



V LEGISLATURA NÚM. 28

7 de febrero de 2001

El texto del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias puede ser consultado gratuitamente a través de Internet en la siguiente dirección:

<http://www.parcn.rcanaria.es>

# BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE CANARIAS

## SUMARIO

### INFORMES DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS

EN TRÁMITE

**IAC-215** De fiscalización de la gestión económico-financiera del Instituto Canario de Formación y Empleo (ICFEM), ejercicios 1993-1997.

Página 2

### INFORME DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS

EN TRÁMITE

**IAC-215** *De fiscalización de la gestión económico-financiera del Instituto Canario de Formación y Empleo (ICFEM), ejercicios 1993-1997.*

*(Registros de entrada núms. 1 y 215, de 2/1/01, y 2/2/01, respectivamente.)*

#### PRESIDENCIA

La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 10 de enero de 2001, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

6.- INFORMES DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS

6.2.- De fiscalización de la gestión económico-financiera del Instituto Canario de Formación y Empleo (ICFEM), ejercicios 1993-1997.

Acuerdo:

En conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, y según lo dispuesto en el artículo 179 del Reglamento de la Cámara, se acuerda remitir a la Comisión de Presupuestos y Hacienda los informes de referencia y ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

De este acuerdo se dará traslado a la Audiencia de Cuentas.

En ejecución de dicho acuerdo, y en conformidad con lo previsto en el artículo 102 del Reglamento del Parlamento de Canarias, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la Sede del Parlamento, a 15 de enero de 2001.-  
EL PRESIDENTE, José Miguel Bravo de Laguna Bermúdez.

## INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DEL INSTITUTO CANARIO DE FORMACIÓN Y EMPLEO (ICFEM) EJERCICIOS 1993 A 1997

ÍNDICE	Pág.	
<b>SIGLAS</b> .....	3	
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>		
1.1. Justificación. ....	3	
1.2. Objetivos. ....	3	
1.3. Alcance. ....	3	
1.4. Limitaciones al alcance. ....	3	
1.5. Marco jurídico, presupuestario y contable. ....	4	
1.6. Trámite de alegaciones. ....	4	
<b>2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>		
2.1. Opinión. ....	5	
2.2. Conclusiones. ....	5	
2.3. Recomendaciones. ....	10	
<b>3. ORGANIZACIÓN Y CONTROL INTERNO</b>		
3.1. Organización. ....	12	
3.2. Funcionamiento. ....	15	
3.3. Sistema contable. ....	16	
3.4. Medios informáticos. ....	16	
3.5. Control interno. ....	16	
3.6. Conclusiones. ....	17	
<b>4. PRESUPUESTOS Y MODIFICACIONES</b>		
4.1. Presupuestos. ....	18	
4.2. Modificaciones presupuestarias. ....	18	
4.3. Conclusiones. ....	20	
<b>5. ESTADOS FINANCIEROS</b>		
5.1. Introducción. ....	20	
5.2. Liquidación del presupuesto. ....	20	
5.3. Balance de situación. ....	20	
5.4. Cuenta de resultados. ....	21	
5.5. Remanente de tesorería. ....	22	
<b>6. INGRESOS</b>		
6.1. Aspectos generales y de ejecución. ....	22	
6.2. Tasas y otros ingresos. ....	23	
6.3. Transferencias corrientes y de capital. ....	23	
6.4. Ingresos patrimoniales. ....	24	
6.5. Conclusiones. ....	24	
<b>7. GASTOS</b>		
7.1. Aspectos generales y de ejecución. ....	24	
7.2. Ejecución del Presupuesto por programas. ....	25	
7.3. Gastos de funcionamiento. ....	26	
7.4. Habilitaciones de pago. ....	26	
7.5. Conclusiones. ....	27	
<b>8. GASTOS DE PERSONAL</b>		
8.1. Aspectos generales y de ejecución. ....	27	
8.2. Relación de puestos de trabajo. ....	28	
8.3. Personal transferido del INEM. ....	28	
8.4. Personal contratado al amparo del art. 68 de la LFP. ....	28	
8.5. Personal contratado con cargo a inversiones. ....	29	
8.6. Efectivos reales durante 1997. ....	29	
8.7. Registro de personal y expedientes de personal. ....	29	
8.8. Conclusiones. ....	29	
<b>9. INMOVILIZADO</b>		
9.1. Inmovilizado. ....	30	
9.2. Patrimonio y reservas. ....	31	
9.3. Conclusiones. ....	32	
<b>10. CONTRATACIÓN</b> .....	32	
<b>11. TESORERÍA</b>		
11.1. Aspectos generales. ....	32	
11.2. Gestión de los fondos. ....	33	
11.3. Conclusiones. ....	33	
<b>12. SUBVENCIONES</b>		
12.1. Aspectos generales. ....	34	
12.2. Subvenciones pendientes de justificar. ....	34	
12.3. Fiscalización de los expedientes de subvenciones. ....	35	
12.4. Subvenciones de formación. ....	35	
12.5. Subvenciones de empleo. ....	41	
12.6. Subvenciones de economía social. ....	49	
<b>13. CONTINGENCIAS</b> .....	52	
<b>14. AUDITORÍA OPERATIVA</b> .....	53	
<b>ANEXOS</b>		
1. Liquidaciones de los presupuestos. ....	55	
2. Liquidación del Presupuesto de 1997 ajustada. ....	57	
3. Balance a 31/12/97 ajustado. ....	58	
4. Relación de resoluciones de expedientes de reintegro. ....	59	
5. Relación de expedientes de contratación analizados. ....	59	
6. Relación de expedientes de subvenciones analizados. ....	60	
7. Alegaciones presentadas. ....	64	
8. Contestaciones a las alegaciones. ....	145	
9. Voto particular presentado por el Presidente. ....	167	

## SIGLAS

ACE	Agencia Canaria de Empleo.
Art.	Artículo.
BOC	<i>Boletín Oficial de Canarias.</i>
CAC	Comunidad Autónoma de Canarias.
DA	Disposición Adicional.
DF	Disposición Final.
DT	Disposición Transitoria.
FECAM	Federación Canaria de Municipios.
FIP	Formación e Inserción Profesional.
FPO	Formación Profesional Ocupacional.
FSE	Fondo Social Europeo.
GOIP	Gabinetes de Orientación e Inserción Profesional.
ICFEM	Instituto Canario de Formación y Empleo.
ICID	Instituto Canario de Investigación y Desarrollo.
IG	Intervención General de la Comunidad Autónoma.
IGAE	Intervención General del Estado.
IGIC	Impuesto General Indirecto Canario.
INEM	Instituto Nacional de Empleo.
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
LAC	Ley de la Audiencia de Cuentas de Canarias.
LFPC	Ley de la Función Pública Canaria.
LHPC	Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma.
LP	Ley de Presupuestos.
Mp.	Millones de pesetas.
OO.AA.	Organismos Autónomos.
PGCP	Plan General de Contabilidad Pública.
PTAEF	Plan Territorial de Apoyo al Empleo y la Formación.
Ptas.	Pesetas.
RPT	Relación de Puestos de Trabajo.
TRLGP	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

## 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. Justificación.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, a la Audiencia de Cuentas de Canarias le corresponde la fiscalización de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, del que forma parte, según el artículo 2 de la misma, el Instituto Canario de Formación y Empleo, organismo autónomo de carácter administrativo creado por la Ley Territorial 7/1992, de 25 de noviembre.

El Pleno de la Audiencia de Cuentas, en su sesión de 28 y 29 de enero de 1998, acordó la actuación instada por el Parlamento de Canarias, en Resolución aprobada en sesión del Pleno de fecha 29 y 30 de octubre de 1997, referida a la realización de Informe-Auditoría al Instituto Canario de Formación y Empleo desde la fecha de su creación hasta la fecha, y su inclusión en el Programa de Actuaciones para 1998.

## 1.2. Objetivos.

Los objetivos de la fiscalización que da origen al presente Informe vienen condicionados por el artículo 6 de la Ley Territorial 4/89, al establecer que *“en el ejercicio de su fiscalización, la Audiencia de Cuentas controlará el efectivo sometimiento de la actividad económico-financiera*

*de los entes que integran el sector público canario a los principios de legalidad, de eficacia y de economía”.*

La actuación fiscalizadora llevada a cabo ha sido una fiscalización integral, combinando una fiscalización de regularidad y una fiscalización operativa, con los siguientes objetivos:

1) Verificar que, en el desarrollo de su actividad económico-financiera, el ICFEM ha cumplido con las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometido.

2) Verificar que la información económico-financiera y patrimonial se presenta de acuerdo con los principios contables que le son de aplicación.

3) Verificar que la información reflejada en sus estados contables a 31 de diciembre de 1997 reflejan razonablemente la imagen fiel del patrimonio, de su situación financiera y del resultado de sus operaciones.

4) Verificar si los resultados obtenidos por el ICFEM alcanzan los objetivos previstos en sus programas de actuaciones.

5) Verificar que la gestión económico-financiera de la entidad se adecua a los principios de economía y eficiencia.

## 1.3. Alcance.

La fiscalización de la gestión económico-financiera del ICFEM ha abarcado los ejercicios de 1993 a 1997.

No obstante, debido a la prolongación de los trabajos de fiscalización más allá del cierre del ejercicio 1998, se ha tenido en cuenta la información de ese ejercicio para ilustrar los análisis del periodo objeto de la fiscalización, así como los hechos acaecidos hasta la fecha del Proyecto de Informe.

El trabajo se ha llevado a cabo de acuerdo con los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público y con las técnicas y procedimientos habituales en auditoría y ha consistido, por tanto,

- en la revisión de los procedimientos administrativos y de control interno, realización de pruebas en base a muestreo y examen de los documentos, registros y antecedentes y,

- en la realización de todas aquellas pruebas sustantivas y de cumplimiento que se han considerado necesarios en cada circunstancia, de acuerdo con los objetivos de la fiscalización y con los programas de trabajo establecidos previamente.

El trabajo de campo se inició el 2 de julio de 1998 y concluyó el 30 de junio de 1999.

La Audiencia de Cuentas quiere destacar el alto grado de colaboración prestada por todo el personal del Instituto en el desarrollo del trabajo, a excepción del Director del Servicio de Informática.

## 1.4. Limitaciones al alcance.

El Instituto no ha facilitado información, por no disponer de ella, sobre el coste total del personal y los gastos de funcionamiento por servicios, lo cual ha impedido llevar a cabo el análisis de eficiencia previsto inicialmente.

La ausencia de planes o programas de actuaciones periódicos en los que se establezcan los objetivos del Instituto, claramente definidos y cuantificados, ha impedido, en gran medida, efectuar el análisis de eficacia previsto inicialmente.

Las carencias de la información contenida en la respuesta de la Dirección General del Servicio Jurídico a la solicitud de información complementaria efectuada por la Audiencia de Cuentas, sobre los litigios en que se encuentra incurso el ICFEM, relativo al coste económico que se derive de la ejecución de las Sentencias sobre 42 expedientes, ha impedido efectuar la evaluación prevista sobre las contingencias que afectan al Organismo.

### **1.5. Marco jurídico, presupuestario y contable.**

El Instituto Canario de Formación y Empleo (ICFEM) fue creado por la Ley Territorial 7/1992, de 25 de noviembre, como organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, adscrito, en virtud del artículo 1 del Decreto 18/1993, de 11 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del mismo, a la Consejería de Trabajo y Función Pública (actualmente, Consejería de Empleo y Asuntos Sociales).

La Ley Territorial 7/1992, de 25 de noviembre, de creación del ICFEM, se modificó por Ley Territorial 6/1996, de 30 de diciembre, alterando y completando la regulación orgánica.

El Instituto tiene por finalidad la ejecución de las políticas de empleo y formación profesional ocupacional, así como los programas de desarrollo de la economía social del Gobierno, con la participación de los interlocutores sociales.

Una parte de la actuación del Organismo se corresponde con la gestión de políticas de empleo y formación ocupacional del Estado que venía ejecutando el Instituto Nacional de Empleo (INEM), reguladas por normativa estatal.

El ICFEM, en tanto que organismo autónomo, está sujeto al régimen de contabilidad pública previsto en la *Ley Territorial 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias* (LHPC), que comporta la obligación de rendir cuentas de sus operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, a la Audiencia de Cuentas y al Tribunal de Cuentas, así como el sometimiento de dichas cuentas a la aprobación del Parlamento de Canarias. Por tanto, todos los aspectos de su actividad económico-financiera (presupuesto, tesorería, contabilidad, el régimen de sus bienes y la contratación) están sometidos a lo preceptuado en dicha Ley.

El régimen presupuestario del ICFEM es el de la Administración de la Comunidad Autónoma y le es de aplicación lo previsto en el Título II de la LHPC en relación con el contenido, estructura, modificaciones, ejecución y liquidación de su Presupuesto.

En cuanto a la contabilidad, al ICFEM le es de aplicación lo previsto en el Título VI de la LHPC y en la Instrucción de Contabilidad de Ingresos y Pagos de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobada por Orden de la Consejería de Hacienda, de 23 de febrero de 1993.

Por lo que se refiere a las subvenciones, el régimen jurídico aplicable, en el periodo analizado, lo constituyen: como normativa básica los artículos 81 y 82 TRLGP, como normativa general los artículos 52 y 52 bis de la Ley de la Hacienda Pública Canaria, con la remisión contenida

a las reglas de competencia en el otorgamiento de subvenciones que establece la Ley 7/1992, modificada por la Ley 6/1996, así como a los Decretos reguladores del régimen general de ayudas y subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (Decreto 31/1993, de 5 de marzo, Decreto 6/1995, de 27 de enero y Decreto 337/1997, de 19 de diciembre). Por último, como normativa específica, pero no por ello menos importante, aplicable a las modalidades subvencionales examinadas, la señalada en el capítulo 12.

La regulación orgánica del Instituto ha sido modificada en el ejercicio de 1999 como consecuencia del traspaso a la Comunidad Autónoma de Canarias de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, efectuado mediante Real Decreto 150/1999, de 29 de enero, que fue modificado, posteriormente, mediante Real Decreto 939/1999, de 4 de junio.

Las funciones y servicios traspasados mediante los referidos Reales Decretos, fueron asignados a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales mediante sendos Decretos, de fechas 1 de marzo y 24 de junio.

Como consecuencia del primer traspaso y la asignación efectuada mediante el Decreto 54/1999, de 1 de marzo, se aprobó, por el Decreto 111/1999, de 25 de mayo, un nuevo Reglamento Orgánico del Instituto.

### **1.6. Trámite de alegaciones.**

El presente Informe, antes de su aprobación definitiva, ha sido remitido a los responsables de la entidad para que alegaran y presentaran los documentos y justificaciones que estimaran oportunas, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

A estos efectos, el Proyecto de Informe se remitió a la Interventora General, al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales, en su calidad de Presidente del Organismo, y al Director del mismo, en sendos escritos de fecha 2 de febrero de 2000.

Mediante escrito de fecha 1 de marzo de 2000, el Presidente del ICFEM solicita una prórroga del plazo de alegaciones, el cual fue concedido por el Presidente de la Audiencia de Cuentas por Resolución de 1 de marzo.

Con fecha 14 de abril, tuvieron entrada las alegaciones firmadas conjuntamente por el Presidente y el Director del ICFEM.

Por acuerdo del Pleno de la Audiencia de Cuentas de 28 de junio se remitió el Proyecto de Informe a alegaciones a los anteriores Presidentes del Organismo, desde su constitución.

Así, con fecha 7 de julio de 2000 se remitió el Proyecto de Informe a D. Blas Gabriel Trujillo Oramas, D. Francisco Rodríguez-Batllori Sánchez y D. Victor Manuel Díaz Domínguez.

Los tres presentaron alegaciones en plazo: el primero el 2 de agosto, el segundo el 11 y el tercero el día 7 de agosto.

En el anexo se incorpora el texto íntegro de las alegaciones presentadas y, a continuación, las contestaciones de la Audiencia de Cuentas a cada una de ellas.

## 2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 2.1. Opinión.

Como resultado de la actuación efectuada, se ha obtenido la siguiente opinión:

#### a) En relación con la legalidad.

En el análisis de la actividad económico-financiera llevada a cabo por el ICFEM durante el periodo 1994-1997 se han apreciado numerosas infracciones a la normativa de aplicación, especialmente en materia de subvenciones.

#### b) En relación con el reflejo de la situación económico-financiera.

La información económico-financiera y patrimonial del ICFEM en el periodo 1994-1997 se ha presentado de acuerdo con los principios contables que le son de aplicación.

La información reflejada en sus estados contables a 31 de diciembre de 1997 refleja razonablemente la imagen fiel del patrimonio, de su situación financiera y del resultado de sus operaciones, excepto por los efectos de cualquier ajuste que pudiera ser necesario si se conociera el desenlace de las incertidumbres descritas en la conclusión nº 66, y por los ajustes propuestos a lo largo del Informe, que se resumen en las conclusiones nº 16, 20, 21, 26 y 27.

#### c) En relación con la eficacia.

Por la limitación comentada en el segundo párrafo del epígrafe 1.4 y por lo que se expone en las conclusiones nº 68 y 69, debido a la falta de definición por parte del Organismo de objetivos y la escasa evaluación efectuada sobre los resultados, no se puede emitir una opinión sobre el grado de cumplimiento de los objetivos previstos por el ICFEM en sus programas de actuaciones.

No obstante, del análisis efectuado en el capítulo 14 sobre el grado de cumplimiento de los objetivos fijados en los programas presupuestarios, cuyos resultados se recogen en las conclusiones nº 70 a 72, se deduce que el ICFEM no ha llevado a cabo su gestión de acuerdo con el principio de eficacia.

#### d) En relación con la eficiencia y economía.

La falta de información sobre el coste total del personal y sobre los gastos de funcionamiento de los servicios, como se recoge en las limitaciones al alcance, ha impedido a la Audiencia de Cuentas emitir una opinión global sobre el grado de eficiencia de los Servicios del Instituto.

No obstante, a lo largo del Informe se recogen elementos que permiten evaluar si determinados aspectos de la gestión económico-financiera del ICFEM se han adecuado a los principios de eficiencia y economía.

### 2.2. Conclusiones.

1. Derivado de su propia configuración como Organismo Autónomo, el ICFEM en su funcionamiento ordinario tiene un escaso margen de autonomía, necesario para afrontar las soluciones a los múltiples problemas de gestión que tiene planteados.

La actuación del ICFEM, como se puede comprobar a lo largo del Informe, está muy condicionada por la Consejería a la que está adscrito y por la Consejería de Economía y Hacienda en lo que se refiere a los créditos del capítulo 1 y la posibilidad de cubrir las plazas de laborales vacantes de la RPT y a los subprogramas y acciones de los programas financiados por el FSE.

2. En 1995 el ICFEM creó en su estructura orgánica dos Subdirecciones que, en la práctica, no ejercieron las funciones para las que fueron creadas.

Además, su aparición produjo una situación atípica, desde el punto de visto organizativo, al mantener Servicios en niveles jerárquicos distintos, situación que se ha corregido recientemente, en marzo de 1999, con la creación de dos nuevas Subdirecciones (epígrafe 3.1).

3. El Instituto carece del Reglamento de régimen interior, cuya aprobación corresponde al Pleno del Consejo de Administración, según el art. 7.2 de la Ley, y de un "Manual de procedimientos" o cualquier otro documento interno que especifique las funciones que deben desempeñar los distintos órganos y servicios, así como la relación y coordinación entre ellos (epígrafe 3.2).

4. El Consejo de Administración hasta diciembre de 1996 y el Pleno del mismo a partir de esa fecha, no ha cumplido con regularidad con las funciones establecidas en el artículo 7.1 de la su Ley reguladora. Así, en el periodo fiscalizado, el Instituto no ha aprobado los planes generales o programas de actividades anuales o plurianuales, ni las memorias anuales (salvo la de 1993), ni las cuentas (excepto las de 1996) (epígrafe 3.2).

5. El Consejo de Administración del ICFEM ha incumplido el régimen de sesiones establecido en su normativa reguladora en cuanto a las fechas de celebración, aunque no en el número de sesiones: en 1994 (1<sup>er</sup> trimestre), 1996 (4<sup>o</sup> trimestre) y en 1997 en las sesiones de la Comisión (1<sup>er</sup> trimestre) (epígrafe 3.2).

6. A partir de la entrada en vigor de la Ley Territorial 6/1996, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley reguladora del ICFEM, que prevé la autorización por parte de la Comisión del Consejo de Administración de la concesión de subvenciones específicas, dicha Comisión ha autorizado la concesión de estas subvenciones "condicionadas a la existencia de crédito presupuestario". Se autorizan en todos los casos las subvenciones sin la solicitud del interesado, sin aportar las razones de reconocido interés público que concurren y la imposibilidad o no conveniencia de promover la concurrencia y sin verificar la existencia de crédito. Se vulnera, por tanto, el procedimiento aplicable en la concesión de subvenciones específicas (epígrafe 3.2).

7. Los Servicios sectoriales (Formación, Empleo y Economía Social) realizan funciones de marcado carácter jurídico, que no se recogen en la RPT, como son la tramitación de los expedientes de reintegro, cuando no están dotados los mismos de los medios técnico-jurídicos suficientes. Porque la configuración de los puestos que integran estos Servicios no prevé la exigencia, para el Jefe del Servicio y/o algunos puestos de Técnicos, de la titulación de Licenciado en Derecho (epígrafe 3.2).

8. El Gabinete de Planificación, servicio que la Audiencia de Cuentas considera esencial en la estructura organizativa del Instituto, no sólo no ha ejercido de forma óptima las funciones que tenía encomendadas porque ha realizado otras que no le son propias, sino que, además, ha ido reduciendo su personal y ha terminado por suprimirse en la última modificación de la RPT, aprobada en 1999 (epígrafe 3.2).



9. La aplicación, a partir del ejercicio 1995, de una aplicación informática del Sistema de Información Contable de la Administración Local (SICAL), ha conllevado que el ICFEM no esté aplicando en su integridad la Instrucción de Contabilidad de los OO.AA., lo cual afecta principalmente a la rendición de las Cuentas.

Además, a pesar de lo establecido en la Resolución de 1 de diciembre de 1995, que permitía a los Organismos Autónomos de la Comunidad la utilización a partir de la ejecución del ejercicio presupuestario de 1996 del nuevo Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 6 de mayo de 1994, el ICFEM ha continuado hasta 1998 con el Plan anterior (epígrafe 3.3).

10. El ICFEM tiene ciertos problemas con las aplicaciones informáticas, en la dispersión, poca coordinación y escaso rendimiento que se obtiene de las distintas aplicaciones y de las bases de datos existentes. Además, existe un alto grado de insatisfacción en el personal porque el Servicio de Informática no responde a sus necesidades en esta materia (epígrafe 3.4).

11. La Intervención Delegada no ha contado durante todo el periodo de vida del ICFEM con los medios personales suficientes para atender con garantías el trabajo que tiene encomendado (epígrafe 3.5).

12. No consta la aprobación por el Consejo de Administración de los anteproyectos de presupuestos correspondientes a los ejercicios 1996 a 1998 (epígrafe 4.1).

13. El ICFEM ha contabilizado correctamente y tramitado de acuerdo con la normativa vigente las modificaciones presupuestarias, a excepción de las ampliaciones de crédito.

