso de registro y alta, se ha consultado a las Consejerías responsables de los expedientes de la muestra y éstas han respondido explicando cada supuesto, adjuntándose dicha documentación en el presente escrito de alegaciones y en sus anexos.

En cualquier caso, se revisará y estandarizará en la medida de lo posible el proceso de registro y alta de la asistencia sanitaria, con la elaboración de un manual o guía y se difundirá a través de sesiones informativas con las Consejerías.

En cuanto al registro de los convenios, se están siguiendo los trámites previstos en el artículo 50 y disposición adicional octava de la Ley 40/2015 de 1 de octubre. Todos ellos son objeto de inscripción en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal y de publicación en el Boletín Oficial del Estado, previo informe favorable de la Abogacía del Estado, autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública y fiscalización previa de la Intervención Delegada de la IGAE en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Conclusión 7.

En cuanto al proceso de análisis de las revisiones de oficio efectuadas para la determinación de prestaciones y pensiones indebidamente percibidas, nos emplazamos igualmente a establecer junto con la SG TIC una aplicación informática que recoja de forma homogénea la información de cada ejercicio, y se considera oportuno analizar conjuntamente con las Consejerías la posibilidad de implementar medidas dirigidas a evitar que, como se afirma en el Anteproyecto, en la mayoría de los supuestos la deuda generada por las revisiones efectuadas en los últimos años, por resultar indebidas las prestaciones y pensiones concedidas, no es reintegrada a pesar de ser notificada al beneficiario, bien por imposibilidad material, bien por carencia de recursos de los afectados.



III.2 EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS Y DE LOS PROGRAMAS DE SUBVENCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES

Conclusión 8.

En relación con el proceso de concesión y justificación de las ayudas asistenciales extraordinarias, se constata la dificultad que para el control y seguimiento de este procedimiento desde la SGCEPR, debido a la inexistencia de una aplicación informática que permita escanear e integrar los expedientes telemáticamente en una plataforma, que se encuentran ubicados físicamente en las Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en el exterior (CTMSS).

La SGCEPR analizará, junto con la unidad encargada de desarrollo tecnológico del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, la viabilidad de crear una aplicación informática/base de datos informatizada, teniendo en cuenta las peculiaridades de la tramitación, instrucción y resolución de este tipo de ayudas.

La ausencia de criterios homogéneos en relación con la documentación solicitada por cada CTMSS para la acreditación de los requisitos necesarios para la concesión de la ayuda, la ausencia de documentación necesaria para conformar el expediente administrativo y la existencia de deficiencias en la documentación aportada como justificante del gasto realizado, son incidencias que responden a las diferentes realidades de los países de residencia de los beneficiarios de estas ayudas y a la propia situación personal de muchos de ellos, que determina la imposibilidad de aportar documentos tanto en el momento inicial de la solicitud como en el posterior de la justificación.

En este sentido hay que indicar que las ayudas objeto de este apartado están destinadas en todos los casos a paliar la situación derivada de la carencia de recursos de los españoles en el exterior y de sus familiares. Así, la Orden TAS/561/2006 de 24 de febrero concreta en su art. 7.1 el objeto del Programa 2 "Ayudas asistenciales extraordinarias para emigrantes" en una doble vertiente:

-La primera de ellas es la de contribuir a paliar la situación de carencia de recursos de los españoles en el exterior.

-La segunda tiene por objeto sufragar los gastos extraordinarios derivados del hecho de la emigración cuando se acredite insuficiencia de recursos en el momento de solicitud de la ayuda.

Por tanto, solo una de estas dos vertientes en que se concreta el objeto del Programa introduce el concepto de "gasto" como supuesto de hecho para la concesión de la ayuda.

Se entiende que este es el contexto para interpretar el contenido de las Instrucciones emitidas por la DGM en 30 de octubre de 2018, en relación con la eventual vulneración de lo establecido en la Instrucción Séptima, apartado d) Justificación.

En los casos en que la concesión de la ayuda no se somete a la comprobación de la realización de un gasto por parte del beneficiario, no parece adecuado justificar la ayuda mediante la aportación de facturas. Estas facturas, en su caso, se refieren a la compra de alimentos o medicamentos o a la atención de otras necesidades que los propios beneficiarios priorizan para atender sus necesidades más urgentes. Las facturas, en estos casos, no tienen carácter nominativo, tratándose de simples tickets de caja, que no garantizan que el pago de los bienes a que se refieren haya sido efectivamente realizado por el beneficiario de la ayuda.