Las ampliaciones de crédito analizadas fueron autorizadas por Resolución del Director, cuando según la normativa que las regula debió autorizarlas el Consejero (epígrafe 4.2).

14. La regulación de las incorporaciones de créditos que establece la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda, de 17 de febrero de 1994, supone la introducción injustificada de un nuevo tipo de modificación presupuestaria no recogido en el TRLGP, toda vez que los incrementos en los presupuestos iniciales a que da lugar lo establecido en los artículos 8º.b) 1, 9º.b) 1 y 9º.b) 2 de la Ley Territorial 3/1993, y en el artículo 39.4 y en las D.T. Cuarta y Undécima de la LHPC pueden ser consignados mediante la habilitación de "generaciones de crédito" e "incorporaciones de remanentes de crédito" (epígrafe 4.2).

15. Las cuentas rendidas por el ICFEM a la Audiencia de Cuentas no se ajustan a los establecidos en la normativa de aplicación. No obstante, la información suministrada por los Estados rendidos se considera suficiente (epígrafe 5.1).

16. El ICFEM realiza la gestión y recaudación de los derechos de acuerdo con la normativa vigente y los procedimientos aplicados por el Organismo son adecuados para asegurar el control de los mismos, salvo en lo que se refiere a los ingresos por reintegros de subvenciones concedidas.

El ICFEM contabiliza los derechos por reintegros de subvenciones cuando se produce el cobro de los mismos, y no cuando se dicta la Resolución correspondiente, que es el momento en que nace el derecho. Durante 1997, se dictaron resoluciones exigiendo el reintegro de subven-

ciones que debieron generar un reconocimiento de derechos por ese concepto y no han sido contabilizados, por un importe de 67,7 Mp. y 14,1 Mp. de intereses de demora.

En consecuencia, el saldo de deudores a 31/12/97 está infravalorado en 81.826.512 ptas., al no recoger los pendientes de cobro de los ingresos por esos conceptos (epígrafe 6.2).

17. Los programas presupuestarios que gestionan subvenciones han tenido durante el periodo analizado un bajo grado de ejecución de sus créditos, no alcanzando en ningún caso el 80%, y superando el 70% sólo en tres ocasiones: el programa 324A, Formación Profesional Ocupacional, en 1994 (78'9%) y en 1997 (77'5%) y el 322C, Fomento del Empleo, en 1995 (71'9%). Aunque una parte de este bajo nivel de ejecución es consecuencia de la "no disponibilidad de crédito" adoptada por Acuerdo del Gobierno, en los cuatro ejercicios analizados (epígrafe 7.2).

18. La mayor parte del presupuesto asignado a programas de subvenciones se ejecuta en el cuarto trimestre del ejercicio, no superando el reconocimiento de obligaciones en los ejercicios 1994 a 1997 el 15%, salvo en el año 1997 para los programas 324A (36'8%) y 325A (18'6%). Lo cual implica que el ICFEM concentra la tramitación de las subvenciones en el último trimestre del año, lo que conlleva una serie de consecuencias negativas y pone de manifiesto una clara ineficacia del Instituto en la gestión de su principal actividad (epígrafe 7.2).

Una de las causas de la concentración de la ejecución de los créditos de los programas de subvenciones en el último trimestre del año y que una parte importante de ellos no se ejecuten en el ejercicio es el retraso con el que se publica la normativa que regula la concesión de subvenciones, principalmente las órdenes anuales de convocatoria de los distintos tipos de subvenciones.

19. La tramitación y contabilización de los gastos corrientes efectuada por el ICFEM se han adecuado a la normativa vigente y los mismos han sido debidamente contabilizados, salvo en lo que se refiere a los tramitados mediante las Habilitaciones de pago (epígrafe 7.3).

20. En la Habilitación de Santa Cruz de Tenerife se detectó un descuadre entre el resumen de anticipos y reposiciones y la contabilidad correspondientes al año 1997, por importe de 2.073.303 ptas. Analizados los justificantes de tales conceptos presupuestarios, se pudo comprobar que se trataba de facturas correspondientes al año 1997 que se justificaron antes del 31 de enero de 1998, y que no se contabilizaron como gastos de 1997 (epígrafe 7.4).

21. El procedimiento seguido por el ICFEM en la tramitación y contabilización de los gastos de personal se adecua a la normativa vigente, salvo en lo relativo al personal contratado con cargo a inversiones.

El ICFEM ha gastado, en el periodo 1994-1997, un total de 197,8 Mp. en la contratación de personal con cargo a inversiones de carácter inmaterial, como recurso para la contratación de personal que desempeñe funciones en el Organismo, y no vinculadas a proyectos de inversión (epígrafe 8.5).

22. La plantilla del ICFEM a 31/12/97 no era la adecuada a las necesidades y objetivos del Organismo.

Las Relaciones de Puestos de Trabajo del ICFEM no han servido para racionalizar las estructuras internas de los órganos de su administración y fijar la dimensión del

personal al servicio de los mismos, puesto que las restricciones presupuestarias impuestas por el Gobierno y la no convocatoria de ofertas de empleo público por parte de la Dirección General de la Función Pública han impedido al Instituto cubrir los puestos de trabajos en ella previstos (epígrafe 8.2).

23. Los expedientes de personal del ICFEM, tanto de funcionarios como de laborales, se encuentran perfectamente ordenados y archivados, constando en ellos toda la documentación necesaria para el correcto seguimiento de la vida laboral del personal al servicio del Instituto (epígrafe 8.7).

24. El inventario de bienes del ICFEM no recoge la totalidad de sus bienes, ni siquiera la totalidad de los que figuran contabilizados en el inmovilizado material (epígrafe 9.1).

25. Ninguno de los bienes del inmovilizado se encuentran asegurados, salvo el seguro obligatorio de los vehículos, cuando determinados bienes deberían tener algún tipo de seguro con el fin último de su salvaguarda en previsión de posibles riesgos, en especial los bienes inmuebles y otros de considerable valor económico, como prevé el artículo 323 del Decreto 133/1988, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias (epígrafe 9.1).

26. El ICFEM no ha contabilizado el inmueble, sede del Organismo en Santa Cruz de Tenerife, adscrito mediante Resolución del Director General de Patrimonio y Contratación, de 23 de febrero de 1994, ni figura en su inventario (epígrafe 9.2).

27. No se dotan amortizaciones de los bienes del inmovilizado. Con las estimaciones efectuadas por la Audiencia de Cuentas, la amortización acumulada del inmovilizado material debería registrar un saldo aproximado de 229.862.786 ptas. (epígrafe 9.2).

28. La contratación administrativa llevada a cabo en el ICFEM en el periodo analizado se ha ajustado a lo establecido en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y demás normas aplicables (capítulo 10).

29. El procedimiento utilizado por el Organismo en el manejo y custodia de los fondos y en la gestión de la Caja Pagadora se ajusta a la normativa vigente y es adecuado para un buen control de los fondos públicos (capítulo 11).

30. En el ejercicio 1995 el ICFEM efectuó una inversión en Activos Financieros con una Entidad bancaria, sin que conste la existencia de análisis o informes sobre la rentabilidad y seguridad de esa inversión (epígrafe 11.2).

31. El ICFEM recibe los fondos procedentes de las transferencias de la Comunidad Autónoma sin ajustarse a un plan de disposición de fondos del Organismo, lo que ha conllevado que el Instituto haya dispuesto, en el periodo 1995-1997, de unos saldos medios de tesorería mensuales superiores a los 1.700 millones de pesetas (epígrafe 11.2).

32. En el proceso general de gestión de subvenciones, el ICFEM ha descuidado con carácter general, hasta 1997, las fases de seguimiento de las subvenciones y tramitación de reintegros (epígrafe 12.1).

Como consecuencia de ello, el ICFEM tenía a 30 de junio de 1999, según información de la Intervención Delegada, un total de 4.068 expedientes de subvenciones pendientes de justificar, por un importe superior a 11.000 Mp. (epígrafe 12.2).

### **En relación a las subvenciones de Formación:**

33. En el 61'3% de los expedientes de Formación analizados se ha detectado que la resolución de concesión es posterior al comienzo de los cursos concedidos (epígrafe 12.4).

La justificación de una subvención de formación con los gastos de un curso iniciado antes de la Resolución de concesión puede dar lugar a la denegación de la subvención o, en su caso, al reintegro de las cantidades percibidas.

Este hecho se da en más del 90% de los expedientes del ejercicio 1997 analizados, como consecuencia del acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo de Administración del ICFEM, por el que se *“autoriza a las entidades beneficiarias de las subvenciones objeto de la convocatoria efectuada por la Orden de 9 de julio de 1997 para que inicien las acciones a partir de una fecha determinada, “independientemente de que se lleven a cabo todos los actos administrativos que establece la normativa de aplicación con posterioridad a la fecha de comienzo antes señalada”*, acuerdo que fue comunicado por el Director a dichas entidades.

El citado acuerdo, en los términos en que se adoptó, pone de manifiesto una actuación ilegal, dejando constancia en el mismo que se adopta a sabiendas de que incumple la normativa de aplicación.

34. En relación con este tema, se han detectado, en los ejercicios 1997 y 1998, Resoluciones del Director concediendo la *“homologación provisional”* a una determinada entidad y para una determinada especialidad formativa, en todos los casos en fecha posterior al referido Acuerdo del Consejo de Administración, y en algunos casos, en fecha posterior al comienzo de los cursos autorizados.

La figura de la *“homologación provisional”*, que no está contemplada en la normativa autonómica para esta modalidad de subvenciones, ni en la estatal del Plan FIP, se otorga, según consta en la Resolución, *“condicionada al desarrollo de los cursos asignados a la entidad... en virtud de los Acuerdos del Consejo de Administración celebrado el día...”*. Lo que demuestra que el motivo de conceder esta homologación provisional no es otra que tratar de justificar un defecto sustancial existente desde antes de la indebida autorización previa del Consejo de Administración del ICFEM.

35. Se ha detectado que en la mayoría de los casos analizados se efectuó el abono anticipado de la subvención, con lo que se aplica con carácter general lo que el régimen general de ayudas y subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias contempla como excepción (art. 27 y 28 del Decreto 6/1995, de 27 de enero y art. 28 y 29 del Decreto 337/1997, de 19 de diciembre), incluso en los casos de entidades que ya han iniciado, o incluso concluido, la acción formativa objeto de la subvención, cuando en estos casos lo procedente sería esperar a la justificación para efectuar el abono de la subvención.

Además, en la mayoría de los casos analizados, el ICFEM no exige las garantías que se prevé en el régimen general de ayudas y subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, con lo que se convierte en norma lo que la legislación contempla como excepción.

36. En todas las subvenciones de FPO de la convocatoria de 1997 se incumple el plazo establecido en la base 6ª.5, de las Bases Generales aprobada por la Orden de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales de 10 de julio de 1996, de un mes a partir de la finalización del plazo de presentación de solicitudes, para que el Director dicte la Resolución (epígrafe 12.4).

37. En el 22'7% de los casos se estimó que los gastos materiales y otros justificados por las entidades beneficiarias resultaron excesivos con relación a la programación de los cursos (epígrafe 12.4). Ejemplos:

- Dos cursos de informática, con 18 alumnos cada uno y 200 y 250 horas, respectivamente. En las fichas de programación figuran disquetes, carpetas, gomas, lápices, etc., justificándose por tales conceptos el importe de 2.815.894 ptas., lo que supone el exorbitante importe de 78.219 ptas./alumno.

- Dos cursos, uno de comunicación de ordenadores redes locales, con 18 alumnos y 250 horas, y otro de comercio exterior con el mismo número de horas y alumnos. En las fichas de programación figuran transparencias, apuntes, pizarras, etc. Siendo las pizarras material del que se supone dispone cada centro, parece excesivo justificar 1.401.870 ptas. en transparencias y apuntes.

38. En algunos de los expedientes analizados, los gastos generales justificados por las entidades se consideran muy elevados (epígrafe 12.4).

39. En 6 expedientes, todos ellos del ejercicio 1997, se ha constatado que los gastos de amortización aportados por la Entidad beneficiaria, en todos o alguno de los cursos realizados, supera el porcentaje previsto en la normativa de aplicación. (epígrafe 12.4).

40. En 12 expedientes se ha constatado que en la justificación "no figura la ficha del personal no docente", donde se refleje la actividad de los mismos, titulación, horas a impartir, etc., detectándose casos en que aparecen profesores cuya cualificación profesional es la de haber recibido ese mismo curso con anterioridad. Asimismo, es habitual que no figure el tipo de relación contractual que liga al profesor con el centro docente (epígrafe 12.4).

41. Los importes que figuran en el módulo A (por retribuciones del profesorado y otras actividades de los docentes) de muchos de los cursos son absolutamente dispares. Para un mismo curso varios profesores cobran diferente importe por las mismas horas, y también hay disparidades entre los mismos cursos de diferentes centros, donde se dan diferencias de hasta tres mil ptas. la hora. Ejemplo: un curso con dos profesores aparece con importe de 700.000 ptas., y otro curso con un profesor 1.300.000 ptas. (epígrafe 12.4).

42. Los informes de auditoría que tienen que aportar las entidades beneficiarias de subvenciones de FPO para justificar la correcta aplicación de los fondos a los fines para los que fueron concedidos carecen de uniformidad en el tratamiento de la información analizada.

Por otra parte, algunos de los extremos exigidos en el alcance de la auditoría no pueden ser verificados por los auditores porque el servicio se contrata cuando la acción formativa ha concluido.

### **En relación a las subvenciones de Empleo:**

43. En relación a los expedientes fiscalizados correspondientes al Programa de Fomento a la creación de puestos de trabajo estable en las Empresas Radicadas en Canarias, para las subvenciones tramitadas en los años 1996 y 1997, la documentación que se exige como acompañamiento a la solicitud se presentó con posterioridad a ésta, dando lugar a que sistemáticamente tuviesen que formularse requerimientos, en muchos casos repetidamente, para que quedase completado el trámite de la solicitud (epígrafe 12.5).

44. En el 61'9% de los expedientes de 1994 analizados y en el 14'3% para los de 1995, no se cumplió con el artículo 5.2 de las Órdenes de 30 de agosto de 1994 y de 7 de junio de 1995, que establece que el Director del ICFEM habrá de resolver los expedientes durante los seis meses siguientes al día 30 de septiembre de 1994 fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes (epígrafe 12.5).

45. En ninguno de los expedientes de la muestra analizada se ha iniciado la justificación a iniciativa del beneficiario y sin previo requerimiento por parte del ICFEM, lo que supone que el primer acto de justificación en tales expedientes siempre tuvo lugar en una anualidad posterior a la que debió iniciarse, lo que consiguientemente dio lugar a que en bastantes casos se dieran por justificadas las anualidades anteriores (epígrafe 12.5).

46. El ICFEM no aplica un criterio homogéneo en la iniciación del procedimiento de reintegro ante el incumplimiento por parte del beneficiario de una subvención de Fomento del empleo del deber de justificación correspondiente al primer plazo (expedientes nº 82, 96 y 107). En la mayoría de los casos, en aras del principio de economía procesal que debe regir en la Administración Pública, se efectúan sucesivos requerimientos a los beneficiarios ante el incumplimiento de los plazos de justificación, lo que supone un exceso de trámite y además, inhabilita para el inicio del procedimiento de reintegro (epígrafe 12.5).

47. Se ha apreciado un notable déficit en el seguimiento de la justificación de subvenciones tanto en lo que se refiere al Servicio de Empleo como a la Intervención Delegada, lo que se traduce en el significativo retraso y lentitud con que se ha iniciado dicho seguimiento, si bien hay que ponderar dicho resultado con la escasez de recursos humanos y de planificación en la definición de la RPT del Servicio de Empleo y de la Intervención Delegada para gestionar tal volumen de subvenciones (epígrafe 12.5).

48. En relación al Plan Territorial de Apoyo al Empleo y la Formación (PTAEF), de acuerdo con los requisitos de justificación exigidos, el ICFEM no puede tener constancia de que los trabajadores contratados efectivamente hayan desarrollado la actividad cuyo fomento fue objeto de la subvención, ni de la incidencia social en el desarrollo socioeconómico de la zona, que era uno de los criterios de selección de las acciones a subvencionar (epígrafe 12.5).

49. En todos los expedientes del PTAEF analizados, se comprobó que el abono del segundo cincuenta por



ciento de la subvención tuvo lugar el mismo día que el abono de la primera mitad de la misma (31/12/96) sin que el ICFEM pudiera comprobar que los trabajadores estaban efectivamente contratados y pertenecían a los colectivos certificados, contraviniendo lo establecido en el artículo 15 del Decreto 142/96, de 20 de junio (epígrafe 12.5).

50. En dos de los expedientes analizados del PTAEF, la justificación de la subvención, de acuerdo con la normativa aplicable, se efectúa fuera de plazo (epígrafe 12.5).

51. En todos los casos el importe certificado como gasto válido para la correcta justificación fue inferior al importe concedido, lo que dio lugar a que en tres de ellos (Cabildo de Gran Canaria, Ayuntamiento de Telde y Ayuntamiento de Candelaria) el ICFEM cursase requerimiento para que se subsanen las incidencias puestas de manifiesto y/o efectuasen el reintegro por el importe incorrectamente justificado, sin que hasta la fecha de la verificación de estos expedientes (mayo-junio 1999) se haya ingresado cantidad alguna (epígrafe 12.5).

52. En dos de los expedientes seleccionados del PTAEF (Cabildo de Gran Canaria y Ayuntamiento de Candelaria) se acordó iniciar procedimiento de reintegro por las cantidades no justificadas mediante Resolución del Director del ICFEM, y ello, como mínimo, después de un año desde que se requirió la debida justificación o el reintegro de las cantidades indebidamente justificadas (epígrafe 12.5).

53. En ninguno de los expedientes del PTAEF analizados quedó acreditada la realización de la actividad objeto de la subvención, es decir, no existe prueba documental alguna que demuestre que los trabajadores han realizado la actividad objeto de subvención sino únicamente de que los contratos se han suscrito por un determinado período de tiempo (epígrafe 12.5).

En el caso de la subvención otorgada al Ayuntamiento de Telde en el ejercicio 1996, un informe de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de fecha 18 de diciembre de 1997, y con registro de entrada en el ICFEM con fecha 5 de enero de 1998, manifestaba que los trabajadores contratados como peones no realizaban las tareas objeto de su contrato, sino que desempeñaban funciones administrativas, e igualmente que peones y albañiles contratados para la recuperación de espacios naturales se encontraban realizando obras en las instalaciones del propio Ayuntamiento. A pesar de que como consecuencia de aquella inspección se levantó acta de infracción en materia laboral, al considerar que los indicados contratos suponen una transgresión de las normas sobre las modalidades contractuales, por cuanto que las prestaciones de servicios de los trabajadores no se ajustaron a los supuestos y finalidades legalmente previstos, el ICFEM no inició ninguna comprobación ni exigió aclaración alguna.

54. Ni el ICFEM ni las Corporaciones Locales llevan a cabo un análisis de la incidencia de las subvenciones

correspondientes al Plan Territorial en la estructura y características de la población desempleada, ni en la eficacia y eficiencia de los proyectos subvencionados (epígrafe 12.5).

55. Las acciones subvencionadas del Plan Territorial, no constituyen, en la mayoría de los casos, yacimientos de empleo estable. El Plan se constituye como la fuente de financiación de los proyectos presentados por las Corporaciones Locales que permite, además de su ejecución, la contratación de desempleados por un máximo de 12 meses. Sin embargo, finalizado dicho período, la prestación de dicho servicio expira con él, no produciéndose, habitualmente, el efecto deseable de permanencia en el empleo (epígrafe 12.5).

56. En relación con las subvenciones específicas, concedidas en 1996, con cargo al programa presupuestario 322C, se ha detectado lo siguiente:

- Todas las acciones subvencionadas, cuyos beneficiarios fueron Entidades Locales, excepto la FECAM, reúnen los requisitos respecto a contenido (contribuir a la promoción socioeconómica de la zona y/o generar puestos de trabajo estables), beneficiarios, finalidad de la acción (contratación de desempleados por un período de entre 6 y 12 meses) y justificación del Programa Territorial de Apoyo al Empleo y la Formación regulado en el Decreto 142/1996, de 20 de junio, hasta el punto de hacer coincidir las razones de interés público que justifican la concesión de tales subvenciones específicas con la finalidad de dicho Programa Territorial, siendo, además, los colectivos de desempleados que han de contratarse los señalados en el artículo 6 del Decreto 142/1996.

- A la vista de la denominación de las acciones desestimadas parcial y totalmente del PTAEF y de las acciones objeto de subvención específica, parece no poder distinguirse qué criterio de prelación se aplica respecto a la importancia del interés público alegado en estas últimas dado que en muchos casos el interés público de las acciones del PTAEF desestimadas podría parecer mayor.

- Las resoluciones de concesión aducen la imposibilidad manifiesta de promover la necesaria concurrencia. Sin embargo, las 13 solicitudes de tales subvenciones, que con una finalidad idéntica se presentaron entre el 11 y el 15 de noviembre de 1996 hace pensar en la promoción de una concurrencia selectiva, lo cual supondría un trato de favor no justificado para las entidades beneficiarias (epígrafe 12.5).

57. Dada la importancia de los objetivos propuestos en la constitución de los Gabinetes de Orientación e Inserción Profesional (GOIP), la escasez de medios personales y presupuestarios con que los que contaban y su fragmentación y escasa o nula coordinación entre sí y con la Agencia Canaria de Empleo, la consecución de tales objetivos escapaba a su capacidad (epígrafe 12.5).

**En relación a las subvenciones de Economía Social:**

58. En 10 de los expedientes analizados de fomento y potenciación de la economía social (27'8%) la subvención no se ha justificado debidamente o está pendiente de justificar, habiendo transcurrido el plazo previsto para ello (epígrafe 12.6).

59. De esos 10 expedientes, 7 no han sido justificados una vez transcurrido el plazo y han sido requeridos por el ICFEM, en 3 de los cuales se ha iniciado expediente de reintegro, aunque no consta ningún reembolso de la subvención. El tiempo medio que transcurre desde el incumplimiento del deber de justificar y el inicio del expediente de reintegro es de 15 meses (epígrafe 12.6).

60. En 3 expedientes analizados se han evidenciado defectos en la justificación, que no han sido tenidos en cuenta por el ICFEM, y que, por tanto, debió exigirse el reintegro (epígrafe 12.6).

61. Sólo 2 de los expedientes analizados del programa de fomento a la incorporación de personas desempleadas a las empresas de economía social en calidad de socios trabajadores, correspondientes a los años 1996 y 1997 (6 en total), cumplen con la obligación de realizar un curso básico en economía social, previsto en el artículo 70 del Decreto 69/1996.

En todos los expedientes en los cuales se incumple con esta obligación, se aportan a los mismos por parte de los beneficiarios escrito explicativo de su no presentación por causas ajenas a ellos mismos, puesto que no han recibido por parte del ICFEM información sobre dichos cursos (epígrafe 12.6).

62. Es difícil valorar el impacto que las acciones de difusión de la economía social tienen en relación con su potencial, teniendo en cuenta, además, la disparidad del objeto social de los beneficiarios, ya que entre ellos se encuentran diversas cooperativas, Ayuntamientos, empresas de comunicación que no cuentan con los medios personales ni materiales para desarrollar un proyecto de fomento con una incidencia positiva y medible en el ámbito de la Economía Social (epígrafe 12.6).