Se entiende, por tanto, que la concesión de las ayudas asistenciales extraordinarias, cuando las mismas tienen por objeto paliar la situación de carencia de recursos de los españoles en el exterior y de sus familiares, se enmarcan, en cuanto a la justificación de las mismas en lo previsto en el art. 30.7 de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre que establece en cuanto a la Justificación de las subvenciones públicas: *Las subvenciones que se concedan en atención a la concurrencia de una determinada*



situación en el perceptor no requerirán otra justificación que la acreditación por cualquier medio admisible en derecho de dicha situación previamente a la concesión, sin perjuicio de los controles que pudieran establecerse para verificar su existencia.

El art. 14.2 de la Orden TAS/561/2006 remite a la Ley General de Subvenciones en cuanto a la normativa reguladora de la exigencia de reintegro, por lo que respecta a las causas y procedimiento a seguir.

Por su parte, el art. 37 de la Ley General de Subvenciones establece como causas de reintegro, en su apartado 1.c) lo siguiente: *Incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente, en los términos establecidos en el artículo 30 de esta ley, y en su caso, en las normas reguladoras de la subvención.*

Se concluye, de lo anteriormente expuesto que, cuando la finalidad de la ayuda es la de paliar la situación de carencia de recursos de los españoles en el exterior y de sus familiares, la justificación de la ayuda únicamente requiere la previa acreditación por el solicitante de dicha situación de carencia de recursos. La acreditación de esta situación se verifica por la aportación por parte de los solicitantes de las certificaciones correspondientes al importe de los salarios o pensiones que reciben, de las libretas de abastecimiento de la unidad familiar, de los certificados médicos que acreditan la capacidad del solicitante o de sus familiares a cargo para atender sus necesidades básicas.

En definitiva, por parte de las Consejerías se prioriza la finalidad protectora de personas en situación de vulnerabilidad constatada frente a las exigencias de un procedimiento administrativo diseñado desde la óptica de la regulación española.

Conclusión 9.

Durante los ejercicios 2020 y 2021 la DGM no publicó ninguna de las subvenciones concedidas en la Base Nacional de Subvenciones.

Como se indica en el apartado correspondiente, esta publicación no se pudo llevar a cabo durante los ejercicios 2020 y 2021 por razones derivadas de la situación de los recursos humanos de la Dirección General y de la propia SGCEEPR. Una vez solventadas estas dificultades, se autorizó a cuatro personas adscritas al Área de Subvenciones de la SGCEEPR como usuarias de la aplicación BDNS, que hicieron un curso específico para el funcionamiento de la BDNS, por lo que se procede a publicar las concesiones de subvenciones de los años pendientes, con el objetivo de facilitar la comprobación de la existencia de otras subvenciones o ayudas para la misma finalidad.

Conclusión 10.

En relación con el proceso de tramitación, concesión y justificación de las subvenciones del Programa de Asociaciones, nos remitimos a lo expuesto en el apartado correspondiente de este informe y del Anteproyecto, en donde se recogen las alegaciones de las Consejerías respecto a la presentación de las cuentas justificativas con los justificantes del gasto después del plazo de tres meses desde la finalización de la actividad subvencionada.

En cuanto al incumplimiento del plazo de seis meses para la resolución de la concesión (desde la fecha de publicación de la convocatoria), superando en seis de ellos los siete meses, sin que exista constancia de acuerdo de ampliación del plazo, se incorpora la advertencia al análisis de mejora del programa de subvenciones y se procederá a dictar acuerdos de ampliación de plazo en los casos en los que sea necesario.



Respecto de la cuenta justificativa con ausencia de los correspondientes justificantes del gasto y de los expedientes sin parte de los formularios requeridos para la formación del expediente administrativo de estas cuentas, nos remitimos también a lo señalado por las respectivas Consejerías.

Conclusión 11.

En relación con el proceso de tramitación, concesión y justificación de las subvenciones del Programa de Mayores y Dependientes debe destacarse, el retraso en la revisión de las cuentas justificativas del gasto está motivado por la falta de personal cualificado en la SGCEEPR para llevar a cabo el análisis y la valoración de la documentación que deben presentar las entidades beneficiarias de subvención dentro de los 3 meses siguientes a la finalización del plazo de ejecución de la actividad subvencionada.