**Otras conclusiones de carácter general:**

63. De la información suministrada por la Dirección General del Servicio Jurídico sobre las causas litigiosas en las que se halla incurso el ICFEM se deduce la existencia de contingencias que afectan al Organismo, aunque no se ha podido evaluar el posible efecto de las mismas sobre los estados financieros (capítulo 13).

64. El ICFEM no ha dotado provisiones para hacer frente a responsabilidades futuras ciertas, nacidas de litigios en curso, indemnizaciones o pagos pendientes de cuantía indeterminada, como prevé la Instrucción de Contabilidad (capítulo 13).

65. El ICFEM no elabora los planes o programas de actividades previstos en el artículo 7.2 b) de la Ley 7/1992, ni cualquiera otros de periodicidad anual o plurianual, en los que se fijen objetivos. Los únicos elementos de que dispone la Audiencia de Cuentas para efectuar un análisis de eficacia de la actuación del ICFEM durante el periodo 1994-1997 son los fines y funciones definidos en su Ley de creación y los obje-

tivos establecidos en los programas presupuestarios que gestiona (capítulo 14).

66. El ICFEM efectúa una escasa evaluación de sus políticas y la que existe es insuficiente debido a que no puede contrastar los resultados con los objetivos, al no existir éstos últimos (capítulo 14).

67. Los objetivos definidos en los programas y subprogramas presupuestarios están mal definidos: algunos no fijan objetivos y en la mayoría de los casos los establecidos no son objetivos en sí mismos sino que son medios para conseguir los objetivos (en cinco subprogramas de Fomento del Empleo, el objetivo es subvencionar) (capítulo 14).

68. Los indicadores establecidos en los programas presupuestarios, que son el elemento que permite efectuar un análisis de eficacia, son escasos, están mal definidos y no guardan relación con el objetivo del programa. No son válidos para medir el grado de consecución de los objetivos de los programas, sino los de los subprogramas que, a su vez, no incluyen objetivos sino medios (capítulo 14).

69. Del análisis efectuado sobre los tres programas presupuestarios de gestión de subvenciones, se deduce que el ICFEM obtuvo en el ejercicio 1997 un alto grado de eficacia en el logro de sus objetivos en Formación y bajo en Fomento del empleo.

Por lo que se refiere a los tres subprogramas de economía social, se obtiene un bajo grado de eficacia en el referido a incorporación de desempleados como socios y alto en los de fomento y mantenimiento de entidades de economía social y de inversión en capital fijo (capítulo 14).

70. De los hechos examinados en este Informe se puede deducir la existencia de indicios de responsabilidad penal, contable y administrativa, imputables a quienes tramitaron, concedieron y percibieron subvenciones con cargo a los créditos del Instituto Canario de Formación y Empleo vulnerando la legalidad vigente.

**2.3. Recomendaciones.**

1. El ICFEM debería elaborar, y aprobar por el Pleno del Consejo de Administración, el Reglamento de Régimen Interior del Instituto en el que se recojan las funciones que deben desempeñar los distintos órganos y servicios, así como la relación y coordinación entre ellos.

2. El ICFEM debería elaborar un "Manual de procedimientos", en el que se regulen todos los procedimientos internos que lleva a cabo el Instituto en cada uno de los aspectos de su gestión.

3. El ICFEM debería elaborar, y ser aprobados por el Consejo de Administración, unos planes o programas de actuaciones anuales o plurianuales, además de para dar estricto cumplimiento a lo previsto en el artículo 7.2 b) de la Ley Territorial 7/1992, porque se constituiría en un elemento esencial de la gestión de este Organismo. Dichos planes deberían contener una definición clara de los objetivos que pretende conseguir en el periodo a que se refieran.

4. En estrecha conexión con la recomendación anterior, el ICFEM debería elaborar, y aprobar por el

Consejo de Administración, una memoria de gestión anual, además de para dar estricto cumplimiento a lo previsto en el artículo 7.2 c) de la Ley Territorial 7/1992, porque sería un elemento esencial para evaluar la gestión de este Organismo. En dichas memorias debería incluirse una evaluación de los distintos programas y acciones llevadas a cabo por el Instituto en el ejercicio o ejercicios a que se refiera, con indicación expresa del grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el plan para ese ejercicio o periodo.

5. Sería conveniente que el ICFEM contemplara en la estructura de los Servicios de Formación, Empleo y Economía Social, mediante una modificación de la RPT, puestos de Técnicos para los que la titulación requerida sea de Licenciado en Derecho, para desarrollar con mayores garantías las funciones relacionadas con la tramitación y seguimiento de los expedientes de subvenciones.

6. Sería conveniente que el ICFEM creara un Servicio, similar al que ya tuvo desde 1994 a 1998, que se encargara de la planificación y la evaluación de las distintas políticas y programas que ejecuta el Instituto.

7. Se recomienda a la Intervención General potenciar los medios personales de la Intervención Delegada en el ICFEM, así como la conveniencia de implantar una Intervención Delegada en Santa Cruz de Tenerife y otra en Las Palmas de Gran Canaria.

8. Se recomienda a la Comunidad Autónoma modificar la normativa actual sobre subvenciones para la formación, fomento del empleo y de la economía social, en el sentido de que se establezca con carácter plurianual, que abarque más allá de un ejercicio presupuestario, lo que evitaría tener que dictar cada año los Decretos que regulan cada uno de los tipos de subvenciones, con el consiguiente retraso que ello genera.

9. En relación con lo anterior, se recomienda al ICFEM que dicte las órdenes de convocatoria de las distintas líneas de actuación, en la medida de lo posible, también con carácter plurianual. Y, cuando tengan que dictarse, que se publiquen en el primer trimestre del ejercicio. Esto facilitaría los plazos de tramitación de los expedientes de subvenciones y permitiría al Instituto un mayor grado de ejecución de los créditos de los programas de subvenciones y que dicha ejecución no se concentre en el último trimestre del año.

10. Como elemento imprescindible para que el ICFEM pueda abordar la solución de muchos de los problemas de gestión que se ponen de manifiesto a lo largo del presente Informe, el Gobierno de Canarias debería permitir al Instituto cubrir la totalidad de los puestos de trabajo de su RPT. Esto, a su vez, propiciaría que el ICFEM no tuviera que acudir a contrataciones irregulares de personal, como la que se efectúa con cargo a inversiones.

11. El ICFEM debería elaborar un plan de amortización del inmovilizado, que incluya una ficha por cada elemento, o por grupos de elementos, en la que se recoja el precio de adquisición, la fecha, la vida útil estimada, su valor residual, así como el sistema de amortización a aplicar. Dicho plan, que debería ser aprobado por el Consejo de Administración, tendría

que servir de base para hacer el ajuste correspondiente a los estados contables por la amortización acumulada hasta la fecha y para la dotación anual a partir de ese momento.

12. La Comunidad Autónoma debería transferir los fondos, correspondientes a las transferencias corrientes y de capital, al ICFEM en base a un plan acordado con el Instituto, que tenga en cuenta las necesidades temporales del mismo en función de la gestión de las subvenciones.

13. El ICFEM debería desarrollar sus políticas de formación de forma más directa y con menor dependencia de los centros colaboradores. La formación profesional ocupacional que ofrezca el ICFEM debería basarse en las necesidades y demandas del mercado laboral canario, detectadas a través de estudios y análisis que podría llevar a cabo el Servicio de Planificación y Evaluación propuesto en la recomendación nº 6, y no en la que ofrecen las entidades colaboradoras a través de las solicitudes de subvenciones que presentan.

14. Se propone al ICFEM que considere la posibilidad de cambiar el instrumento de la subvención para llevar a cabo los cursos de formación por el del contrato con los centros que imparten los cursos. El ICFEM, en base a las necesidades de formación del mercado laboral podría sacar a concurso una relación de cursos con una serie de características y con el costo o precio por alumno para cada curso. Con esto se conseguiría que el ICFEM controlara el costo de la formación y evitar la disparidad existente en la actualidad en el costo de los cursos en función del centro que lo imparte.

Por otra parte, la formación que no pueda ofrecerse a través de las entidades colaboradoras, por medio de estos contratos, la podría llevar a cabo el propio ICFEM, contratando al profesorado y utilizando los medios materiales de que dispone para este fin.

15. Sería conveniente que las Órdenes que regulan las subvenciones de fomento del empleo tuvieran el carácter de abiertas (que no tuviera un plazo fijado para la presentación de las solicitudes sino que se pudieran presentar éstas a lo largo de todo el ejercicio) y sin límite presupuestario. Esto facilitaría la gestión de este tipo de subvenciones y evitaría la concentración del trabajo de los Servicios correspondientes en un periodo corto de tiempo.

16. En relación con la recomendación anterior, se propone al ICFEM que considere la posibilidad de cambiar las subvenciones para el fomento del empleo por las ayudas a la contratación de trabajadores. Con esta medida se agilizaría la tramitación en lo que respecta a la Intervención Delegada, puesto que las ayudas no están sometidas a fiscalización previa.

17. Se recomienda al ICFEM, en aplicación del principio de legalidad y seguridad jurídica, el inicio del procedimiento de reintegro desde el día siguiente al que venza el plazo que se establezca en el primer requerimiento que se efectúe como consecuencia de la finalización del plazo previsto de justificación.

Es fundamental de cara al logro de una gestión más eficaz y transparente que se haga un esfuerzo de

concienciación de los beneficiarios respecto de la obligación de justificar y de las condiciones en que ha de justificarse la aplicación de los fondos públicos percibidos a la finalidad para la cual se otorgaron. Este objetivo es más fácil de lograr si el Instituto es más estricto en la exigencia de la justificación en los plazos establecidos.

18. Podría convenir, como indica el Libro Blanco, que el Programa Territorial de Apoyo al Empleo y la Formación (PTAEF) combinara la oferta de servicios subvencionados, como catalizador o instrumento dinamizador, con una oferta privada que garantizase la ulterior prestación de los servicios y el empleo de los trabajadores subvencionados (tratamiento de residuos, protección y vigilancia de espacios naturales, etc.).

19. Con la finalidad de que los proyectos del PTAEF cumplan con el mayor grado de eficacia posible los objetivos del Programa Territorial podría convenir que el ICFEM llevase a cabo un esfuerzo de concienciación dirigido a las Corporaciones Locales que contemplase las directrices a seguir por las mismas en la elaboración de los proyectos así como un orden de prelación respecto de las características de los mismos a efectos de la adjudicación de la subvención; la constitución de un Gabinete de Asesoramiento y de evaluadores de proyectos por zonas con cargo al Programa Territorial dotaría, con toda seguridad, de mayor eficacia al sistema.

20. La normativa que regula las subvenciones con carácter genérico debería exceptuar la aplicación de los procedimientos de concesión de subvenciones específicas en aquellos casos en los que exista una normativa general que regule las condiciones para el fomento de una determinada actividad pudiéndose producir, en caso contrario, fraudes de ley no deseados, que vulneren los principios de objetividad, publicidad, concurrencia e igualdad a los que debe ajustarse la concesión de subvenciones y ayudas otorgadas por el Sector Público.

21. Se recomienda que se aproveche la experiencia de los Gabinetes de Orientación e Inserción Profesional, dotando al sistema de un mecanismo efectivo de intermediación en el mercado laboral y estableciendo los instrumentos de coordinación adecuados y necesarios entre el ICFEM y la ACE que permitan que la planificación de cursos de formación a desempleados cuenten con el soporte analítico de las necesidades detectadas en dicho mercado y sirvan para cubrir sus carencias y deficiencias.

22. En relación con las subvenciones de fomento de la economía social, sería deseable que el ICFEM llevase a cabo un seguimiento periódico sobre las modificaciones de los estatutos, adaptación o transformaciones, disolución y liquidación de las cooperativas y sociedades laborales de cara a determinar en qué casos, bajo qué circunstancias y a qué responsables es exigible la justificación.

23. Deberían reforzarse y potenciarse las actividades de difusión de la economía social, enfatizando en aquéllas fórmulas que permitan la divulgación selecti-

va entre colectivos específicos susceptibles de convertirse en socios trabajadores de entidades de economía social.

Por tanto, sería deseable que el propio ICFEM o mediante contratación administrativa, disponiendo de un equipo multidisciplinar que contase con los medios necesarios y una adecuada planificación de las medidas a desarrollar para la consecución de unos objetivos concretos, con definición de indicadores de medición adecuados, llevase a cabo este tipo de actividades en atención a la importancia de las mismas.

### 3. ORGANIZACIÓN Y CONTROL INTERNO

#### 3.1. Organización.

Los Órganos superiores del Instituto Canario de Formación y Empleo son:

- a) El Consejo de Administración.
- b) El Presidente.
- c) El Vicepresidente.
- d) El Director.

El **Consejo de Administración**, órgano que ostenta las competencias de planificación general y programación de las actividades y recursos del Instituto, ha sufrido variación en su composición y funcionamiento a lo largo del periodo fiscalizado. Hasta la entrada en vigor de la Ley Territorial 6/1996 lo integraba el Presidente, el Vicepresidente, el Director y quince vocales designados por el Gobierno.

A partir del 1 de enero de 1997 lo componen 24 miembros: el Presidente, el Vicepresidente, el Director, la Directora del Instituto Canario de la Mujer y veinte designados por el Gobierno. Además, pasa a funcionar en Pleno (todos los miembros) y en Comisión (12 miembros: el Presidente, el Vicepresidente, el Director y nueve vocales).

El **Presidente** del Consejo de Administración, o Presidente del Instituto, es el titular del Departamento al que esté adscrito el Instituto, el Consejero de Empleo y Asuntos Sociales.

El **Vicepresidente** es nombrado y cesado por el Gobierno de entre sus altos cargos, a propuesta del Presidente. Colabora con éste en las funciones que reglamentariamente se establezcan y le sustituye en los supuestos de vacante, ausencia y enfermedad.

El **Director**, con rango de Director General, es nombrado y cesado mediante Decreto del Gobierno, a propuesta del Presidente del Instituto.

Una de las características del Instituto ha sido el gran número de cambios que se han producido en las personas que ostentan los cargos de Presidente, Vicepresidente y Director, a lo largo de la vida del mismo. Desde su constitución hasta el 30 de junio de 1999, ha contado con dos Presidentes, cinco Vicepresidentes y otros tantos Directores.

Además de los órganos superiores referidos, son también órganos del Instituto, en virtud de la Ley Territorial 6/1996, de 30 de diciembre, de modificación de la Ley Territorial 7/1992, de 25 de noviembre, los siguientes:



a) Los unipersonales con categoría superior a Servicio y subordinados al Director que se creen por el Gobierno para el desempeño de determinadas funciones ejecutivas.

b) Los de carácter colegiado de ámbito insular que se creen por el Gobierno para el ejercicio de funciones de propuesta en materia de mercado de trabajo, formación profesional, seguimiento de actuaciones y otras consultivas.

En el primero de estos supuestos se encuentran las dos **Subdirecciones**, la de Servicios Generales y la de Formación, creadas con anterioridad a la promulgación de la Ley Territorial 6/1996, por el Decreto 155/1995, de 9 de junio, de modificación de la RPT del ICFEM. De lo que se deduce que la Ley vino a dar cobertura legal a una situación ya creada, a reconocer y darle categoría de órganos del ICFEM a unos puestos ya creados a través de la RPT.

Además, se trata de una categoría no prevista en las normas organizativas de la Administración autonómica, según consta en el Decreto del Presidente del Gobierno de Canarias por el que se autorizaba la modificación de la RPT del ICFEM de 1995, que se oponía a su creación por varios motivos. A pesar de ello, la modificación se produjo.

Las dos Subdirecciones creadas en 1995, tal como están configuradas, no tienen mucho sentido, a juicio de la Audiencia de Cuentas, en la estructura del ICFEM, ya que no tienen funciones ejecutivas. La Subdirección de Formación, teóricamente, coordina y dirige los dos Servicios de esta materia existentes, pero en la práctica la coordinación es escasa y no tiene facultades de dirección sobre ellos. En tanto que la Subdirección de Servicios Generales actúa en la práctica como una Subdirección única del ICFEM, o como una Secretaría General Técnica, dirigiendo y coordinando los servicios de carácter general, con algunas facultades delegadas del Director.

Desde su creación, no se han delegado en el Subdirector de Formación funciones del Director en la concesión de subvenciones. A partir de la entrada en vigor del Decreto 3/1998, de 9 de enero, por el que se establece el régimen específico de las subvenciones de la competencia del ICFEM, ya no es posible tal delegación, puesto que la concesión de subvenciones corresponde al Presidente, que las podrá delegar, a su vez, en el Director.

De hecho, en la propuesta de nuevo Reglamento Orgánico del ICFEM, presentada por el propio Instituto, se proponía modificar los artículos 2 y 6 del referido Decreto 3/1998, con el objeto de atribuir al Director las competencias en la concesión de subvenciones. Propuesta que no fue recogida en el Decreto 111/1999 que lo aprobó.

En el segundo de los supuestos se encuentran las **Comisiones Insulares de Formación y Empleo** de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, creadas mediante el

Decreto 91/1997, de 9 de junio, con la naturaleza de órganos colegiados y funciones consultivas.

Por debajo de los órganos del ICFEM se encuentra la estructura administrativa propiamente dicha, distribuida en servicios. Esta estructura ha sufrido variaciones a lo largo de los ejercicios, a medida que el Instituto ha ido aumentando sus medios personales.

Durante el ejercicio 1993, las actuaciones propias del ICFEM las llevó a cabo la Consejería de Trabajo y Función Pública, con su personal, efectuando una modificación parcial de la RPT de la Consejería, por medio del Decreto 24/1993, de 11 de febrero.

En el ejercicio de 1994, tras la aprobación de la primera RPT del ICFEM (Decreto 318/1993, de 23 de diciembre), el Instituto contaba, además de la Intervención Delegada, con seis servicios: los tres básicos de gestión de subvenciones (Formación, Empleo y Economía Social) y tres de apoyo (Administración y Gestión Económica, Planificación y Evaluación de Programas e Informática).

Esta estructura inicial ha ido variando hasta llegar a la existente a 31/12/97, fecha de referencia de la actuación objeto del presente Informe. La principal modificación se produjo en junio de 1995 con la creación de las dos Subdirecciones, la creación de un nuevo servicio de Formación y el desdoblamiento del Servicio de Administración y Gestión Económica, pasando a depender los mismos, más el de Informática, del Subdirector de Servicios Generales.

Durante 1997, el ICFEM ha contado con nueve servicios. Cuatro de ellos dependientes de la Subdirección de Servicios Generales y dos de la Subdirección de Formación, en tanto que los otros tres, al no depender de ninguna Subdirección, dependen directamente del Director. Es una estructura algo atípica al mantener servicios en niveles jerárquicos distintos.

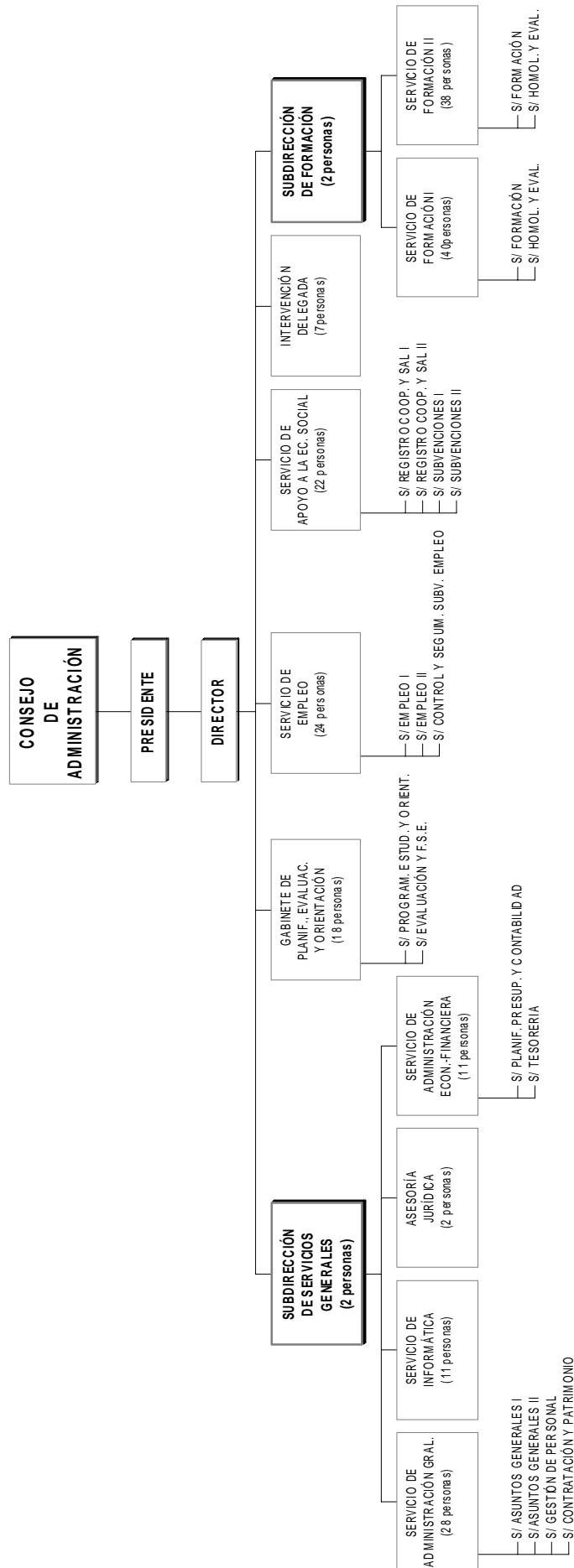
Además, en la RPT en vigor en esa fecha figura la Intervención Delegada como órgano o servicio del Instituto, cuando es un órgano de la Intervención General, dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda.

Esta situación se modifica con el Decreto 277/1996, de 8 de noviembre, por el que se modifica la RPT de la Consejería de Economía y Hacienda, en el que se recoge la Intervención Delegada del ICFEM como un órgano de la citada Consejería.

Por tanto, a 31 de diciembre de 1997, el ICFEM contaba con cuatro servicios de carácter sectorial (Empleo, Economía Social y dos de Formación) y cinco de carácter general, de apoyo a los anteriores (Planificación, Administración General, Administración Económico-Financiera, Asesoría Jurídica e Informática). Esta situación se recoge en el Organigrama adjunto.

Los servicios sectoriales también tienen carácter territorial. Se gestionan de forma independiente las subvenciones de cada provincia. En el caso de Formación porque hay un servicio para cada provincia. En Empleo y Economía Social, a través de las correspondientes Secciones.

# ORGANIGRAMA DEL ICFEM A 31/12/97



La estructura descrita ha sido modificada, en primer lugar, a partir de enero de 1998, con la entrada en vigor de la modificación de la RPT aprobada por el Decreto 346/97, de 19 de diciembre, creándose un nuevo servicio de Empleo (en Santa Cruz de Tenerife) y suprimiendo la Intervención Delegada. Y, a partir de junio de 1999, con motivo del traspaso a la Comunidad Autónoma de Canarias de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, con una nueva modificación de la RPT aprobada por el Decreto 43/1999, de 18 de marzo, y la aprobación del nuevo Reglamento Orgánico del ICFEM, mediante los cuales se convierte la Subdirección de Servicios Generales en Secretaría General, con rango de subdirección, se suprime el Servicio de Planificación y se crean dos nuevas Subdirecciones, la de Empleo y la de Intermediación en el mercado de trabajo, con lo que todos los servicios pasan a depender de alguna Subdirección.

En conclusión, a la fecha del Informe, el ICFEM cuenta con cinco servicios de carácter sectorial (dos de Formación, dos de Empleo y uno de Economía Social) y cuatro de carácter general, de apoyo a los anteriores (Administración General, Administración Económico-Financiera, Asesoría Jurídica e Informática).

### 3.2. Funcionamiento.

El Instituto carece del Reglamento de régimen interior, cuya aprobación corresponde al Pleno del Consejo de Administración, según el art. 7.2 de la Ley y de un "Manual de procedimientos" o cualquier otro documento interno que especifique las funciones que deben desempeñar los distintos órganos y servicios, así como la relación y coordinación entre ellos. Las referencias existentes de las funciones de los diferentes órganos son:

- Para los órganos superiores: Ley Territorial 7/1992, de 25 de noviembre, de creación del ICFEM, que establece las del Consejo de Administración (art. 7), Presidente (art. 9) y Director (art. 10).
- Relación de Puestos de Trabajo: para los jefes de los servicios.

#### Consejo de Administración.

Del análisis de las actas, se ha detectado que el Consejo de Administración hasta diciembre de 1996 y el Pleno del mismo a partir de esa fecha, no ha cumplido con regularidad con las funciones establecidas en el artículo 7.1 de su Ley reguladora. Así, en el periodo fiscalizado, el Instituto no ha aprobado:

1. Los planes generales o programas de actividades anuales o plurianuales.
2. Las memorias anuales, salvo la de 1993 (aprobada en sesión de 7/04/94).
3. Las cuentas, excepto las de 1996 (4/06/97). Respecto a los ejercicios 1993, 94, 95 y 97 sólo consta la aprobación de la liquidación del presupuesto.
4. Los anteproyectos de presupuestos, salvo los de 1994 (20/10/93) y 1995 (26/07/94).

Por otro lado, el régimen de sesiones del Consejo de Administración, hasta diciembre de 1996, era, según el art. 8.1 de la Ley Territorial 7/1992, de al menos una vez al trimestre. Régimen que se mantiene, después de la

modificación introducida por la Ley Territorial 6/1996 para las Sesiones de la Comisión, y al menos dos veces al año para el Pleno.

Se ha comprobado que el Consejo de Administración del ICFEM ha incumplido el régimen de sesiones establecido en su normativa reguladora en cuanto a las fechas de celebración, aunque no en el número de sesiones: en 1994 (1<sup>er</sup> trimestre), 1996 (4<sup>o</sup> trimestre) y en 1997 en las sesiones de la Comisión (1<sup>er</sup> trimestre).

Con respecto al primer trimestre de 1994, le consta a la Audiencia de Cuentas que se convocó sesión del Consejo para el día 1 de febrero, la cual no se pudo celebrar por falta de quórum.

En virtud de lo establecido en el artículo 7.3 de la Ley Territorial 7/1992, tras las modificaciones introducidas por la Ley Territorial 6/1996, de 30 de diciembre, corresponde a la Comisión del Consejo de Administración autorizar la concesión de subvenciones específicas.

Esta autorización es un requisito previo a la concesión de las subvenciones específicas que compete al Consejero, Presidente del ICFEM, en virtud de lo dispuesto en el Decreto por el que se establece el régimen general de ayudas y subvenciones de la CAC.

A lo largo del periodo analizado, la Comisión ha autorizado la concesión de subvenciones específicas "condicionadas a la existencia de crédito presupuestario". Se autorizan en todos los casos las subvenciones sin la solicitud del interesado, sin aportar las razones de reconocido interés público que concurren y la imposibilidad o no conveniencia de promover la concurrencia y sin verificar la existencia de crédito. Se vulnera, por tanto, el procedimiento aplicable en la concesión de subvenciones específicas.

Es cierto que estos requisitos deben integrar el expediente de concesión, que es el que resuelve el Consejero, Presidente del ICFEM, pero no tiene mucho sentido que la Comisión autorice la concesión de subvenciones sin la mínima garantía de que éstas se van a poder conceder.

La Audiencia de Cuentas considera que la autorización de la Comisión debería efectuarse una vez iniciado el expediente de concesión, previamente a la resolución del Consejero pero después de cumplimentados los otros requisitos referidos: la solicitud, las razones de interés público y la imposibilidad o no conveniencia de promover la concurrencia, así como el certificado de existencia de crédito.

#### Servicios.

Las funciones que ejercen los diferentes servicios del ICFEM quedan perfectamente explicitadas en sus denominaciones y las de sus correspondientes secciones, los cuales se recogen en el organigrama, aunque conviene analizar algunas de ellas.

Los Servicios sectoriales (Formación, Empleo y Economía Social) se encargan de la gestión integral de las subvenciones que les correspondan por razón de la materia, que abarca: redacción de la normativa anual, gestión de subvenciones, seguimiento y tramitación de los expedientes de reintegro. Además, los servicios de Formación y de Economía Social tienen una función más, la homologación, inspección y seguimiento de centros colaboradores, los primeros, y la gestión del Registro de Cooperativas y Sociedades Laborales, el segundo.

Estos servicios desarrollan funciones de carácter económico, como son las de gestión y seguimiento de subvenciones, y otras de marcado carácter jurídico, que no se recogen en la RPT, como son la tramitación de los expedientes de reintegro o la resolución de recursos, cuando no están dotados los mismos de los medios técnico-jurídicos suficientes. Porque la configuración de los puestos que integran estos Servicios no prevé la exigencia, para el Jefe del Servicio y/o algunos puestos de Técnico, de la titulación de Licenciado en Derecho.

La Asesoría Jurídica está configurada como una Asesoría Jurídica Departamental, cuyas funciones están desempeñadas por una Letrada integrada en el Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, con el apoyo de un Auxiliar. Depende orgánicamente del ICFEM y funcionalmente de la Dirección General del Servicio Jurídico. Le corresponde el ejercicio de las funciones de asistencia y asesoramiento jurídico de los órganos del Instituto, en virtud de lo establecido en el Decreto 19/1992, de 7 de febrero.

El Servicio de Planificación, que en la RPT en vigor en 1997, recibía la denominación de Gabinete de Planificación, Evaluación y Orientación, es, a juicio de la Audiencia de Cuentas, un órgano esencial en la estructura organizativa del Instituto. Dotado, con 18 personas, se encontraba a 31 de diciembre de ese año con varias plazas vacantes, entre ellas la del jefe del Servicio y uno de sus dos jefes de sección. A principios de 1999, esas plazas seguían vacantes y había perdido 6 de las personas que lo componían (3 técnicos y tres auxiliares). En la última RPT aprobada en marzo de este año, el Servicio desaparece y su personal se adscribe al Servicio de Administración Económico-Financiera.

Analizadas las funciones que ejercía el Servicio durante 1997, encontramos que efectuaba algunas de planificación y orientación y alguna actuación puntual de evaluación y que dedicaba gran parte de su tiempo y recursos a la preparación de la justificación de acciones financiadas por el Fondo Social Europeo (FSE) y a la gestión de algunas subvenciones específicas, por lo que se puede concluir que el servicio está realizando funciones que no tenía previstas en su diseño inicial en detrimento de otras que le son propias y que se consideran esenciales para el buen funcionamiento del ICFEM.

### 3.3. Sistema contable.

El ICFEM, al igual que el resto de los Organismos Autónomos (OO.AA.) de la CAC, en virtud de la Resolución de la Intervención General (IG) de la CAC de 9 de enero de 1992, por la que se dictan Instrucciones provisionales para la contabilidad de los Organismos Autónomos, lleva aplicando desde el ejercicio 1993 el anterior Plan General de Contabilidad Pública en su adaptación a través de la Instrucción de Contabilidad de los OO.AA. aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 31 de marzo de 1986.

Durante 1993 y 1994 utilizó el Sistema de Información Contable para la Administración Institucional (SICAI) suministrado por la IGAE.

A partir del ejercicio 1995 comienza a aplicar el Sistema de Información Contable de la Administración Local (SICAL), desarrollado por la IGAE para la aplicación de

la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden de 17 de julio de 1990, que a su vez aprueba el Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local.

La aplicación de ambos sistemas por parte del ICFEM fue autorizada por la Intervención General de la Comunidad Autónoma.

La utilización del SICAL ha conllevado que el ICFEM no esté aplicando en su integridad la Instrucción de Contabilidad de los OO.AA., lo cual afecta principalmente a las Cuentas que rinde, como se analiza en el capítulo 5.

A pesar de lo establecido en la Resolución de 1 de diciembre de 1995, que permitía a los Organismos Autónomos de la Comunidad la utilización a partir de la ejecución del ejercicio presupuestario de 1996 del nuevo Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 6 de mayo de 1994, así como los paquetes informáticos que permitan la ejecución de su contabilidad, el ICFEM ha continuado hasta 1998 con el Plan anterior.

El ICFEM ha ido introduciendo modificaciones y mejoras en el sistema de información contable (SICAL) para adaptarlo a sus necesidades, alcanzando a partir de 1997 un alto grado de descentralización con la aplicación del módulo de precaptura de operaciones de ejecución del presupuesto de gastos y del módulo de fiscalización.

### 3.4. Medios informáticos.

No se ha podido disponer de la información solicitada al Director del Servicio de Informática sobre la situación de los medios informáticos del ICFEM, tanto en lo que se refiere a los equipos como al *software*.

No obstante, se ha podido constatar que por lo que se refiere a los equipos las necesidades están cubiertas, con un cierto grado de satisfacción. Los problemas están, fundamentalmente, en las aplicaciones informáticas, en la dispersión, poca coordinación y escaso rendimiento que se obtiene de las distintas aplicaciones y de las bases de datos existentes.

A pesar de que la situación ha mejorado algo desde la llegada del actual Director del Servicio, existe un alto grado de insatisfacción en el personal porque el Servicio de Informática no responde a sus necesidades en esta materia.

De los aplicativos informáticos con que cuenta el ICFEM, destaca uno denominado "Entorno de Gestión de Expedientes" por medio del cual se pretende efectuar la tramitación y seguimiento de todos los expedientes que gestiona el Organismo y cuya implantación, que se inició en 1997, se está llevando a cabo de forma gradual.

### 3.5. Control interno.

Cuando se utiliza en este Informe el término "control interno" se refiere a su significado más amplio, como el conjunto de sistemas y procedimientos implantados por la Entidad con el fin de asegurar el cumplimiento de la legalidad en sus actuaciones, proteger sus activos, asegurar la validez de la información contable, promover la eficacia y eficiencia en sus operaciones y estimular y asegurar el cumplimiento de las políticas y directrices emanadas de los órganos de Dirección.



Una parte importante de ese control interno en sentido amplio lo ejerce la Intervención General de la Comunidad Autónoma, a quien corresponde el control interno de la gestión económico-financiera del sector público autonómico, que se realiza mediante el ejercicio de la función interventora y del control financiero, según establecía, hasta mayo de 1997, el Decreto 126/1986, de 30 de julio, por el que se aprobó el Reglamento de la Función Interventora y, con posterioridad a esa fecha, el Decreto 28/1997, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General.

En los Organismos Autónomos de carácter administrativo las funciones de la Intervención General se ejercen a través de la Intervención Delegada.

La Intervención Delegada del ICFEM, en virtud de los referidos Decretos, ejerce la función interventora sobre todos los actos y documentos que puedan dar lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como de los cobros y pagos que de ellos se deriven, que comprende:

- la fiscalización previa,
- la intervención de la liquidación del gasto o reconocimiento de obligaciones,
- la intervención y comprobación material de las inversiones,
- la intervención formal de la ordenación del pago, y
- la intervención material del pago.

La Intervención Delegada, como ya se ha comentado en este mismo capítulo, ha estado encuadrada en la RPT del ICFEM desde 1994 hasta 1998, como órgano o servicio del Instituto.

El personal con que ha contado durante el periodo analizado ha sido: el o la titular de la Intervención Delegada, dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda, y una Jefa de Sección de Control y una o varias Auxiliares (una hasta junio de 1995 y 5 a partir de esa fecha). Estos medios han sido insuficientes para desarrollar las funciones que le corresponden a este órgano, especialmente a partir de 1997, cuando el Instituto comienza a tramitar los expedientes de reintegro de subvenciones. Por ello, sería necesario la implantación de una Intervención Delegada en Las Palmas de Gran Canaria y otra en Santa Cruz de Tenerife.

### 3.6. Conclusiones.

1. Las dos Subdirecciones creadas en 1995 no tienen mucho sentido en la estructura orgánica del ICFEM, ya que en la práctica no ejercen las funciones que tienen encomendadas y no tienen facultades delegadas del Director.

Además, su aparición, y hasta marzo de 1999 en que se crean las otras dos Subdirecciones, produjo una situación atípica, desde el punto de vista organizativo, al mantener servicios en niveles jerárquicos distintos.

2. El Instituto carece del Reglamento de régimen interior, cuya aprobación corresponde al Pleno del Consejo de Administración, según el art. 7.2 de la Ley y de un "Manual de procedimientos" o cualquier otro documento interno que especifique las funciones que deben desempeñar los distintos órganos y servicios, así como la relación y coordinación entre ellos.

3. El Consejo de Administración hasta diciembre de 1996 y el Pleno del mismo a partir de esa fecha, no ha cumplido con regularidad con las funciones establecidas en el artículo 7.1 de la su Ley reguladora. Así, en el periodo fiscalizado, el Instituto no ha aprobado los planes generales o programas de actividades anuales o plurianuales, ni las memorias anuales (salvo la de 1993), ni las cuentas (excepto las de 1996), ni los anteproyectos de presupuestos (salvo los de 1994 y 1995).

4. El Consejo de Administración del ICFEM ha incumplido el régimen de sesiones establecido en su normativa reguladora en cuanto a las fechas de celebración, aunque no en el número de sesiones: en 1994 (1<sup>er</sup> trimestre), 1996 (4<sup>o</sup> trimestre) y en 1997 en las sesiones de la Comisión (1<sup>er</sup> trimestre).

5. A lo largo del periodo analizado, la Comisión del Consejo de Administración ha autorizado la concesión de subvenciones específicas "condicionadas a la existencia de crédito presupuestario". Se autorizan en todos los casos las subvenciones sin la solicitud del interesado, sin aportar las razones de reconocido interés público que concurren y la imposibilidad o no conveniencia de promover la concurrencia y sin verificar la existencia de crédito.

6. Los Servicios sectoriales (Formación, Empleo y Economía Social) realizan funciones de marcado carácter jurídico, que no se recogen en la RPT, como son la tramitación de los expedientes de reintegro, cuando no están dotados los mismos de los medios técnico-jurídicos suficientes. Porque la configuración de los puestos que integran estos Servicios no prevé la exigencia, para el Jefe del Servicio y/o algunos puestos de Técnicos, de la titulación de Licenciado en Derecho.

7. El Gabinete de Planificación, servicio que la Audiencia de Cuentas considera esencial en la estructura organizativa del Instituto, no sólo no ha ejercido de forma óptima las funciones que tenía encomendadas porque ha realizado otras que no le son propias, sino que, además, ha ido reduciendo su personal y ha terminado por suprimirse en la última modificación de la RPT aprobada.

8. La aplicación, a partir del ejercicio 1995, de una aplicación informática del Sistema de Información Contable de la Administración Local (SICAL), ha conllevado que el ICFEM no esté aplicando en su integridad la Instrucción de Contabilidad de los OO.AA., lo cual afecta principalmente a la rendición de las Cuentas.

Además, a pesar de lo establecido en la Resolución de 1 de diciembre de 1995, que permitía a los Organismos Autónomos de la Comunidad la utilización a partir de la ejecución del ejercicio presupuestario de 1996 del nuevo Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 6 de mayo de 1994, el ICFEM ha continuado hasta 1998 con el Plan anterior.

9. El ICFEM tiene ciertos problemas con las aplicaciones informáticas, en la dispersión, poca coordinación y escaso rendimiento que se obtiene de las distintas aplicaciones y de las bases de datos existentes. Y, existe un alto grado de insatisfacción en el personal porque el Servicio de Informática no responde a sus necesidades en esta materia.

10. La Intervención Delegada no ha contado durante todo el periodo de vida del ICFEM con los medios personales suficientes para atender con garantías el trabajo que tiene encomendado.

#### 4. PRESUPUESTOS Y MODIFICACIONES

##### 4.1. Presupuestos.

Según el artículo 7.1 de su Ley reguladora, corresponde al Consejo de Administración del ICFEM hasta diciembre de 1996 y al Pleno del mismo a partir de esa fecha, la aprobación del anteproyecto de presupuesto del Instituto para cada ejercicio, el cual es remitido a la Consejería.

El Servicio de Administración Económico-Financiera elabora los Anteproyectos de acuerdo con lo dispuesto en la Orden anual de elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, los cuales son remitidos al Director, que es a quién corresponde su elaboración según el artículo 10.2.d) de la Ley Territorial 7/1992, para que éste, a su vez, los eleve al Consejo para su aprobación.

Ejercicio	Presupuesto inicial	Modificaciones	Presupuesto definitivo
1993	586.844.000	39.713.737	626.557.737
1994	6.579.626.000	3.690.280.244	10.269.906.244
1995	7.330.332.000	5.632.457.132	12.962.789.132
1996	10.541.206.000	3.523.473.072	14.064.679.072
1997	12.160.224.000	2.733.682.983	14.893.906.983
<b>Total</b>	<b>37.198.232.000</b>	<b>15.619.607.168</b>	<b>52.817.839.168</b>

El Presupuesto inicial del ICFEM ha aumentado un 84'8% desde 1994 a 1997, en tanto que el definitivo de gastos lo ha hecho en un 45% en el mismo periodo.

Las modificaciones presupuestarias han alcanzado unos importes muy elevados, representando un 42'5% del presu-

Como ya se comentó en el capítulo 2, sólo han sido aprobados por el Órgano competente del ICFEM los anteproyectos de presupuestos correspondientes a los ejercicios 1994 y 1995. Los correspondientes a los otros ejercicios se remitieron sin la preceptiva aprobación. Hasta la fecha, a pesar de que han sido solicitados por escrito, sólo se ha podido obtener las cifras del anteproyecto de 1995.

El Parlamento de Canarias ha aprobado, en el periodo analizado, unos Presupuestos para el ICFEM, incluidos en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, equilibrados, es decir, con igual importe en ingresos que en gastos.

A continuación se expresa el Presupuesto total de gastos por ejercicios:

El Presupuesto inicial total del periodo. Destacan las del ejercicio 1995, que supusieron el 76'8% de los créditos iniciales.

El Presupuesto de ingresos del ICFEM del ejercicio 1997 tuvo el siguiente desglose por capítulos (en miles de ptas.):

Capítulos	Previsiones iniciales	Modificac.	Previsiones definitivas
3. Tasas y otros ingresos	80.000.000	6.712.688	86.712.688
4. Transferencias corrientes	11.464.384.000	92.693.346	11.557.077.346
5. Ingresos patrimoniales	25.000.000	0	25.000.000
7. Transferencias de capital	304.047.000	0	304.047.000
8. Variac. activos financieros	286.793.000	2.575.900.067	2.862.693.067
<b>Total</b>	<b>12.160.224.000</b>	<b>2.675.306.101</b>	<b>14.835.530.101</b>

La mayor parte del presupuesto de ingresos del ICFEM del ejercicio 1997 procede de transferencias que, entre las corrientes y las de capital, representan el 96'8% de las previsiones iniciales y el 80% de las definitivas.

Las modificaciones del estado de ingresos aumentaron las previsiones iniciales en un 22%.

El Presupuesto de gastos del ejercicio 1997 se distribuyó de la siguiente manera (en miles de ptas.):

Capítulos	Créditos iniciales	Modificac.	Créditos definitivos
1. Gastos de personal	1.109.329.000	74.789.035	1.184.118.035
2. Compra bienes ctes. y servic.	181.038.000	0	181.038.000
4. Transferencias corrientes	10.174.175.000	1.486.980.551	11.661.155.551
6. Inversiones reales	569.682.000	484.634.102	1.054.316.102
7. Transferencias de capital	125.000.000	657.777.014	782.777.014
8. Vción. de activos financieros	1.000.000	29.502.281	30.502.281
<b>Total</b>	<b>12.160.224.000</b>	<b>2.733.682.983</b>	<b>14.893.906.983</b>

La mayor parte del presupuesto de gastos se destina a transferencias que, entre las corrientes y las de capital, representan el 85'4% de las previsiones definitivas.

Las modificaciones del estado de gastos ascendieron a 2.733,7 Mp., lo cual representa el 22'5% del presupuesto inicial.

##### 4.2. Modificaciones presupuestarias.

El total de modificaciones del estado de gastos, según la información contenida en las cuentas del ICFEM, se distribuyó de la siguiente manera:

<b>Modificaciones</b>	<b>1993-1996</b>	<b>1997</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<i>Créditos extraordinarios</i>	741.500.000	182.916.384	924.416.384	5'9
<i>Suplementos de crédito</i>	107.994.109	711.919.504	819.913.613	5'3
<i>Ampliaciones de crédito</i>	119.241.544	58.376.882	177.618.426	1'1
<i>Incorporación de remanentes</i>	4.681.933.940	1.681.064.179	6.362.998.119	40'7
<i>Créd. generados por ingresos</i>	3.856.937.149	99.406.034	3.956.343.183	25'3
<i>Aumentos por rectificación</i>	3.378.317.443	0	3.378.317.443	21'6
<b>Total</b>	<b>12.885.924.185</b>	<b>2.733.682.983</b>	<b>15.619.607.168</b>	<b>99'9</b>

Además de éstas, se tramitaron unas transferencias entre créditos del presupuesto del Organismo por un importe total de 10.595,1 Mp., destacando los ejercicios 1994 y 1995 con 3.474,6 Mp. y 5.873,8 Mp., respectivamente.

Cuantitativamente, el tipo de modificación de crédito más importante en el periodo analizado ha sido, con diferencia, la incorporación de remanentes, seguida de los créditos generados por ingresos.

Los aumentos por rectificación, que sólo se dieron en 1994, se refieren a expedientes de incorporaciones de créditos por transferencias del Estado.

En la cuenta rendida por el ICFEM no figura una columna para recoger las incorporaciones de crédito; éstas aparecen, salvo en el ejercicio 1994 (que se recogen en aumentos por rectificación), en la columna de créditos generados por ingresos. Este hecho es una prueba de la confusión que existe en el ámbito de la Comunidad Autónoma con respecto a este tipo de modificación.

La incorporación de créditos es un tipo de modificación presupuestaria no prevista en la normativa estatal (Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria) y que se encuentra regulada en la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda, de 17 de febrero de 1994, en la cual se establece que tendrán dicho tratamiento las modificaciones previstas en los artículos 8º.b) 1, 9º.b) 1 y 9º.b) 2 de la Ley Territorial 3/1993, y en el artículo 39.4 y en las D.T. Cuarta y Undécima de la Ley Territorial 7/84, de la Hacienda Pública de Canarias.

Del análisis de los referidos artículos se deduce que la citada Orden está dándole el tratamiento de incorporación de créditos a modificaciones de distinto tipo, que poseen su propia regulación (generación de créditos por ingresos e incorporaciones de remanentes de crédito).