Esta quedó interrumpida en el año 2020 tras el cambio de localización de la sede de la SGCEEPR que dio origen a varias peticiones por parte del personal adscrito a la misma de cambio de puesto y en otros casos solicitaron la jubilación. Si a todo lo anterior se añade el hecho de que la jefatura del Área de Subvenciones estuvo vacante casi un año desde la jubilación de su titular hasta la incorporación de la nueva jefa de área a finales de enero de 2021, la revisión de las cuentas justificativas de las subvenciones de este programa quedó prácticamente paralizada durante bastante tiempo. En el año 2021, aún sin un equipo especializado, se retomó este control y hubo que comenzar con la comprobación de la presentación de las cuentas correspondientes a las ayudas concedidas en los años 2019 y 2020. La revisión de las cuentas se inició a finales de 2021 y se ha ido consolidando durante los ejercicios 2022 y el actual 2023, habiéndose revisado la casi totalidad de las cuentas justificativas de las subvenciones concedidas en 2019, gran parte de las de 2020 y algunas de 2021.

Al igual que respecto al Programa de Asociaciones, nos remitidos a lo ya alegado por las Consejerías respecto a la presentación fuera del plazo de tres meses desde la finalización de la actividad subvencionada las cuentas justificativas con los justificantes del gasto.

En relación a la superación del plazo máximo, 6 meses, para resolver el procedimiento de concesión de las subvenciones, se incorpora la advertencia al análisis de mejora del programa de subvenciones y se procederá a dictar por el DGM acuerdo de ampliación de plazo en los casos en los que en la SGCEEPR, como unidad de instrucción de los expedientes, se prevea que el plazo de 6 meses y tramitadora sea necesario.

En cuanto al análisis de las cuentas justificativas con aportación de justificantes del gasto seleccionadas en cuatro de los expedientes analizados se ha comprobado la ausencia de justificantes por importe total de 19.531,18 euros, se han revisado las cuentas justificativas en los casos de Venezuela (expte. 1/2020) y de Bélgica (expte. 3/2020).

En el expediente 1/2020 de Venezuela, ya se ha remitido el requerimiento a la entidad para la presentación de los documentos que faltan referidos a la justificación de los gastos relacionados en el formulario 5.1 en los apuntes 92 a 102, concediéndoles un plazo de 10 días desde la notificación y siempre advirtiéndoles que de no presentar dichos justificantes se iniciará el correspondiente procedimiento de reintegro por el importe que resulte sin justificar.

En el caso del expediente 3/2020 de Bélgica, se ha revisado exhaustivamente la documentación presentada por la entidad para justificar las dos actividades subvencionadas, sociales y asistenciales, y en ambos casos obran en la documentación presentada los apuntes 14 a 17.

Por lo que se refiere a los expedientes de Cuba, no existe en el programa de Mayores y Dependientes la numeración de expedientes 2551 y 2552 pues en ese año la numeración de expedientes de ese país fue del 1 al 19.



III.3. EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE JUSTIFICACIÓN DEL PAGO DE LAS PENSIONES, PRESTACIONES, AYUDAS EXTRAORDINARIAS Y SUBVENCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES

Conclusión 12.

Respecto al procedimiento de justificación de los pagos librados a justificar, se emplaza a las unidades implicadas (que menciona el Anteproyecto muy detalladamente) con objeto de implementar un proceso telemático para la elaboración de las cuentas justificativas de los pagos librados a justificar, que en la actualidad se efectúan de manera manual y en formato papel.

Con anterioridad a 2021 existía la aplicación GEPRECO que permitía llevar la contabilidad de las Consejerías de Trabajo y tramitar las Cuentas Justificativas de dichas Consejerías.

A partir de 2021, el MITES adaptó dicha aplicación únicamente para el trabajo de las Consejerías con su Ministerio. En MISSM se propuso adaptar la aplicación de Tramitación de Cuentas Justificativas (TRACA) para que, además de tramitarse, se generasen las cuentas justificativas y lo que fuese necesario.

El análisis de la modificación de TRACA no se llegó a realizar por la imposibilidad en un principio de contactar con los usuarios responsables de tramitar las cuentas justificativas. En aquel momento, no se decidía si continuaba siendo la SG de Gestión Económica y Fondos Europeos de la SEM, o si la responsable era la SG de Gestión Económica y Oficina Presupuestaria de Subsecretaría.