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 46 de la LHPC, "*podrán generar crédito los supuestos del artículo 71 y 72 de la Ley General Presupuestaria*" y lo establecido en la letra a) del apartado 1 del citado artículo 71 "*los ingresos efectivamente realizados durante el ejercicio podrán generar crédito en los estados de gasto de los presupuestos en los casos de aportación del Estado a los organismos autónomos, así como de los organismos autónomos y otras personas naturales o jurídicas del Estado u otros organismos autónomos, para financiar conjuntamente gastos que por su naturaleza estén comprendidos en los fines u objetivos asignados a los mismos*", se deduce que la regulación de las incorporaciones de créditos que establece la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda, de 17 de febrero de 1994, supone la introducción injustificada de un nuevo tipo de modificación presupuestaria no recogido en el TRLGP, toda vez que los incrementos en los presupues-

tos iniciales a que da lugar lo establecido en los artículos 8º.b) 1, 9º.b) 1 y 9º.b) 2 de la Ley Territorial 3/1993, y en el artículo 39.4 y en las D.T. Cuarta y Undécima de la LHPC pueden ser consignados mediante la habilitación de "generaciones de crédito" e "incorporaciones de remanentes de crédito".

El régimen de modificaciones presupuestarias del ICFEM, según se establece en sucesivas Leyes de Presupuestos, "*... se ajustará a lo que se señala en la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, y en la presente Ley para los Órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, correspondiendo al Consejero de Economía y Hacienda la resolución de todas aquellas modificaciones tramitadas por esos Organismos y Entes que específicamente no requieran autorización por el Gobierno, por el Consejero respectivo o Ley*".

Y en cuanto a las transferencias de crédito, "*...se realizarán de acuerdo con los siguientes criterios:*

1) *Entre los créditos de los capítulos II que pertenezcan al mismo programa, se autorizarán por el Consejero del Departamento al que está adscrito el Organismo, a propuesta del titular del Organismo.*

2) *Entre créditos de los restantes capítulos de un mismo programa, se autorizarán por el Consejero de Economía y Hacienda, a propuesta del Consejero del Departamento al que está adscrito el Organismo y a iniciativa del titular de éste*".

Para verificar la legalidad en la tramitación de las modificaciones de créditos, se ha analizado una muestra de 11 expedientes tramitados, de los ejercicios 1994 a 1997, a excepción de los de ampliaciones de crédito que se analizaron aparte. La muestra, por un importe de 6.677,2 Mp., representa el 12'5% del número total de expedientes tramitados en el periodo y un 42'7% en relación al importe total de las modificaciones.

En el análisis de los mismos se ha detectado su correcta tramitación y contabilización, excepto en lo que se refiere a las ampliaciones de crédito.

#### **Ampliaciones de crédito.**

Con respecto a este tipo de modificaciones, se analizaron 10 expedientes de los ejercicios 1995 a 1997 por subconceptos presupuestarios, por importe de 24,3 Mp., lo que representa un 41'6% del número de expedientes de este tipo tramitados en el periodo y un 14'6% respecto al importe total de los mismos. En su análisis se ha detectado lo siguiente:

- Las ampliaciones fueron autorizadas por Resolución del Director, cuando según la normativa que las regula debió autorizarlas el Consejero.
- Respecto al subconcepto 162.02 de 1996, que figura en el libro auxiliar de operaciones como una amplia-

ción de crédito, en el estado de modificaciones contenido en la Cuenta rendida figura como un crédito generado por ingresos, siendo ésta la correcta consideración de tal modificación según el soporte documental aportado.

La ampliación de los créditos que amparan gastos de personal, conforme a lo establecido en la LHPC y en el anexo I de las respectivas LP, compete a los titulares de las Consejerías.

### 4.3. Conclusiones.

1. No consta la aprobación, y no se han podido obtener las cifras, de los anteproyectos de presupuestos correspondientes a los ejercicios 1996 a 1998.

2. La regulación de las incorporaciones de créditos que establece la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda, de 17 de febrero de 1994, supone la introducción injustificada de un nuevo tipo de modificación presupuestaria no recogido en el TRLGP, toda vez que los incrementos en los presupuestos iniciales a que da lugar lo establecido en los artículos 8<sup>a</sup>.b) 1, 9<sup>a</sup>.b) 1 y 9<sup>a</sup>.b) 2 de la Ley Territorial 3/1993, y en el artículo 39.4 y en las D.T. Cuarta y Undécima de la LHPC pueden ser consignados mediante la habilitación de "generaciones de crédito" e "incorporaciones de remanentes de crédito".

3. El ICFEM ha contabilizado correctamente y tramitado de acuerdo con la normativa vigente las modificaciones presupuestarias, a excepción de las ampliaciones de crédito.

4. Las ampliaciones de crédito analizadas fueron autorizadas por Resolución del Director, cuando según la normativa que las regula debió autorizarlas el Consejero.

## 5. ESTADOS FINANCIEROS

### 5.1. Introducción.

Según la Instrucción de Contabilidad de los OO.AA., los Estados que anualmente habrán de rendir los Presidentes o Directores de los Organismos Autónomos, son los siguientes:

- Balance de situación a fin de ejercicio.
- Cuentas de Resultados.
- Cuadro de Financiamiento.
- Estado de Liquidación del Presupuesto.
- Operaciones de Presupuestos Cerrados.

A estos Estados Anuales se deben acompañar, al objeto de ampliar la información contenida en los mismos, los siguientes anexos:

- Balance de sumas y saldos.
- Criterios de valoración aplicados.
- Composición del inmovilizado.
- Composición del Pasivo exigible a medio y largo plazo.
- Estado de modificaciones presupuestarias.
- Estado de situación de los compromisos de gastos adquiridos con cargo a presupuestos de ejercicios futuros.
- Estado de resultados presupuestarios y de remanentes de tesorería.
- Estado de anticipos de tesorería.
- Informe sobre objetivos, costo y productividad de los servicios.
- Operaciones extrapresupuestarias.
- Estado de transferencias.
- Información complementaria para consolidación.
- Desarrollo de tesorería.
- Operaciones comerciales.

Las cuentas que han sido rendidas por el ICFEM a la Audiencia de Cuentas no se ajustan a los establecidos en la normativa de aplicación, puesto que no remiten los Anexos señalados con las letras b), c), d), h), i) y l), en tanto que remiten otros no previstos:

- Relación de terceros con operaciones superiores en el año a 500.000 ptas.
- Relación de acreedores. Presupuesto de gastos.
- Relación de deudores. Presupuesto de ingresos.

Asimismo, remiten como estado anual la Memoria, que completa, amplía y comenta la información contenida en los otros estados, la cual introdujo el nuevo Plan General de Contabilidad Pública.

A continuación se presenta, de forma resumida, en miles de ptas., la información contenida en los principales Estados Financieros rendidos por el ICFEM, correspondientes al ejercicio de 1997.

### 5.2. Liquidación del presupuesto.

Las liquidaciones de los Presupuestos de cada uno de los ejercicios analizados se recogen en el Anexo nº 1.

Como resultado de la ejecución de los Presupuestos de gastos e ingresos en cada uno de los ejercicios del periodo analizado, el ICFEM ha obtenido el siguiente resultado presupuestario:

	Resultado presupuestario			
	1994	1995	1996	1997
Derechos reconocidos	9.288.087,1	8.609.044,7	9.572.124,0	7.191.853,9
Obligaciones reconocidas	7.226.028,5	8.045.162,0	8.466.457,9	7.203.959,0
<b>Diferencia</b>	<b>2.062.058,6</b>	<b>563.882,7</b>	<b>1.105.666,1</b>	<b>-12.105,1</b>

La tendencia de obtención de resultados positivos observada en los primeros ejercicios del ICFEM, se rompió en el ejercicio 1997, con la obtención de un déficit de 12,1 Mp., que se confirma en 1998 con un déficit de 1.415 Mp.

En el Anexo nº 2 se presenta la Liquidación del Presupuesto de 1997, efectuada en base a los ajustes contables propuestos a lo largo del Informe.

### 5.3. Balance de situación.

Al contrario que ocurre con la Liquidación del Presupuesto y con las Cuentas de resultados, que refleja la información de un ejercicio presupuestario (flujos), el Balance presenta la situación patrimonial del Organismo al día del cierre del ejercicio, antes de la aplicación de resultados, recogiendo, a través de dos masas patrimonia-



les, activo y pasivo, desarrolladas cada una de ellas en agrupaciones que representan elementos patrimoniales homogéneos, la información acumulada desde el inicio de

la actividad del Organismo hasta esa fecha (estado de fondos). Por lo tanto, analizando el Balance a 31/12/97 obtenemos la situación patrimonial de todo el periodo:

<b>Activo</b>	<b>Importe</b>	<b>Pasivo</b>	<b>Importe</b>
Inmovilizado material	697.261,5	Patrimonio y reservas	4.647.887,3
Deudores	5.738.348,8	Subvenciones de capital	564.048,1
Cuentas financieras	158.993,6	Deudas a corto plazo	1.381.724,5
Resultados ptes. aplicación	4.728,8	Partidas ptes. aplicación	5.672,9
<b>Total activo</b>	<b>6.599.332,7</b>	<b>Total pasivo</b>	<b>6.599.332,7</b>

En el Anexo nº 3 se presenta el Balance de situación a 31/12/97, elaborado en base a los ajustes contables propuestos a lo largo del Informe.

#### 5.4. Cuentas de resultados.

Las Cuentas de Resultados que deben elaborar los Organismos Autónomos son las siguientes:

- Cuenta de resultados corrientes del ejercicio.

- Cuenta de resultados extraordinarios.
- Cuenta de resultados de la cartera de valores.
- Cuenta de modificaciones de derechos y obligaciones de ejercicios anteriores.
- Cuenta de Resultados del ejercicio, antes de su distribución.

<b>Debe</b>	<b>Importe</b>	<b>Haber</b>	<b>Importe</b>
Gastos de personal	1.049.267,8	Renta de la propiedad y...	137.463,4
Tributos	1.967,9	Transferencias corrientes	6.667.250,1
Trabajos, suminist. y serv. ex.	141.642,6	Otros ingresos	166.755,1
Subvenciones de explotación	2.102.245,8	Resultados corrientes (perdidas)	86.006,9
Transferencias corrientes	3.541.877,3		
Transferencias de capital	220.474,1		
<b>Total</b>	<b>7.057.475,5</b>	<b>Total</b>	<b>7.057.475,5</b>

En cuanto a los resultados extraordinarios, en 1997 se obtiene un beneficio de 74.796.934 ptas., como

consecuencia del saldo de dos epígrafes:

<b>Debe</b>	<b>Importe</b>	<b>Haber</b>	<b>Importe</b>
Otros motivos de cargo	50.896,1	Otros motivos de abono	125.693,0
Resultados extraordinarios (beneficio)	74.796,9		
<b>Total</b>	<b>125.693,0</b>	<b>Total</b>	<b>125.693,0</b>

Como el ICFEM no posee inmovilizado financiero no tiene resultados de la cartera de valores.

Por lo que se refiere a las modificaciones de derechos y obligaciones de ejercicios cerrados:

<b>Debe</b>	<b>Importe</b>	<b>Haber</b>	<b>Importe</b>
Rectificaciones del saldo de obligaciones reconocidas	-700,0	Rectificaciones del saldo de derechos reconocidos	5.781,1
Modificaciones de derechos y obligaciones (beneficio)	6.481,1		
<b>Total</b>	<b>5.781,1</b>	<b>Total</b>	<b>5.781,1</b>

En base a todo lo anterior la Cuenta de Resultados del ejercicio queda de la siguiente manera:

<b>Debe</b>	<b>Importe</b>	<b>Haber</b>	<b>Importe</b>
Resultados corrientes del ejercicio (pérdida)	86.006,8	Resultados extraordinarios (beneficio)	74.796,9
		Modificaciones de derechos y obligaciones (beneficio)	6.481,1
		Pérdida neta total	4.728,8
<b>Total</b>	<b>86.006,8</b>	<b>Total</b>	<b>86.006,8</b>

### 5.5. Remanente de Tesorería.

El Remanente de Tesorería es la magnitud que se obtiene por la diferencia entre los derechos reconocidos netos pendientes de cobro, más los fondos líquidos o disponibles, y las obligaciones ciertas reconocidas netas y pendientes de

pago a corto plazo, procedentes tanto de operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias.

El Estado de Remanente de Tesorería del ICFEM presentaba la siguiente información a 31/12/97:

	Importe	Importe
<b>(+) Deudores ptes. de cobro a 31/12/97</b>		<b>5.732,7</b>
De Presupuesto de ingresos. Pto. corriente	5.725,3	
De Presupuesto de ingresos. Ptos. cerrados	0,4	
De otras operaciones no presupuestarias	12,7	
- Ingresos realizados ptes. aplicación definitiva	5,7	
<b>(-) Acreedores ptes. de pago a 31/12/97</b>		<b>1.381,7</b>
De Presupuesto de gastos. Pto. corriente	1.192,2	
De Presupuesto de gastos. Ptos. cerrados	105,4	
De otras operaciones no presupuestarias	84,1	
<b>(+) Fondos líquidos de tesorería a 31/12/97</b>		<b>159,0</b>
<b>(=) Remanente de Tesorería</b>		<b>4.509,9</b>

El remanente de tesorería constituye un recurso para la financiación de la Entidad. No obstante, cuando, existiendo gastos con financiación afectada, se produzca una desviación de financiación positiva, deberá distinguirse entre el remanente de tesorería afectado, que sólo podrá utilizarse para dar cobertura a los gastos a cuya financiación se encuentren afectados los recursos de los que se derivan tales desviaciones, y el no afectado, que es de libre disposición y, por tanto, podrá utilizarse para financiar cualquier gasto.

Existe una desviación de financiación positiva cuando los ingresos presupuestarios producidos relativos a recursos afectados han superado a los que deberían haberse producido en función del gasto efectivamente realizado que se financia con dichos recursos.

En la Memoria que acompaña a los Estados y Anexos, del ejercicio 1997, aportados por el Organismo, se efectúa el siguiente ajuste:

<b>Remanente de tesorería</b>	<b>4.509,9</b>
- Gastos comprometidos (Ejerc. futuros cap. II)	116,5
- Gastos comprometidos (Ejercicio corriente)	1.144,9
- Financiación Presup.98 s/Ley 13/1997	436,5
<b>Total remanentes libres</b>	<b>2.812</b>

Lo que equivale a:

Remanente de tesorería total	4.509,9
Remanente de tesorería afectado	1.697,9
Remanente no afectado o libre	2.812

## 6. INGRESOS

### 6.1. Aspectos generales y de ejecución.

El Presupuesto definitivo de ingresos del ICFEM en el periodo analizado tuvo un bajo grado de ejecución, salvo en el ejercicio 1994 (90'5%), alcanzando su nivel más bajo en 1997 con un 48'5%.

Peor comportamiento tuvo el grado de realización que no superó el 47%, salvo en 1994 (97'7%), alcanzando en 1995 y 1997 niveles en torno al 20%.

A continuación se presentan los ingresos (derechos reconocidos) por capítulos en los ejercicios analizados (en miles de pesetas):

Capítulos	Derechos reconocidos			
	1994	1995	1996	1997
3. Tasas y otros ingresos	54,3	34.461,1	130.117,5	167.090,0
4. Transferencias corrientes	7.295.205,6	5.709.078,0	6.556.481,7	6.667.250,1
5. Ingresos patrimoniales	25.590,8	378.603,3	129.456,9	137.128,5
7. Transferencias de capital	1.962.602,3	2.475.588,0	2.739.900,0	189.883,0
8. Variac. activos financieros	4.634,1	11.314,3	16.167,9	30.502,3
<b>Total</b>	<b>9.288.087,1</b>	<b>8.609.044,7</b>	<b>9.572.124,0</b>	<b>7.191.853,9</b>

Se observa el fuerte peso que tienen las transferencias, en especial las corrientes, representando más del 95% de los ingresos totales del Organismo en todos los ejercicios.

Los ingresos del capítulo 8 corresponden a reintegros de depósitos y fianzas constituidas.

Los ingresos del ICFEM, que están sometidos, en virtud del Decreto 126/1986, de 30 de julio, a fiscalización previa y, a partir de la entrada en vigor del Decreto 28/1997, de 6 de marzo, mediante el control inherente a la toma de

razón en contabilidad y control posterior (efectuado éste mediante el ejercicio del control financiero permanente), no han estado sometidos a ningún tipo de fiscalización. Esta circunstancia afecta fundamentalmente a los ingresos del capítulo 3.

### 6.2. Tasas y otros ingresos.

Los ingresos del capítulo 3 proceden básicamente de reintegros de subvenciones concedidas y, a partir de 1996, de apremios e intereses de demora y otros ingresos diversos. Los derechos reconocidos, por ejercicios, para cada uno de esos conceptos fueron los siguientes:

Conceptos	Derechos reconocidos			
	1994	1995	1996	1997
380. Reintegros ejerc. cerrados	54.312	34.461.074	129.153.627	165.480.502
381. Reintegros ejerc. corriente				584.698
390. Apremios e int. de demora			868.267	961.695
399. Otros ingresos diversos			95.631	63.132
<b>Total</b>	<b>54.312</b>	<b>34.461.074</b>	<b>130.117.525</b>	<b>167.090.027</b>

Los ingresos por el concepto 399 corresponden a devoluciones de ingresos indebidos a la Tesorería General de la Seguridad Social.

Todos los ingresos por estos conceptos se contabilizan cuando se produce el cobro, es decir, se efectúa el contraído simultáneo, cuando se detecta el abono en cuenta corriente, incluso en el caso de los reintegros.

En el caso de reintegros de subvenciones concedidas por el Instituto se debe contraer el derecho en el momento en que se dicta la resolución exigiendo el reintegro de la misma.

Según el Decreto 6/1995, de 27 de enero, las cantidades a reintegrar de ayudas y subvenciones concedidas, en el momento en que se produzca la resolución del expediente

de reintegro, dictada por el órgano concedente, tienen la consideración de ingresos de Derecho público.

El ICFEM, hasta la fecha de emisión del presente Informe, no está contabilizando los derechos por reintegros, a pesar de haber dictado Resoluciones de expedientes de reintegro. En ejercicios anteriores a 1997 sólo constan 3 Resoluciones (1 en 1995 y 2 en 1996) en todos ellos resolviendo la no procedencia del reintegro, lo cual no afecta a los ingresos del periodo.

En 1997 se dictaron un total de 30 resoluciones en las que se exige el reintegro de subvenciones, cuya relación figura en el Anexo nº 4. Sólo en 9 de ellos se cuantifican los intereses de demora, que ascienden a 14.142.768 ptas.

Ejercicio	Reintegro	Intereses de demora	Total
1997	67.683.744	14.142.768	81.826.512

Este hecho implica que el ICFEM debió contabilizar en 1997 ingresos (derechos reconocidos) por importe de 67.683.744 ptas. en el concepto 380 y por 14.142.768 ptas. en el 390 (ajuste nº 1).

### 6.3. Transferencias corrientes y de capital.

Los ingresos por transferencias, capítulos 4 y 7, proceden exclusivamente de la Comunidad Autónoma, de un solo concepto en cada capítulo (410 y 710).

El reconocimiento del derecho de las transferencias se contabilizan, generalmente, cuando se recibe copia

del documento de reconocimiento de la obligación por parte de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, y el cobro cuando se tiene conocimiento del ingreso efectivo.

En el Balance a 31/12/97 figura, en el pasivo, en subvenciones de capital recibidas un saldo de 564.048.072 ptas. Esta cuenta debe recoger, en el haber, la totalidad de las subvenciones de capital recibidas por el Organismo, que suman un importe de 7.368 Mp. (ajuste nº 2).

1994	1995	1996	1997	Total
1.962.602.283	2.475.588.000	2.739.900.000	189.883.000	7.367.973.283

Y se carga, con abono a cuentas del subgrupo 40 en el caso de reintegros, y con abono a la cuenta 100 "Patrimonio" por la totalidad o parte de su saldo si se acordara su integración en dicha cuenta.

Los fondos recibidos por el ICFEM de la Comunidad Autónoma proceden, a su vez, de tres fuentes: de la propia Comunidad Autónoma, de la Administración del Estado y de la Unión Europea.

A continuación se presenta el importe, total y por ejercicios, de los fondos recibidos por el ICFEM (derechos reconocidos), tanto en transferencias corrientes como de capital, de la Comunidad Autónoma, clasificadas por su origen (Fondo Social Europeo, Estado o la propia Comunidad Autónoma), o directamente de la Administración del Estado (en miles de ptas.):

S/Comunidad Autónoma	1994	1995	1996	1997	Total
Comunidad Autónoma	2.908.839	3.344.789	3.942.049	1.999.196	12.194.874
Administración del Estado	3.032.804	903.127	2.570.274	2.147.225	8.653.431
Fondo Social Europeo	3.014.208	3.936.749	2.657.387	2.647.995	12.256.339
<b>Total</b>	<b>8.955.851</b>	<b>8.184.665</b>	<b>9.169.710</b>	<b>6.794.416</b>	<b>33.104.644</b>
<b>S/ ICFEM</b>	<b>9.257.808</b>	<b>8.184.666</b>	<b>9.296.382</b>	<b>6.857.133</b>	<b>33.595.989</b>
<b>Diferencia</b>	<b>-301.957</b>	<b>0</b>	<b>-126.672</b>	<b>-62.717</b>	<b>-491.345</b>

Las diferencias detectadas entre lo registrado en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma y en el del Instituto obedecen a transferencias recibidas por el ICFEM directamente de la Administración del Estado, incorporadas directamente al Presupuesto del Organismo.

#### 6.4. Ingresos patrimoniales.

Los ingresos del capítulo 5 proceden básicamente de intereses de depósitos, aunque en algunos ejercicios aparecen ingresos por intereses de títulos y valores y otros ingresos patrimoniales.

Conceptos	Derechos reconocidos			
	1994	1995	1996	1997
500. Intereses de títulos y valores		45.064.994		
520. Intereses de depósitos	25.590.798	333.538.268	129.244.036	136.501.739
599. Otros ingresos patrimoniales			212.835	626.806
<b>Total</b>	<b>25.590.798</b>	<b>378.603.262</b>	<b>129.456.871</b>	<b>137.128.545</b>

Los ingresos obtenidos en el ejercicio 1995 por el concepto 500 corresponden a los intereses de una operación financiera de inversión en activos financieros entre mayo y agosto de ese año.

Los ingresos obtenidos en los dos últimos ejercicios por otros ingresos patrimoniales se refieren a bonificaciones de la Seguridad Social.

#### 6.5. Conclusiones.

1. Más del 95% de los ingresos del ICFEM en el periodo 1994-1997 proceden de transferencias, en especial las corrientes.

2. El ICFEM realiza la gestión y recaudación de los derechos de acuerdo con la normativa vigente y los procedimientos aplicados por el Organismo son adecuados para asegurar el control de los mismos, salvo en lo que se refiere a los ingresos por reintegros de subvenciones concedidas.

3. Los saldos de deudores de los Estados Financieros se corresponden con derechos debidamente reconocidos y se presentan de acuerdo con los principios contables que le son de aplicación.