En noviembre de 2021 contactó con nosotros la SG de Gestión Económica y Oficina Presupuestaria como responsables de dicha tramitación. Les enseñamos la aplicación TRACA y quedamos en comenzar las reuniones de toma de requisitos.

Actualmente desconocemos el responsable de realizar las Cuentas Justificativas asociadas a SGPRN, aunque podríamos retomar la adaptación y puesta en marcha de TRACA con la SGTIC.

En cuanto a determinar si la totalidad de los pagos librados a justificar han sido correctamente presentados y aprobados, en SGPRN ya existe un módulo gestión de gastos y desde la aplicación se pueden determinar, mediante diferentes informes, los datos de los pagos librados.

Se puede instar la implementación de nuevos requisitos que sea necesario incorporar a dicho módulo.

Por último, respecto al retraso en la aprobación de las cuentas justificativas, tal y como señala el TCU, es consecuencia de las dilaciones existentes tanto en el proceso de intervención como en la posterior aprobación de las cuentas, y desde la DGM se va a instar de los departamentos implicados la solución de esta situación.

RECOMENDACIÓN N.º 4:

La Dirección General de Migraciones debería adoptar junto con el resto de los órganos gestores encargados del proceso de aprobación y rendición de las cuentas justificativas de los pagos librados a justificar, las medidas oportunas para la revisión de la información de estas cuentas y evitar los retrasos en la rendición al Tribunal de Cuentas.



III.4. EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LOS INFORMES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Conclusión 13.

Respecto de la recomendación dirigida al Gobierno relativa a la inclusión en los Presupuestos Generales del Estado de una clara y precisa definición de los objetivos a conseguir por el programa 231B y de las actuaciones para alcanzarlos en coordinación con el Plan Estratégico de Subvenciones (PES), y de los indicadores necesarios para el seguimiento de su ejecución, por parte de la DGM se remite anualmente la información más completa posible sobre los objetivos del programa presupuestario 231B.

En relación con el Objetivo Estratégico 4 del PES (Extender la protección del Estado del bienestar a la ciudadanía española residente en el exterior), el Ministerio quiere garantizar el bienestar de los emigrantes españoles, así como el mantenimiento del vínculo social, afectivo y cultural con España, para lo que se busca ampliar y mejorar la prestación de los servicios que ofrecen la red de centros sociales, centros de día, residencias de mayores, federaciones y asociaciones en el exterior, cuya finalidad sea la asistencia social, sanitaria y sociocultural en favor de los españoles en el exterior.

Con este objetivo se pretende dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, que, por un lado, recoge el compromiso de perfeccionar los mecanismos de protección para las personas mayores y dependientes, y por otra parte, compele a los poderes públicos a apoyar el movimiento asociativo de los españoles en el exterior y garantizar su continuidad, fomentando la participación activa de los jóvenes en las organizaciones y asociaciones de españoles en el exterior y favoreciendo la agrupación de los centros y asociaciones a través de federaciones.

Como señala el informe provisional de la Intervención Delegada sobre este programa, es un objetivo difícilmente medible, pero las actuaciones en que se materializa cada programa de subvenciones sí son cuantificables en términos de contenido de la acción, gasto subvencionable y beneficiarios de las acciones subvencionadas.

Conclusión 14.

En cuanto a las recomendaciones dirigidas a la SGCEEPR referentes a la implantación de un sistema de información integrado de la totalidad de ayudas a favor de los ciudadanos españoles residentes en el exterior y retornados, la publicación de las subvenciones concedidas en los ejercicios 2020 y 2021 en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, la mención expresa en las instrucciones de la improcedencia de admitir y valorar positivamente solicitudes que no se hayan presentado dentro del plazo y que las oficinas de correo extranjeras no pueden considerarse lugares de presentación de solicitudes, la elaboración de manuales de procedimiento para todos los aspectos de la gestión y la baremación de los criterios para la valoración de solicitudes, se realizan alegaciones en el apartado correspondiente de este informe.



III.5. EN RELACIÓN CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

Conclusión 15.

Respecto al cumplimiento por parte de la DGM de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, se procederá a publicar el grado de cumplimiento y resultados, así como los indicadores de medida y valoración del Plan Estratégico de Subvenciones 2021-2023, así como las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros organismos.

En cuanto a la falta de información publicada sobre los encargos a medios propios personificados firmados por la DGM, se procederá a su publicación; pero no consta, como señala el Tribunal, 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, ejercicios 2005 y 2006*.

Madrid a 3 de julio de 2023