4. Los ingresos del ICFEM no han estado sometidos a ningún tipo de fiscalización. Esta circunstancia afecta fundamentalmente a los ingresos por reintegros de subvenciones concedidas.

5. En cuanto a los reintegros, sólo se reconocen derechos por este concepto cuando se produce el cobro de los mismos, es decir se produce un contraído simultáneo. Sin embargo, existen resoluciones exigiendo el reintegro de subvenciones que debieron generar un reconocimiento de derechos por ese concepto y no han sido contabilizados. Es decir, existen derechos no contabilizados por reintegros por un importe aproximado de 67,7 Mp. y 14,1 Mp. de intereses de demora.

En consecuencia, el saldo de deudores está infravalorado en 81.826.512 ptas., al no recoger los pendientes de cobro de los ingresos por reintegros referidos en el párrafo anterior.

### 7. GASTOS

#### 7.1. Aspectos generales y de ejecución.

El Presupuesto definitivo de gastos del ICFEM en el periodo analizado tuvo un grado de ejecución bajo y claramente decreciente, pasando de un 70'4% en el ejercicio 1994 a un 48'4% en 1997.

El grado de realización fue en general bajo puesto que no superó el 60%, salvo en 1997, que alcanzó el 83'5%.

A continuación se presentan los gastos (obligaciones reconocidas) por capítulos en los ejercicios analizados (en miles de pesetas):

Capítulos	Obligaciones reconocidas			
	1994	1995	1996	1997
1. Gastos de personal	406.251,8	591.693,4	806.408,5	853.537,4
2. Compra de bienes ctes. y s.	103.802,2	153.482,5	139.198,9	162.527,0
4. Transferencias corrientes	5.522.695,5	4.917.876,2	4.806.416,4	5.644.123,1
6. Inversiones reales.	288.672,1	351.269,5	125.693,1	292.795,1
7. Transferencias de capital	899.972,9	2.022.526,7	2.578.354,2	220.474,1
8. Vción. activos financieros	4.634,0	8.313,7	10.386,8	30.502,3
<b>Total</b>	<b>7.226.028,5</b>	<b>8.045.162,0</b>	<b>8.466.457,9</b>	<b>7.203.959</b>

Destacan sobremanera las transferencias, que absorben más del 80% de los gastos totales del Organismo en todos los ejercicios, siendo superior al 86% en los tres primeros.

Se observa que el ICFEM no ha tenido en el periodo analizado gastos en los capítulos 3 y 9, debido a que no ha acudido al endeudamiento.

Los gastos de personal y los de transferencias (capítulos 4 y 7), por su importancia cuantitativa y cualitativa, se analizan en próximos capítulos del Informe.

El capítulo 8, que tiene una escasa relevancia en el total de gastos del Instituto, corresponde a anticipos reintegrables al personal.



## 7.2. Ejecución del presupuesto de gastos por programas.

El Presupuesto del ICFEM del ejercicio 1997 se distribuyó en seis programas presupuestarios. Todos ellos se

integran en el grupo de función 3 "Seguridad, Protección y Promoción Social".

El siguiente cuadro refleja los créditos iniciales y las modificaciones de estos programas (en miles de pesetas):

Programa	Crédito inicial	Modificac. netas	%	Crédito definitivo
322C Fomento del Empleo	5.144.000,0	1.517.793,0	55'5	6.661.793,0
322D Asistencia técnica	169.682,0	0,0	0'0	169.682,0
322E Dirección y gestión adm. del ICFEM	1.691.367,0	588.925,4	21'5	2.280.292,4
322F Fomento y promoción de la Ec. Social	489.000,0	60.707,4	2'2	549.707,4
324A Formación Profesional Ocupacional	4.666.175,0	321.815,3	11'8	4.987.990,3
325A Potenciación y desar. de la estr. empr.	0,0	244.441,9	8'9	244.441,9
<b>Total</b>	<b>12.160.224</b>	<b>2.733.683</b>	<b>100</b>	<b>14.893.907</b>

Donde destaca el elevado importe de las modificaciones del programa 322C, como consecuencia de la no ejecución en su totalidad de la convocatoria de 1996 de este tipo de subvenciones, lo que originó que se incorporaran esos

créditos al ejercicio de 1997, en el que no se efectuó convocatoria.

El siguiente cuadro refleja el estado de ejecución de los diferentes programas presupuestarios (en millones de pesetas), en el ejercicio 1997:

Programa	Crédito definitivo	Obligacion. reconocid.	Grado ejec.
322C Fomento del Empleo	6.661.793,0	1.504.748,7	22'6
322D Asistencia técnica	169.682,0	159.847,5	94'2
322E Dirección y gestión ad. ICFEM	2.280.292,4	1.179.514,3	51'7
322F Fomento y promoción Econom. Social	549.707,4	328.756,1	59'8
324A Formación Profesional Ocupacional	4.987.990,3	3.863.570,6	77'5
325A Potenciación y desar. de la estr. empr.	244.441,9	167.521,8	68'5
<b>Total</b>	<b>14.893.907</b>	<b>7.203.959,1</b>	<b>48'4</b>

Destaca el bajo grado de ejecución de los créditos de los programas que gestionan subvenciones, en especial el de Fomento del Empleo. Esta circunstancia también se da en

los ejercicios 1994 a 1996, como refleja el siguiente cuadro:

Programa	Grado de ejecución (%)		
	1994	1995	1996
322C Fomento del Empleo	54'5	71'9	62'2
322F Fomento y promoción Economía Social	-	-	56'8
324A Formación Profesional Ocupacional	78'9	49'0	60'1
325A Potenciación y desarr. de la estruc. empr.	69'1	57'5	22'6

Sin embargo, hay que tener en cuenta que una parte de este bajo nivel de ejecución no es imputable al Organismo, sino que es consecuencia de la "no disponibilidad de crédito" adoptada por Acuerdo del Gobierno en los cuatro ejercicios, por importe de 700 Mp. de 1994, 2.682 Mp. en 1995, 1.147 en 1996 y 4.813 Mp. en 1997.

Esta circunstancia se ve agravada si se analiza la ejecución temporal del presupuesto por programas. Del análisis de la liquidación por trimestres, se deduce que la mayor

parte del presupuesto asignado a programas de subvenciones se ejecuta en el cuarto trimestre del ejercicio, no superando el reconocimiento de obligaciones en los ejercicios 1994 a 1997 el 15%, salvo en el año 1997 para los programas 324A y 325A, con un grado de ejecución del 36'8% y 18'6%, respectivamente.

Como muestra se aporta la ejecución de los créditos del ejercicio 1997, al final del tercer trimestre:

Programa	Crédito definit.	Oblig. recon.	Grado ejec.
322C Fomento del Empleo	6.831.280.823	471.778.9600	7'1
322D Asistencia técnica	169.682.000	27.428.076	16'2
322E Dirección y gestión ad. ICFEM	2.023.264.792	742.298.852	32'6
322F Fomento y promoción Ec. Social	528.813.501	58.384.859	10'6
324A Formación Profesional Ocupac.	4.827.990.340	1.835.956.523	36'8
325A Potenc. y desar. de la estr. empr.	244.441.867	45.441.998	18'6

Desde el punto de vista de la gestión de subvenciones por parte del ICFEM este hecho supone una clara ineficacia dado que la tramitación de las mismas se concentra en el último trimestre del año dando lugar a un colapso administrativo y a la incorporación de remanentes de crédito al ejercicio siguiente, y a una serie de incidencias relacionadas con los expedientes

de concesión de subvenciones, que se comentan en el capítulo 12.

### 7.3. Gastos de funcionamiento.

El siguiente cuadro muestra el detalle, por ejercicios, de los gastos (obligaciones reconocidas) del capítulo 2 por artículos presupuestarios:

Capítulos	Obligaciones reconocidas			
	1994	1995	1996	1997
20. Arrendamientos	20.479.699	589.472	3.444.220	0
21. Reparac., manten. y conserv.	1.203.044	4.524.306	11.769.802	11.020.354
22. Material, suministros y otros	68.408.612	128.860.875	104.229.421	133.544.341
23. Indemnizac. por razón del s.	13.710.826	19.507.842	19.755.502	17.962.339
<b>Total</b>	<b>103.802.181</b>	<b>153.482.495</b>	<b>139.198.945</b>	<b>162.527.034</b>

El mayor peso de los gastos del capítulo recae en el artículo 22 (en torno al 80% en los tres últimos ejercicios), y dentro del mismo la mayor importancia cuantitativa la tienen los gastos en publicidad, teléfonos, seguridad y energía eléctrica.

La tramitación y contabilización de los gastos corrientes siguen el procedimiento tipo de ejecución de los gastos presupuestarios y el procedimiento especial de las habilitaciones de pago, de acuerdo con la normativa de la Comunidad Autónoma.

Para verificar la aplicación del procedimiento normal, mediante el que se ejecutan la mayoría de los gastos del capítulo (en el ejercicio 1997, el 70'7%), se analizaron una serie de expedientes de este tipo de gastos, de los ejercicios 1995 a 1997, en los que se pudo verificar su correcta aplicación presupuestaria, su adecuada contabilización en el periodo y que el gasto estaba debidamente justificado documentalente.

### 7.4. Habilitaciones de pago.

Por Resolución del Director, de 2 de junio de 1995, se establece en el ICFEM el sistema de Anticipos de Caja Fija para la provisión con carácter extrapresupuestario de fondos destinados a la atención inmediata por las Habilitaciones de pago de gastos periódicos o repetitivos, tales como dietas, gastos de locomoción, material no inventariable, conservación y otros de similares características, excepto los gastos correspondientes a atenciones protocolarias (partida 226.01) y estudios y trabajos técnicos (partida 227.06).

Se establecen en esa Resolución dos Habilitaciones de pago de ámbito territorial:

- **Habilitación de pago en Las Palmas de Gran Canaria**, cuyo ámbito será el de las islas de Fuerteventura, Gran Canaria y Lanzarote.

- **Habilitación de pago en Santa Cruz de Tenerife**, cuyo ámbito será el de las islas de El Hierro, La Gomera, La Palma y Tenerife.

Cada Habilitación está facultada para la atención de los gastos a que se refiere esta Resolución que se ejecuten en su ámbito territorial, con algunas excepciones:

- cuando el gasto tenga ámbito regional, se atenderá por la Caja de Santa Cruz de Tenerife.

- los gastos imputables a las partidas presupuestarias 226.02 (Publicidad y Propaganda), y 226.06 (Reuniones y Conferencias), se atenderán exclusivamente por la Habilitación de Santa Cruz de Tenerife.

- los gastos imputables a la partida presupuestaria 230.00 (Indemnizaciones por razón del servicio), se atenderán por la Habilitación de Santa Cruz de Tenerife; no obstante, se atenderán por ambas Habilitaciones los gastos por este concepto en caso de anticipos.

Sin embargo, en la Habilitación de Las Palmas en 1996 se imputaron a los subconceptos 226.02 y 226.06, 26.000 y 99.450 ptas., respectivamente, y en el ejercicio 1997 162.367 ptas. correspondiente al concepto 226.06.

Ascendiendo el importe total del capítulo 2 del estado de gastos del Presupuesto de este Instituto para 1995, a la cantidad de 186.638.000 ptas., se concedió, dentro del límite del 7% establecido en el artículo 9.1 del Decreto de Gobierno de Canarias 40/1995, de 10 de marzo, y sin perjuicio de los incrementos o disminuciones que resulten procedentes, un anticipo de 9.500.000 ptas., que se distribuye entre las Habilitaciones de la siguiente forma:

- Habilitaciones de Las Palmas de Gran Canaria: 3.500.000 ptas.

- Habilitaciones de Santa Cruz de Tenerife: 6.000.000 de ptas.

Con posterioridad, por Resolución del Director 06/02/97, se amplió el anticipo concedido a la Habilitación de Santa Cruz de Tenerife hasta 9.172.600 ptas.

El trabajo de fiscalización realizado ha consistido, por un lado, en el análisis de la correcta justificación de las cuentas y, por otro, en el análisis de los diferentes libros de contabilidad que los Habilitados deben llevar.

En relación a los libros, los Habilitados no llevan uno de los establecidos por la Intervención General en su Resolución de 12 de abril de 1995, a saber, el Registro Auxiliar de Efectivo de Caja, porque no manejan dinero en efectivo. Por otra parte, en la Habilitación de Las Palmas no consta la Ficha Auxiliar de Valores, en la que se deben registrar todas las retenciones en concepto del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (y de Capital) que haya efectuado el Habilitado en los pagos que realiza, así como las autoliquidaciones del IGIC.

No obstante, se considera que con la información suministrada por los libros que llevan es suficiente para un buen control de los fondos manejados por los Habilitados.

Por lo que respecta a la justificación de las cuentas, se comparó el importe total de todos los subconceptos del capítulo 2 contenidos en el resumen por subconceptos del libro auxiliar de operaciones con el importe por subconceptos contenido en el Resumen de Anticipos y reposiciones de las dos Habilitaciones, correspondientes a los ejercicios 1995 a 1997 y se analizó la justificación documental correspondiente a determinados pagos extraídos aleatoriamente de la Ficha Auxiliar de Anticipos de Caja Fija por concepto presupuestario. En todos los casos se pudo comprobar que se correspondían con los pagos efectuados y constaban debidamente archivados por conceptos presupuestarios.

En la Habilitación de Santa Cruz de Tenerife se detectó un descuadre entre el resumen de anticipos y reposiciones y la contabilidad correspondientes al año 1997, por importe de 2.073.303 ptas.

Analizados los justificantes de tales conceptos presupuestarios, se pudo comprobar que se trataba de facturas correspondientes al año 1997 que se justificaron antes del 31 de enero de 1998, y que no se contabilizaron como gastos de 1997. Se propone un ajuste en la liquidación de 1997 y en el Balance (ajuste nº 3).

### 7.5. Conclusiones.

1. Más del 80% de los gastos totales del ICFEM en el periodo 1994-1997 se corresponde con transferencias, corrientes y de capital, las cuales se concretan en la concesión de subvenciones de Fomento del Empleo, Formación y Fomento de la Economía Social.

2. Los programas presupuestarios que gestionan subvenciones han tenido durante 1997 un bajo grado de ejecución de sus créditos, destacando el programa 322C Fomento del Empleo, que sólo alcanzó el 22'6%.

3. La mayor parte del presupuesto asignado a programas de subvenciones se ejecuta en el cuarto trimestre del ejercicio, no superando el reconocimiento de obligaciones en los ejercicios 1994 a 1997 el 15%, salvo en el año 1997 para los programas 324A y 325A. Lo cual implica que el ICFEM concentra la tramitación de las subvenciones en el último trimestre del año, lo que conlleva una serie de consecuencias negativas y pone de manifiesto

una clara ineficacia del Instituto en la gestión de su principal actividad.

4. La tramitación y contabilización de los gastos corrientes efectuada por el ICFEM se ha adecuado a la normativa vigente y los mismos han sido debidamente contabilizados, salvo en lo que se refiere a los tramitados mediante las Habilitaciones de pago.

5. Por lo que se refiere a las Habilitaciones de pago, no consta que lleven en la Habilitación de Las Palmas la Ficha Auxiliar de Valores, en la que se deben registrar todas las retenciones en concepto del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (y de Capital) que haya efectuado el Habilitado en los pagos que realiza, así como las autoliquidaciones del IGIC. No obstante, se considera que con la información suministrada por los libros que llevan las Habilitaciones es suficiente para un buen control de los fondos manejados por los Habilitados.

6. Por lo que respecta a la justificación de las cuentas, en la Habilitación de Santa Cruz de Tenerife se detectó un descuadre entre el resumen de anticipos y reposiciones y la contabilidad correspondientes al año 1997, por importe de 2.073.303 ptas. Analizados los justificantes de tales conceptos presupuestarios, se pudo comprobar que se trataba de facturas correspondientes al año 1997 que se justificaron antes del 31 de enero de 1998, y que no se contabilizaron como gastos de 1997.

## 8. PERSONAL

### 8.1. Aspectos generales y de ejecución.

Los gastos de personal son, después de las transferencias corrientes y de capital, el capítulo más importante del Presupuesto de gastos del ICFEM, desde el punto de vista cuantitativo, en el periodo analizado. Su peso en relación al total del Presupuesto definitivo ha ido en continuo aumento, pasando del 4'7% en 1994 al 7'9% en 1997. Ha tenido un incremento anual respecto al ejercicio anterior en torno al 30% en 1995 y 1996, y del 44'8% en 1997.

El grado de ejecución del capítulo 1 del Presupuesto ha sido elevado, superior al 85%, salvo en 1997, que se situó en el 72'1%. El grado de realización ha sido máximo, situándose por encima del 99% en todos los ejercicios.

A continuación se recoge la distribución por artículos de los gastos de personal (obligaciones reconocidas) en los ejercicios analizados (en miles de pesetas):

Capítulos	Obligaciones reconocidas			
	1994	1995	1996	1997
10. Altos cargos	7.866,8	8.207,5	7.952,2	8.019,1
12. Funcionarios	147.810,1	235.018,1	274.949,6	260.112,1
13. Laborales	160.848,8	221.655,8	349.737,7	413.537,6
15. Incentivos al rendimiento	2.269,4	2.455,4	2.601,1	3.211,1
16. Cuotas y gastos sociales	87.456,7	124.356,5	171.167,9	168.657,5
17. Gastos diversos personal	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>406.251,8</b>	<b>591.693,3</b>	<b>806.408,5</b>	<b>853.537,4</b>

El número de Altos cargos del Instituto, que se corresponde con la figura del Director, ha permanecido invariable a lo largo del periodo analizado.

Por lo que se refiere al personal, funcionarios y laborales, se observa un cierto equilibrio en los gastos de los dos artículos en los ejercicios 1994 y 1995, para producirse

una diferencia a partir de 1996 con un fuerte aumento de los laborales, llegando en 1997 a situarse un 59% por encima de los funcionarios.

El personal que ha prestado servicios en el Instituto en el periodo fiscalizado está integrado por:

- a) Personal incluido en la RPT (funcionarios y laborales).
- b) Personal laboral temporal sin plaza, transferidos del INEM por RD. 447/1994, de 11 de marzo.
- c) Personal contratado al amparo del artículo 68 de la Ley de la Función Pública.
- d) Personal laboral con contratos de trabajo por obra y servicio determinado, con cargo al capítulo de inversiones.

**8.2. Relación de puestos de trabajo.**

A través de la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo, el Gobierno de Canarias, para cada uno de sus Departamentos y Organismos Autónomos, y en este caso el ICFEM, racionaliza las estructuras internas de los órganos de su administración, fija la dimensión del personal al servicio de los mismos, determina los requisitos y méritos preferentes para ocupar cada uno de los puestos y describe y valora los

cometidos que conlleva su desempeño. Además, establece las retribuciones y los complementos asignados a cada puesto.

La plantilla de personal del ICFEM ha evolucionado de forma considerable, desde diciembre de 1993, fecha en que se aprueba su primera RPT, mediante el Decreto 318/1993, de 23 de diciembre, hasta 1998 con la entrada en vigor de la última modificación aprobada de la misma (Decreto 43/1999, de 18 de marzo).

Tras la constitución del Instituto y después de la aprobación de su Reglamento, mediante el Decreto 24/1993, de 11 de febrero, de modificación parcial de la RPT de la Consejería de Trabajo y Función Pública, se asigna personal de la Consejería para desarrollar las actuaciones al mismo encomendadas.

La RPT del Organismo, aprobada en diciembre de 1993, ha sufrido cinco modificaciones: la primera a finales de 1994 (Decreto 237/94, 16 de diciembre), una segunda a mediados de 1995 (Decreto 155/95, de 9 de junio), otra en marzo de 1996 (Decreto 41/96, de 8 de marzo), la de diciembre de 1997 (Decreto 446/1997, de 19 de diciembre) y la última, ya reseñada, de marzo de 1999.

RPT	Nº puestos	% Increm
Decreto 318/93, de 23 de diciembre.	107	
Decreto 237/94, 16 de diciembre.	109	1'9
Decreto 155/95, de 9 de junio.	206	89'0
Decreto 41/96, de 8 de marzo.	206	0'0
Decreto 446/97, de 19 de diciembre.	208	1'0
Decreto 43/99, de 18 de marzo.	207	-0'5

Esto por lo que se refiere a las RPT aprobadas, pero es necesario destacar que un gran número de estos puestos

han estado vacantes.

1997	RPT	Vacantes	%
Funcionarios	91	23	25'3
Laborales	114	24	21'1
Total	205	47	22'9

El ICFEM tiene en su Presupuesto de Gastos unas dotaciones iniciales en el capítulo 1 inferiores a la valoración económica de su RPT, porque la Dirección General de Planificación, Presupuesto y Gasto Público sólo dota al presupuesto del ICFEM con los créditos necesarios para las plazas cubiertas y no para la totalidad de las incluidas en la RPT.

Es más, en el momento de la aprobación de la RPT en vigor durante 1997 (8 de marzo de 1996) el Presupuesto del ICFEM no tenía créditos suficientes para atender la cobertura económica de los puestos que se creaban, con lo que se incumplía el artículo 18.1 de la Ley Territorial 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria (LFP).

**8.3. Personal transferido del INEM.**

Por medio de la Orden de la Consejería de Trabajo y Función Pública, de 13 de febrero de 1995, se integra a 19 funcionarios procedentes del INEM, transferidos por Real Decreto 447/1994, de 11 de marzo, en los Cuerpos, Escalas y Grupos de la Comunidad Autónoma.

La referida Orden aprueba la relación provisional, la cual es aprobada de forma definitiva mediante la Orden de 20 de julio de 1995 (publicada en el BOC nº 109 de 21/08/95).

Sin embargo, no se ha efectuado la adscripción de esos funcionarios, una vez integrados en los Cuerpos, Escalas y Grupos de la Comunidad Autónoma, a los puestos de trabajo que ocupan en el ICFEM, salvo la de algunos, como consecuencia de Sentencias Judiciales.

**8.4. Personal contratado al amparo del art. 68 de la Ley de la Función Pública.**

Como consecuencia de lo comentado en el epígrafe 6.2 sobre el elevado número de plazas vacantes de la RPT, el ICFEM ha tenido que recurrir en estos años a la contratación de personal laboral con carácter temporal al amparo del artículo 68 de la LFP, el cual establece que “podrán celebrarse contratos laborales de carácter temporal para la realización de trabajos de carácter imprevisto, urgente y no permanente, que no correspondan a un puesto de trabajo presupuestariamente dotado”.

La contratación se efectúa en régimen de Derecho Laboral y al amparo de lo previsto en el Real Decreto 2.546/1994, de 29 de diciembre. A los contratos celebrados se les aplica el III Convenio Colectivo Único del Personal Laboral de la Comunidad Autónoma y el Estatuto de los Trabajadores.



El número de personas contratadas por este sistema y el importe de las retribuciones totales, por ejercicios es el siguiente:

Ejercicio	Nº	Importe
1997	42	45.140.202
1998	11	5.829.690
<b>Total</b>		<b>50.969.892</b>

#### 8.5. Personal contratado con cargo a inversiones.

Desde 1994 hasta 1997 el ICFEM ha efectuado contrataciones de personal laboral con cargo al capítulo de inversiones, concretamente en el subconcepto 640 (gastos de inversión inmaterial).

Ejercicio	Nº	Importe
1994	35	50.999.461
1995	19	75.614.730
1996	33	60.041.228
1997	2	11.171.987
<b>Total</b>		<b>197.827.406</b>

Este personal ha sido vinculado al ICFEM con contratos laborales amparados en el convenio laboral vigente en cada momento, desarrollando, dentro de las funciones que figuran en sus contratos, las mismas labores que el resto del personal incluido en la RPT. En concreto, las dos personas contratadas por este mecanismo durante 1997, fueron contratadas el 6/02/95 hasta el 31/12/96, también

con cargo a inversiones. Por tanto, estas personas han trabajado en el ICFEM ininterrumpidamente desde febrero de 1995 en el Servicio de Administración Económico-Financiera, desarrollando tareas de contabilidad, las cuales son funciones reservadas, conforme determina el art. 67.2 de la Ley Territorial 2/1987, para ser desempeñadas por funcionario público.

En 1998 se les hizo un contrato de interinidad, al amparo de lo establecido en el art. 4 del RD 2.546/94, de 29 de diciembre.

Por otro lado, el ICFEM no ha contabilizado en su activo ninguna inversión de carácter inmaterial, puesto que no consta importe alguno en ese epígrafe del Balance de Situación a 31/12/97.

El costo del personal contratado mediante este sistema no se corresponde con gastos de inversión sino que, por las funciones que desempeñaron, son gastos de personal que debieron contabilizarse en el capítulo 1 de gastos del presupuesto. Por lo que respecta al ejercicio de 1997, se propone un ajuste a los Estados Financieros a 31/12 en este sentido, por importe de 11.171.987 ptas. (ajuste nº 4).

Durante el ejercicio 1998 se ha continuado con esta práctica, efectuándose contratos por importe de 25.677.179 ptas.

#### 8.6. Efectivos reales durante 1997.

Como consecuencia de lo analizado en los epígrafes anteriores, se obtienen los siguientes efectivos reales en el ejercicio 1997:

	Enero	Diciembre
Funcionarios RPT	68	68
Laborales RPT	89	90
Laborales transferidos del INEM	17	17
Contratados laborales (art.68 LFP)	0	42
Contratados laborales (capítulo 6)	2	2
<b>Total</b>	<b>176</b>	<b>219</b>

#### 8.7. Registro de personal y expedientes de personal.

El personal de RPT del ICFEM se encuentra inscrito, como establece el art. 19 de la LFP, en el Registro de personal de la Dirección General de la Función Pública.

Se ha analizado una muestra de expedientes de personal, y hay que destacar el perfecto sistema de archivo y la pulcritud de los mismos.

Por lo que se refiere al personal laboral, en términos generales figuran en los expedientes toda la documentación justificativa necesaria para el correcto seguimiento de la vida laboral de los empleados.

En lo que respecta al personal funcionario figura toda la documentación requerida en los expedientes.

#### 8.8. Conclusiones.

1. El procedimiento seguido por el ICFEM en la tramitación y contabilización de los gastos de personal se adecua a la normativa vigente, salvo en lo relativo al personal contratado con cargo a inversiones.

2. El ICFEM ha gastado, en el periodo 1994-1997, un total de 197,8 Mp. en la contratación de personal con cargo a inversiones de carácter inmaterial, como recurso para la contratación de personal que desempeñe funciones en el

Organismo, no vinculadas a proyectos de inversión. En concreto, las dos personas contratadas por este mecanismo durante 1997, estuvieron contratadas desde el 6/02/95 hasta el 31/12/96, también con cargo a inversiones, desempeñando tareas de contabilidad, las cuales son funciones reservadas, conforme determina el art. 67.2 de la Ley Territorial 2/1987, a funcionarios públicos.

3. El procedimiento seguido en la confección de las nóminas se adecua a la normativa vigente en la materia y es objeto de una fiscalización plena a posteriori.

4. Los expedientes de personal del ICFEM, tanto de funcionarios como de laborales, se encuentran perfectamente ordenados y archivados, constanding en ellos toda la documentación necesaria para el correcto seguimiento de la vida laboral del personal al servicio del Instituto.

5. Las Relaciones de Puestos de Trabajo del ICFEM no han servido para racionalizar las estructuras internas de los órganos de su administración y fijar la dimensión del personal al servicio de los mismos.

Se da la circunstancia de que hay personal adscrito a un Servicio prestando servicios en otro y Servicios bien dotados o sobrados de personal mientras en otros existen carencias.

Como consecuencia de lo anterior se puede concluir que la plantilla del ICFEM a 31/12/97 no era la adecuada a las necesidades y objetivos del Organismo.

La ordenación de los recursos humanos del ICFEM no se ajusta a los principios de eficacia y eficiencia.

## 9. INMOVILIZADO Y PATRIMONIO

### 9.1. Inmovilizado.

Como queda reflejado en el Balance a 31/12/97, el único inmovilizado que posee el ICFEM es el clasificado como material, con el siguiente desglose:

Cuentas	Saldo a	
	31/12/96	31/12/97
202. Edificios y otras construcciones	352.854.607	375.580.007
203. Maquinaria, instalaciones y utillaje	2.528.080	4.260.987
204. Elementos de transporte	3.933.894	3.933.894
205. Mobiliario y enseres	69.361.061	79.006.086
206. Equipos para procesos de información	150.050.749	231.230.549
208. Otro inmovilizado material	2.551.735	3.249.938
<b>Total</b>	<b>581.280.126</b>	<b>697.261.461</b>

En el que se observa que las cuentas cuantitativamente más importantes, con diferencia, son las de Edificios y otras construcciones y la de Equipos informáticos.

No existe correspondencia entre lo que figura registrado en el Inventario de bienes del Organismo y lo contabilizado en el inmovilizado, a 31 de diciembre de 1997.

Cuentas	Saldo s/balance	Saldo s/inventario	Diferencia
202. Edificios y otras construcciones	375.580.007	330.883.325	44.696.682
203. Maquinaria, instalaciones y utillaje	4.260.987	1.181.440	3.079.547
204. Elementos de transporte	3.933.894	3.933.894	0
205. Mobiliario y enseres	79.006.086	78.522.634	483.452
206. Equipos para procesos de información	231.230.549	197.218.144	34.012.405
208. Otro inmovilizado material	3.249.938	0	3.249.938
<b>Total</b>	<b>697.261.461</b>	<b>611.739.437</b>	<b>85.522.024</b>

No se han podido obtener las explicaciones de esas diferencias, pero obedecen al distinto sistema de contabilización o registro de las dos Secciones implicadas.

La Sección de Contratación y Patrimonio, que es la encargada del Inventario, controla las altas mediante la recepción del albarán de entrega del bien y posterior factura, emitiendo un certificado de inventario que se acompaña al expediente de gasto a efectos de su fiscalización.

Pero en el Servicio de Administración Económico-Financiera contabilizan en base a los expedientes de gasto, documento contable correspondiente a la inversión o adquisición de bienes.

Una de las diferencias puede deberse a los bienes en adscripción, que deben contabilizarse en la cuenta o cuentas del inmovilizado correspondientes, pero que no deben constar en el inventario de bienes del ICFEM, sino en el de la Administración que las adscribe.

No se han dado bajas en el inventario, aunque existe constancia de elementos del inmovilizado que están en desuso.

No consta ningún bien del inmovilizado asegurado, salvo el seguro obligatorio de los vehículos, cuando determinados bienes, si no todos, deberían tener algún tipo de seguro con el fin último de salvaguardar los activos en previsión de posibles riesgos, en especial los bienes inmuebles y otros de considerable valor económico, como prevé el artículo 323 del Decreto 133/1988, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.

No se dotan amortizaciones por la depreciación sufrida por los bienes del inmovilizado, cuando así está contempla-

do en el Plan de Contabilidad Pública y en el art. 24 del referido Reglamento de la Ley de Patrimonio. La Audiencia de Cuentas ha realizado un cálculo global de las dotaciones para amortizaciones en función de la información de que se dispone, estimando la vida útil de los bienes por grupos homogéneos y utilizando un sistema de amortización lineal. Como consecuencia de esos cálculos se ha obtenido un valor de la amortización acumulada del inmovilizado material a 31/12/97 de 196.668.086 ptas., al que habría que sumar la correspondiente a un inmueble adscrito, que no figura contabilizado, como se verá en el siguiente epígrafe.

### Inventario de bienes.

La relación de los bienes y derechos de los que sea titular, utilicen o tengan adscritos los Organismos Autónomos integran, por medio de relaciones separadas, el Inventario General de bienes y derechos de la Comunidad Autónoma, como establece el art. 21 del Decreto 133/1988, y están obligados, por el art. 22, a colaborar en la confección del mismo, mediante la remisión a la Consejería de Hacienda de las relaciones correspondientes, firmadas por su Director.

El ICFEM llevaba, hasta mediados de 1998, el inventario de sus bienes y derechos de forma manual, mediante fichas individuales y Libro de inventario. Como consecuencia de la actuación de la Audiencia de Cuentas, ha pasado a llevarlo por medios informáticos.

Según el art. 20 del Reglamento, el Inventario debe incluir, separado por secciones:

- La totalidad de los bienes inmuebles y derechos sobre los mismos.

- Los bienes muebles, con excepción de aquellos cuyo valor sea inferior al límite fijado por la Consejería de Hacienda, que por Resolución, de 19 de julio de 1993, estableció en 15.000 ptas.
- Los valores mobiliarios, créditos y derechos de propiedad incorporal.
- Vehículos.
- Los derechos de garantía, tales como hipotecas, avales y fianzas.

- Concesiones demaniales y administrativas.

El inventario del ICFEM recoge bienes muebles de valor inferior al importe fijado por la Consejería de Economía y Hacienda como unidad inventariable.

### 9.2. Patrimonio y reservas. (Financiación básica)

Este subgrupo de cuentas, que representa los recursos propios del Organismo destinados, en general, a financiar el activo fijo, está integrado por estas tres cuentas:

Cuentas	Saldo a	
	31/12/96	31/12/97
100. Patrimonio		536.776.075
101. Patrimonio en adscripción		44.504.051
130. Resultados pendientes de aplicación		4.066.607.138
<b>Total</b>		<b>4.647.887.264</b>

El Patrimonio es la cuenta representativa de la diferencia entre el valor de los bienes activos y pasivos propiedad de la Entidad, o sea, el Neto Patrimonial. Para que esta cuenta represente su verdadero sentido debería incorporársele el saldo de la cuenta 130, Resultados pendientes de aplicación, saldo que el ICFEM no ha aplicado nunca desde el inicio de sus actividades.

El movimiento de la cuenta 130 es sólo contra la cuenta 890, por los resultados del ejercicio (beneficios o pérdidas) y contra la 100, por la aplicación de los resultados positivos acumulados incorporándolos a Patrimonio, por decisión del Organismo. La otra opción posible es mantener de forma indefinida el saldo de esa cuenta, sin aplicar.

La Audiencia de Cuentas considera que el ICFEM debió incorporar el saldo de Resultados pendientes de aplicación a Patrimonio con el fin de reflejar de forma más clara en el Balance el Patrimonio Neto del Instituto. En este sentido, se propone un ajuste al Balance a 31/12/97, traspasando de la cuenta 130 a la 100, un importe de 4.061.878.298 ptas. (ajuste nº 5), dejando en ella un saldo equivalente a las pérdidas del ejercicio 1997, por importe de 4.728.840 ptas.

#### Patrimonio en adscripción.

La cuenta 101 recoge, en un Organismo Autónomo, el valor de los bienes que le han sido adscritos, para su explotación o utilización, procedentes de otro Ente del sector público.

El ICFEM no ha contabilizado el inmueble adscrito mediante Resolución del Director General de Patrimonio y Contratación, de 23 de febrero de 1994, por el que se adscribe la superficie de 1.533,44 metros cuadrados correspondiente a la primera planta del edificio sito en la Avenida Príncipe de España de Ofra, Santa Cruz de Tenerife, al Instituto Canario de Formación y Empleo, correspondiéndole a éste el ejercicio de las funciones de gestión, administración y conservación del inmueble.

En el acta de Adscripción del citado inmueble que tuvo lugar en Las Palmas de Gran Canaria a 8 de marzo de 1994, se establece que dicha adscripción será anotada en el

Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

De acuerdo con la Instrucción de Contabilidad, cuando un bien de una Entidad se adscribe a un Organismo Autónomo, se produce el alta en la Contabilidad de éste y la baja en la Contabilidad de la Entidad, contabilizándose los bienes del inmovilizado por el ente que los utiliza, y no figurando en la contabilidad del ente que los adscribe pero sí en su inventario; sin embargo, el inmueble de referencia no consta en los estados contables del ICFEM, aunque sí en el Inventario General de la Comunidad Autónoma de Canarias, como perteneciente a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, con fecha de adquisición 1 de julio de 1983, sin valor de adquisición y con un valor de mercado de 265.557.600 ptas.

El ICFEM, en la fecha del acta de Adscripción, debió contabilizar el inmueble, con cargo a la cuenta 202, Edificios y otras construcciones, y con abono a la cuenta 101, Patrimonio en adscripción, por el valor de adquisición del bien, que debió facilitarle la Dirección General de Patrimonio, o, en su ausencia, por el valor de mercado que figura en el Inventario de la Comunidad Autónoma. Por tal motivo, se propone un ajuste en el sentido indicado (ajuste nº 6).

Como consecuencia de este alta en el inmovilizado material, habría que proceder a calcular su amortización, una vez estimada su vida útil y su valor residual. Con los mismos criterios que los utilizados para el cálculo global de la amortización del conjunto del inmovilizado material, se ha efectuado el cálculo de la amortización de este inmueble, obteniéndose un importe aproximado de 33.194.700 ptas., que, sumados a los calculados con anterioridad, hacen un total de 229.862.786 ptas. Por este motivo se propone un ajuste al balance, por ese importe, por la amortización acumulada a 31/12/97 (ajuste nº 7) y otro a la Cuenta de resultados, por la dotación del ejercicio de 1997 (ajuste nº 8), por importe de 81.101.615 ptas., que afecta al Balance por la vía del resultado del ejercicio.

Por otra parte, el importe que figura registrado en la cuenta 101 se corresponde con:

	Importe (ptas.)
202. Edificios y otras construcciones	38.400.000
206. Equipos para procesos de información	6.104.051
<b>Total</b>	<b>44.504.051</b>

La anotación contable por importe de 38,4 Mp. corresponde a obras de reforma y ampliación en la sede del ICFEM de Santa Cruz de Tenerife. Constan los Documentos Contables y las certificaciones de obra. En este caso, está correctamente contabilizado en el inmovilizado, pero no el abono en la cuenta de Patrimonio en adscripción.

Respecto a la anotación contable descrita por la partida "Equipos para procesos de información cedidos" consta factura, de fecha 26 de noviembre de 1991, a nombre de la Dirección General de Trabajo, fecha anterior a la constitución del ICFEM. Pero, en esa misma factura figura el "Recibí: conforme", sin fecha, del Director del Instituto y existe el documento de pago de esa factura, tramitado por el ICFEM, intervenido de conformidad por el Interventor Delegado y pagado el 5 de enero de 1994.

El elemento clave en esta operación es la fecha en que se recibió el suministro objeto de la contratación, que si fue en la fecha que figura en la factura no pudo ser el ICFEM quién lo recibiera, sino la Dirección General de Trabajo, en cuyo caso no se entiende que el pago lo efectuara el ICFEM. Teniendo en cuenta el "Recibí" del Director y que la factura la paga el ICFEM, la Audiencia de Cuentas considera que el bien es propiedad del Instituto, por tanto, debe figurar en su inmovilizado, y no, como en el caso anterior, en la cuenta 101.

Por tanto, se propone un ajuste en el sentido de dar de baja de la cuenta 101 la totalidad de su saldo (ajuste nº 9).

### 9.3. Conclusiones.

1. El inventario de bienes del ICFEM no recoge la totalidad de sus bienes, ni siquiera la totalidad de los que figuran contabilizados en el inmovilizado material.

2. Ninguno de los bienes del inmovilizado se encuentra asegurado, salvo el seguro obligatorio de los vehículos, cuando determinados bienes deberían tener algún tipo de seguro con el fin último de salvaguardar los activos en previsión de posibles riesgos, en especial los bienes inmuebles y otros de considerable valor económico, como prevé el artículo 323 del Decreto 133/1988, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.

3. El ICFEM no ha contabilizado el inmueble, sede del Organismo en Santa Cruz de Tenerife, adscrito mediante Resolución del Director General de Patrimonio y Contratación, de 23 de febrero de 1994, ni figura en su inventario.

4. No se dotan amortizaciones de los bienes del inmovilizado. Con las estimaciones efectuadas por la Audiencia de Cuentas, la amortización acumulada del inmovilizado material debería registrar un saldo aproximado de 229.862.786 ptas.

5. El ICFEM tiene contabilizados en su activo dos inversiones, en la cuenta 202 y en la 206, por un importe total de 44,5 Mp. con abono a la cuenta Patrimonio en adscripción, que no debieron abonarse a esa cuenta, puesto que el primero de los gastos corresponde a unas obras de mejora de su sede en Santa Cruz de Tenerife y el segundo a unos equipos informáticos, que fueron adquiridos con cargo el presupuesto de Instituto.

## 10. CONTRATACIÓN

El procedimiento por el que se lleva a cabo en el ICFEM la contratación administrativa y la tramitación de los expedientes es el previsto en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y demás normas aplicables, correspondiendo su gestión a la Sección de Patrimonio y Contratación.

El control interno en materia de contratación se desarrolla de acuerdo con el contenido de la función interventora que le compete a la Intervención Delegada con sujeción a lo establecido, hasta mayo de 1997, en el Decreto 126/1986, de 30 de julio, por el que se aprobó el Reglamento de la Función Interventora y, con posterioridad a esa fecha, en el Decreto 28/1997, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General.

Se ha apreciado una cierta debilidad de control interno durante los ejercicios 1993 y 1994 en relación con las recepciones de suministros, dado que en algunos casos se desestimó por parte de la Intervención General la asistencia a las recepciones, de acuerdo con la Resolución de 8 de junio de 1992.

Del análisis de los procedimientos y formas de adjudicación de la totalidad de los contratos celebrados por el ICFEM en el periodo analizado, se obtiene la siguiente información:

Ejercicio	Cont. directa/ Proc. negociado	Concurso	Subasta
1994	100%	-	-
1995	33'3%	33'3%	33'3%
1996	-	100%	-
1997	-	100%	-

Se observa una mejora en las formas de adjudicación, pasando de adjudicarse el 100% de los contratos por contratación directa en 1994, a la utilización del concurso en la totalidad de los celebrados en los ejercicios 1996 y 1997.

Para verificar el procedimiento utilizado en la contratación administrativa y comprobar si se ha ajustado o no la normativa aplicable, se han analizado 18 expedientes de los ejercicios 1994 a 1997, cuya relación se aporta en el anexo nº 5. Del análisis de los mismos se deduce que el procedimiento por el que se lleva a cabo en el ICFEM la contratación administrativa y la tramitación de los expedientes se ajusta a lo establecido en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y demás normas aplicables.

## 11. TESORERÍA

### 11.1. Aspectos generales.

Se ha analizado el procedimiento seguido por el Organismo en lo que se refiere a la gestión de su Tesorería y verificado, mediante pruebas de cumplimiento, la inexistencia de debilidades de control en el mismo. Analizados una serie de documentos de pago, se pudo comprobar que, en general, se sigue el procedimiento establecido, consta la documentación preceptiva y se contabiliza correctamente.

El ICFEM posee una única Caja Pagadora, situada en la sede de Las Palmas de Gran Canaria, y dos Habilitados, una en cada una de las sedes.



Según la información contable, durante 1997 el ICFEM tenía abiertas, además de las dos cuentas de los Habilitados, diez cuentas corrientes. Sin embargo, en el Certificado comprensivo de las cuentas corrientes con las que ha operado la Entidad durante el ejercicio aportado por el Servicio de Gestión Económico-Financiera, a solicitud de la Audiencia de Cuentas, sólo figuran cinco, más las dos de los Habilitados. Del contraste de esta información con la aportada por las Entidades bancarias mediante la correspondiente circularización, se ha obtenido lo siguiente:

1. Dos cuentas del Banco Exterior, que figuran en contabilidad con saldo cero a 31/12/97, no constan en el Certificado porque el ICFEM dio órdenes de cancelación, mediante dos oficios remitidos en 1996, y según la carta enviada por el Banco éstas permanecen activas.

2. Una cuenta del Banco de Crédito Local, que figura en contabilidad con saldo cero a 31/12/97, no consta en el Certificado, y según la carta enviada por el Banco está cancelada.

3. Una cuenta de la Caja Rural de Canarias que consta en el Certificado y cuya información coincide con la aportada por la Entidad, y en la que también existe una orden del ICFEM de cancelación y traspaso del saldo, que la Caja no ha atendido.

4. Una cuenta de la Caja General de Ahorros de Canarias, que figura en contabilidad con saldo cero a 31/12/97, no consta en el Certificado, y según la carta enviada por el Banco está cancelada.

5. Una cuenta de la Caja Rural Provincial de Tenerife que figura en contabilidad con saldo cero a 31/12/97, no consta en el Certificado y existe una orden de cancelación. Esta Entidad no respondió a la circularización.

6. Una de las dos cuentas del Banco Central Hispano fue cancelada en abril de 1997.

De lo anterior, se deduce que las discrepancias se encuentran en la información reflejada en contabilidad, donde siguen apareciendo cuentas efectivamente canceladas, en concreto tres.

Por otra parte, el ICFEM debería hacer un seguimiento a las cuentas que ordena cancelar, para asegurarse de que efectivamente la Entidad bancaria ejecuta su orden. Este es el caso de tres cuentas (dos del Banco Exterior y una de la Caja Rural de Canarias).

### 11.2. Gestión de los fondos.

Como ya se ha visto en el capítulo 4, el ICFEM ha obtenido por la gestión de sus fondos de tesorería los siguientes ingresos:

Conceptos	Derechos reconocidos			
	1994	1995	1996	1997
500. Intereses de títulos y valores		45.064.994		
520. Intereses de depósitos	25.590.798	333.538.268	129.244.036	136.501.739
<b>Total</b>	<b>25.590.798</b>	<b>378.603.262</b>	<b>129.244.036</b>	<b>136.501.739</b>

El ejercicio 1995 fue el único en que se obtuvieron ingresos por intereses de títulos y valores, que corresponden a una operación financiera con la Caja Insular de Ahorros de Canarias, una inversión en Activos Financieros sin retención, por importe de 2.000 millones de pesetas durante tres meses, autorizada por el entonces Director del Instituto.

De dicha operación no consta ningún tipo de estudio o informe que demuestre que las condiciones ofrecidas

por ese producto sean las mejores que se podían haber obtenido, ni sobre la rentabilidad y seguridad de la misma.

Los ingresos obtenidos por intereses de depósitos son a partir de 1995 elevados, indicativo de la existencia de una gran cantidad de fondos en las cuentas bancarias.

De la información ofrecida por el Arqueo de situación de fondos por meses, se obtiene lo siguiente:

Ejercicio	Saldo medio	Intereses	Rentabilidad aprox. (%)
1995	3.073.601.039	333.538.268	10'85
1996	1.978.000.573	129.244.036	6'53
1997	1.784.326.283	136.501.739	7'65

De lo que se deduce, por un lado, que el ICFEM ha mantenido en el periodo 1995-1997 unos saldos medios de tesorería muy elevados, superiores a los 1.700 millones de pesetas. Y, por otro, que ha obtenido por los mismos una alta rentabilidad.

Un Organismo Autónomo tiene competencias para la gestión de su tesorería, pero al proceder sus fondos en su mayor parte de la Comunidad Autónoma, no es razonable que el Instituto disponga de unos elevados saldos medios de tesorería. La Comunidad, en base al establecimiento de un plan de disposición de fondos del ICFEM, debe acompañar sus transferencias de fondos a las necesidades de aquél.

### 11.3. Conclusiones.

1. El procedimiento utilizado por el Organismo en el manejo y custodia de los fondos y en la gestión de la Caja Pagadora se ajusta a la normativa vigente y es adecuado para un buen control de los fondos públicos.

2. En el ejercicio 1995 el ICFEM efectuó una inversión en Activos Financieros con una Entidad bancaria, sin que conste la existencia de análisis o informes sobre la rentabilidad y seguridad de esa inversión.

3. El ICFEM recibe los fondos procedentes de las transferencias de la Comunidad Autónoma sin ajustarse a un plan de disposición de fondos del Organismo, lo que ha conllevado que el Instituto haya dispuesto, en el periodo 1995-1997, de unos saldos medios de tesorería mensuales superiores a los 1.700 millones de pesetas.

**12. SUBVENCIONES**

**12.1. Aspectos generales.**

El ICFEM ha gastado en transferencias, entre 1994 y 1998, un total de 33.617,4 Mp., más de un 85% del gasto

total de los ejercicios correspondientes a dicho periodo. En el cuadro se recogen las obligaciones reconocidas, de los dos capítulos de transferencias, por ejercicios (en miles de pesetas):

Capítulos	Obligaciones reconocidas				
	1994	1995	1996	1997	1998
4. Transferencias corrientes	5.522.696	4.917.876	4.806.416	5.644.123	6.558.981
7. Transferencias de capital	899.973	2.022.527	2.578.354	220.474	446.023
<b>Total</b>	<b>6.422.668</b>	<b>6.940.403</b>	<b>7.384.771</b>	<b>5.864.597</b>	<b>7.005.004</b>

Las transferencias corrientes son las que se utilizan para la financiación de operaciones corrientes de los beneficiarios, mientras que las de capital se conceden para el establecimiento de la estructura básica de los mismos.

El gasto en transferencias se ha materializado en la concesión de subvenciones de formación, de fomento del

empleo y de apoyo a la economía social que, por estar reguladas por normativa diferente y gestionadas por Servicios distintos, se analizan por separado.

El total de subvenciones concedidas en el periodo analizado (26.612 Mp.), se distribuyen, por cada uno de estos tipos, de la siguiente manera:

Tipo de subvención	Obligaciones reconocidas			
	1994	1995	1996	1997
Formación	4.161.647.661	3.000.271.566	3.742.130.762	3.863.570.626
Fomento del Empleo	1.812.998.529	3.617.858.443	3.349.739.477	1.504.748.701
Economía Social	448.022.190	322.272.887	292.900.387	496.277.945
<b>Total</b>	<b>6.422.668.380</b>	<b>6.940.402.896</b>	<b>7.384.770.616</b>	<b>5.864.597.272</b>

Como ya se comentó en el capítulo 3, los Servicios sectoriales del ICFEM efectúan todas las fases del proceso relacionado con las subvenciones que les corresponden:

1. **Elaboración de la normativa** (Órdenes de concesión de las distintas líneas que gestionan).

2. **Gestión de las subvenciones:** tramitación de las solicitudes, verificación del cumplimiento de los requisitos y propuesta de concesión o denegación de la subvención.

3. **Seguimiento:** verificación de la correcta aplicación de la subvención concedida a su finalidad.

4. **Tramitación de los expedientes de reintegro,** que incluye la propuesta de inicio de expediente de reintegro, análisis de la documentación y/o alegaciones aportadas por el interesado, así como la propuesta de resolución de cualquier recurso que se presente en cualquiera de las fases del proceso.

Del análisis llevado a cabo en esta materia, se deduce que el ICFEM ha descuidado, con carácter general, las fases 3ª y 4ª del proceso descrito. Hasta mediados de 1997 el Organismo prácticamente no había iniciado expedientes de reintegro de subvenciones, a pesar de existir muchas subvenciones pendientes de justificar. Sólo consta la existencia de tres resoluciones de expedientes de reintegro en ejercicios anteriores a 1997 (uno en 1995 y dos en 1996), todos ellos de subvenciones de formación y en los tres se determina la no procedencia del reintegro.

Es a partir de julio de 1997 cuando el ICFEM empezó a revisar expedientes antiguos (desde 1989), exigir al beneficiario la justificación, y tramitar los expedientes de reintegro.

A pesar de que los primeros expedientes exigiendo el reintegro de subvenciones son de 1997, en las liquidaciones de los presupuestos del ICFEM de los ejercicios 1994

a 1997 figuran ingresos por este concepto, que corresponden, como ya se comentó en el capítulo 5, a devoluciones o reintegros de subvenciones por parte de los beneficiarios, por iniciativa de los propios beneficiarios o a instancias del Instituto durante la fase de seguimiento de los expedientes, pero no como consecuencia de la instrucción de un expediente de reintegro.

**12.2. Subvenciones pendientes de justificar.**

Según información suministrada por la Intervención General, al mes de septiembre de 1998, el ICFEM tenía un total de 4.646 expedientes de subvenciones pendientes de justificar, por un importe total de 10.275 Mp., con esta clasificación:

	Nº exped.	Importe
Corporaciones Locales	419	4.433.088.091
Otras Entidades	4.227	5.841.927.618
<b>Total</b>	<b>4.646</b>	<b>10.275.015.709</b>

Se obtuvo de la Intervención Delegada la misma información a 30 de junio de 1999, fecha de cierre del trabajo de campo, alcanzando la cifra de 3.871 expedientes por importe total de 10.964,1 Mp., más otros 197 expedientes de los que no se disponía del importe, los cuales podrían sumar entre 500 y 1.000 Mp. más.

A pesar del esfuerzo realizado, durante 1998 y 1999, por los Servicios gestores de subvenciones en la depuración de estos expedientes pendientes de justificar de ejercicios anteriores, mediante la exigencia de la justificación y/o, en su caso, del reintegro de las cantidades anticipadas, el importe pendiente de justificar ha aumentado como consecuencia de la incorporación de todos los expedientes del ejercicio 1998.

### 12.3. Fiscalización de los expedientes de subvenciones.

Para verificar los expedientes de concesión de subvenciones tramitados por el ICFEM, se procedió a seleccionar una muestra aleatoria de dichos expedientes, mediante un programa informático creado por la Audiencia de Cuentas.

Para ello se optó por estratificar los expedientes de subvenciones en dos categorías:

	1994	1995	1996	1997	Total exped.	Total importe	% s/ nº de exped.	% s/ importe subven.
Formación	1	12	13	49	75	1.712.265.138	6	11'1
Empleo	22	23	19	19	83	978.179.041	1'6	10'2
Economía Social	5	9	7	15	36	125.449.305	3'1	9
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>44</b>	<b>39</b>	<b>83</b>	<b>194</b>	<b>2.815.893.484</b>	<b>2'6</b>	<b>10'7</b>

En 1997 no hubo convocatoria de subvenciones de Empleo, 18 de los expedientes que aparece en el ejercicio 1997 son de la convocatoria de 1996 y corresponde a los dos ejercicios.

La muestra que se seleccionó de Formación fue mayor como consecuencia de las debilidades detectadas en la valoración inicial del control interno.

La muestra total analizada representa aproximadamente el 2'3% del número total de expedientes tramitados por el ICFEM en el periodo y el 9'1% respecto al importe de las subvenciones concedidas.

Es importante destacar la disparidad existente en el contenido de los expedientes de subvenciones tramitados por el Instituto en las tres materias. Mientras los expedientes de Empleo y Economía Social se pueden considerar normales en relación con otros expedientes de subvenciones, los de Formación tienen una particularidad y es la de ser, en general, muy voluminosos, puesto que contienen la documentación de todos los cursos y de los alumnos de cada curso. La fiscalización de los 75 expedientes de Formación supone haber verificado 534 cursos con un número de alumnos de 9.488, lo que hace un total de 144.142 horas controladas. Considerando que la media de documentos que integran la justificación de un curso es de 205, se han analizado aproximadamente 110.000 documentos, sólo en las subvenciones de formación.

A continuación, en los tres siguientes epígrafes, se exponen los resultados de la fiscalización de los expedientes de subvenciones, por materias.

### 12.4. Subvenciones de formación.

Las subvenciones en materia de formación ocupan un papel predominante dentro de las líneas de actuación del Instituto, habiéndose concedido aproximadamente un total de 14.767,6 Mp. entre 1994 y 1997, más del 55% del total de subvenciones concedidas por el ICFEM en ese periodo.

Estas subvenciones se recogen en el programa presupuestario 324A, Formación Profesional Ocupacional, que se divide en los siguientes subprogramas y acciones:

- Formación Ocupados.
  - Formación de Investigadores.
  - Plan Nacional de Inserción y Formación Profesional.
- Se divide, a su vez, en las siguientes acciones:

- Por tipos de subvenciones (Formación, Empleo, Economía Social).

- Por ejercicios (1994, 1995, 1996, 1997).

Como resultado se obtuvieron doce muestras distintas, que conforman la muestra total de 186 expedientes, que se recoge en el anexo nº 6.

- Contratos-Programas.

- Centros Colaboradores.

- Convenios de Colaboración.

- Formación Profesional Ocupacional de mayores.

- Formación Profesional Ocupacional de jóvenes.

- Infraestructura Formación Ocupacional.

La relación de los expedientes en materia de formación fiscalizados figuran con los números 1 al 75 en el anexo nº 6.

Los expedientes que fueron designados en el muestreo y que correspondían a subvenciones de convenios de colaboración o de Contratos-Programas que tenían su inicio en ejercicios anteriores se analizaron en cada uno de los años de vigencia de los mismos, figurando en el muestreo como expedientes independientes en cada uno de los ejercicios, ya que las concesiones de subvención, aunque acordadas en la firma de los correspondientes convenios o Contratos-Programas, requirieron procedimientos individualizados para cada año, con resoluciones y procedimientos de justificación independientes. Así sucedió con los expedientes números 9, 11 y 14 del ejercicio 1995, y con los números 20 y 21 del ejercicio 1996. Con respecto al expedientes del ejercicio 1994 (nº 1), realmente corresponde al muestreo realizado en el año 1997, ya que se efectuó el pago en ese año, pero el trámite de la subvención corresponde al año 1994, demorándose su pago por motivos administrativos.

#### Normativa:

- Decreto 198/1994, de 30 de septiembre, por el que se regulan las acciones de Formación Profesional Ocupacional en la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Orden de 10 de marzo de 1995, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se establecen los requisitos de solvencia y eficacia para ser entidad colaboradora en materia de ayudas y subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Orden de 28 de junio de 1995 por la que se desarrolla el Decreto 198/1994, de 30 de septiembre, por el que se regulan las acciones de formación profesional ocupacional en la Comunidad Autónoma de Canarias, estableciéndose las bases reguladoras de las modalidades de acciones formativas de Contratos-Programas y Convenios de Colaboración.

- Orden de 13 de septiembre de 1995, de convocatoria para la aprobación de Contratos-Programas de carácter trienal y convenios de colaboración para la realización de acciones formativas y regulación de las bases para la concesión de las subvenciones dirigidas a financiar su coste, en el año 1995.

- Decreto 70/1996, de 18 de abril, por el que se regulan las medidas de actuación dirigidas a la formación profesional ocupacional en la Comunidad Autónoma de Canarias, así como las bases para el acceso y mantenimiento de la condición de Centro Colaborador homologado.

- Decreto 249/1996, de 12 de septiembre, por el que se modifica la Disposición Transitoria Primera del Decreto 70/1996, de 18 de abril, por el que se regulan las medidas de actuación dirigidas a la formación profesional ocupacional en la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Decreto 230/1996, de 1 de agosto por el que se modifica el Decreto 70/1996, de 18 de abril, por el que se regulan las medidas de actuación dirigidas a la formación profesional ocupacional en la Comunidad Autónoma de Canarias, así como las bases para el acceso y mantenimiento de la condición de Centro Colaborador homologado.

- Orden de 27 de diciembre de 1996, por la que se modifica la Orden de 13 de septiembre de 1995, de convocatoria para la aprobación de Contratos-Programas de carácter trienal y Convenios de Colaboración para la realización de acciones formativas en el año 1995.

- Orden de 10 de julio 1996, por la que se aprueban las bases generales a que habrán de someterse las convocatorias públicas para la aprobación de determinadas medidas de actuación dirigidas a la Formación Profesional Ocupacional y para la concesión de las correspondientes subvenciones.

- Orden de 9 de julio de 1997, por la que se efectúa convocatoria para la aprobación de determinadas medidas de actuación dirigidas a la Formación Profesional Ocupacional y para la concesión de las correspondientes subvenciones en el año 1997.

- Orden 18 de septiembre de 1997, por la que se modifica la Orden de 9 de julio de 1997, de convocatoria para la aprobación de determinadas medidas de actuación dirigidas a la Formación Profesional Ocupacional y para la concesión de las correspondientes subvenciones en el año 1997.

#### Plan FIP:

- Real Decreto, de 3 mayo de 1993, núm. 631/1993. Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

- Orden, de 13 de abril de 1994. Desarrolla el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo de 1993, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

- Orden, de 20 septiembre de 1995, por la que se modifica la Orden, de 13 de abril de 1994, que desarrolla el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, regulador del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

La legislación reguladora de subvenciones de formación está integrada por una compleja estructura de preceptos legales de distinto rango, continuamente cambiante, que ha dado lugar a discrepancias entre el ICFEM y la Intervención. Asimismo, a toda esa normativa hay que añadir la proliferación de órdenes de concesión, modificaciones de las mismas, resoluciones del Director del ICFEM casi para cada hecho administrativo que ocurra con res-

pecto a los cursos, ya sean altas o bajas de alumnos, de cursos, modificaciones de horarios, etc.

Un cambio importante en la normativa que regula este tipo de subvenciones se produjo con la Orden de 28 de junio de 1995 y de 13 de septiembre de 1995, de convocatoria de los Contratos-Programas y convenios de colaboración para ese ejercicio, con el establecimiento de la obligación de los beneficiarios de realizar una auditoría limitada a la comprobación de la aplicación de los fondos públicos asignados cuando hasta ese momento tenían que justificar los gastos aportando los documentos acreditativos del mismo, con las implicaciones que eso trae consigo.

Las convocatorias anuales para los cursos de formación se efectúan cada año en unas fechas en las que resulta muy difícil efectuar todos los trámites administrativos necesarios para la correcta preparación, asignación y justificación de los importes de las subvenciones, dando lugar al cúmulo de incidencias detalladas a lo largo del presente informe.

Un aspecto a destacar es que la normativa que regula las subvenciones en materia de formación no contempla la posibilidad de que las Entidades colaboradoras obtengan beneficios con la ejecución de los cursos que el ICFEM les subvencione. La formación le corresponde al ICFEM y éste la lleva a cabo a través de entidades colaboradoras, que no se pueden lucrar con esta actividad. Sorprende y llama la atención, por tanto, la avalancha de solicitudes que se produce cada año en las convocatorias de las subvenciones para la Formación Profesional Ocupacional, y la cantidad de empresas constituidas con el fin de impartir este tipo de cursos. Como ejemplo, con cargo a la convocatoria de 1997 se presentaron solicitudes por un importe total de 4.200 Mp., cuando la dotación presupuestaria era de 1.236 Mp.

Del análisis y verificación del contenido de los expedientes destacan las siguientes incidencias de carácter general:

1. La incidencia que con más frecuencia aparece es que "la resolución de concesión es posterior al comienzo de los cursos concedidos", que se da en el 61'3% de los expedientes (46). A este respecto, significar que se observó en 45 de los 49 expedientes analizados del año 1997 (27 en la provincia de Las Palmas y 18 en Santa Cruz de Tenerife).

Además, en todas las subvenciones de FPO de la convocatoria de 1997 se incumple el plazo establecido en la base 6ª.5 de las Bases Generales aprobada por la Orden de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, de 10 de julio de 1996, de un mes a partir de la finalización del plazo de presentación de solicitudes, para que el Director dicte la Resolución.

La justificación de una subvención de formación con los gastos de un curso iniciado antes de la Resolución de concesión puede dar lugar a la denegación de la subvención o, en su caso, al reintegro de las cantidades percibidas.

Esta circunstancia se da, hasta 1996, debido a la utilización, con carácter general, por parte del Organismo del procedimiento de comunicación no oficial, vía telefónica, con anterioridad a la tramitación del expediente y su comunicación por el conducto legalmente establecido.

Y, a partir de 1997, como consecuencia del acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo de Administración del ICFEM, por el que se "autoriza a las entidades beneficia-



rias de las subvenciones objeto de la convocatoria efectuada por la Orden de 9 de julio de 1997 para que inicien las acciones a partir de una fecha determinada, independientemente de que se lleven a cabo todos los actos administrativos que establece la normativa de aplicación con posterioridad a la fecha de comienzo antes señalada”, acuerdo que fue comunicado por el Director a dichas entidades.

Conviene resaltar que las entidades a las que se refiere el acuerdo no se les puede considerar entidades beneficiarias, puesto que esta condición la obtienen en el momento en que se dicte, por el Director, la correspondiente Resolución. La relación de entidades “presuntas” beneficiarias a las que afecta el referido acuerdo y a las que se les comunica que pueden iniciar los cursos se ha obtenido de una propuesta de asignación de cursos, que presenta el Director del ICFEM en ese mismo Pleno, basada en la aplicación de los baremos establecidos en la Orden de convocatoria y otros expuestos por el Director, pero sin que se hayan verificado otros trámites preceptivos en la concesión de las subvenciones, como por ejemplo, que el centro está homologado.

El citado acuerdo, que se tomó con el fin de disponer de tiempo suficiente para que las entidades realicen las acciones formativas antes de concluir el ejercicio, en los términos en que se adoptó, pone de manifiesto una actuación ilegal, dejando constancia en el mismo que se adopta a sabiendas de que incumple la normativa de aplicación.

En relación con este tema, se han detectado en los ejercicios 1997 y 1998, Resoluciones del Director concediendo la “homologación provisional” a una determinada entidad y para una determinada especialidad formativa, en todos los casos en fecha posterior al referido Acuerdo del Consejo de Administración, y en algunos casos, en fecha posterior al comienzo de los cursos autorizados.

La figura de la “homologación provisional”, que no está contemplada en la normativa autonómica para esta modalidad de subvenciones, ni en la estatal del Plan FIP, surge cuando, a la hora de efectuar la resolución de concesión de las subvenciones de FPO, el Servicio gestor se encuentra con que alguna entidad de las que han sido autorizadas por el Consejo de Administración a iniciar una serie de acciones formativas no se les puede conceder la subvención porque no cumple con el requisito de la homologación de dicha especialidad formativa. En estos casos, se les otorga, mediante resolución del Director, la homologación provisional y, con posterioridad, se resuelve el expediente de concesión de la subvención.

La “homologación provisional” se otorga, según consta en la Resolución, “condicionada al desarrollo de los cursos asignados a la entidad... en virtud de los Acuerdos del Consejo de Administración celebrado el día...”. Lo que demuestra que el motivo de conceder esa homologación no es otra que la existencia de una autorización previa del Consejo de Administración del ICFEM.

Como esta homologación se otorga con posterioridad al referido acuerdo del Consejo de Administración, ésta se produce, en muchos casos, cuando los cursos ya se han iniciado. Lo que significa que en muchos casos los cursos se inician sin que la Entidad tenga homologada esa especialidad formativa.

2. Se ha detectado que en la mayoría de los casos analizados se efectúa el abono anticipado de la subvención, con lo que se aplica con carácter general lo que el régimen general de ayudas y subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias contempla como excepción (art. 27 y 28 del Decreto 6/1995, de 27 de enero, y art. 28 y 29 del Decreto 337/1997, de 19 de diciembre), puesto que para el abono anticipado deben concurrir razones de interés público o social que lo justifiquen, debidamente acreditadas en el expediente.

Se da la circunstancia de que a muchas de las entidades, comentadas en el punto anterior, que ya han iniciado, o incluso concluido, la acción formativa objeto de la subvención, se les anticipa el pago de la misma, cuando en estos casos lo procedente sería esperar a la justificación para efectuar el abono de la subvención, puesto que el Decreto 337/1997, en su art. 29, establece que para que la Resolución de concesión establezca el abono anticipado, el beneficiario debe acreditar que no puede desarrollar la actividad sin la entrega de los fondos públicos, circunstancia que es imposible de acreditar si la acción ya se ha iniciado.

Además, en el 83'3% de los casos en que se produjo el abono anticipado, el ICFEM no exigió las garantías que se prevén en el régimen general de ayudas y subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuando en el 70% de ellos el importe anticipado fue superior a 2.500.000 de ptas.

3. En el 22'7% de los casos (17 expedientes) se estimó que “los gastos materiales y otros resultaron excesivos con relación a la programación de los cursos”.

Es difícil concluir que los gastos de materiales didácticos aportados no se corresponden con los necesarios para el desarrollo de los cursos, sin examinar la contabilidad de los beneficiarios, pero en los casos detectados de la comparación de los importes justificados con las fichas de programación se puede considerar que son excesivos. Como ejemplos de los 17 detectados se pueden destacar los dos siguientes:

- **Nº 34, Audiocentro.** Dos cursos de informática, con 18 alumnos cada uno y 200 y 250 horas, respectivamente. En las fichas de programación figuran disquetes, carpetas, gomas, lápices, etc., justificándose por tales conceptos el importe de 2.815.894 ptas., lo que supone el exorbitante importe de 78.219 ptas./alumno. En este expediente también se da la circunstancia de que los cursos comenzaron en fecha anterior a la de la resolución de concesión de los mismos.

- **Nº 30, Alejandro Falcón Santana.** Dos cursos, uno de comunicación de ordenadores redes locales, con 18 alumnos y 250 horas, y otro de comercio exterior con el mismo número de horas y alumnos. En las fichas de programación figuran transparencias, apuntes, pizarras, etc. Siendo las pizarras material del que se supone dispone cada centro, parece excesivo justificar 1.401.870 ptas. en transparencias y apuntes. Los cursos comenzaron en fecha anterior a la de la resolución de concesión.

Otro tanto se puede decir de los gastos generales, en los que se incluyen los de personal directivo y administrativo estrictamente necesario, alquileres (instalaciones y maquinaria), seguros, preparación y gestión del curso, gastos de administración del Centro Colaborador y necesarios para su puesta y permanencia en actividad y publicidad

expresamente demandada para la ejecución de los cursos. Es destacable que cursos que se ejecutan simultáneamente y en un periodo de uno a dos meses, donde se supone que estos gastos son comunes para todos ellos, tengan unos gastos tan elevados. Como ejemplo se pueden citar:

- **Nº 48, Canarias Naviline, S.L.** Gastos generales por importe de 4.575.724 ptas. de siete cursos simultáneos de 150 y 175 horas (informática). De este expediente también se puede citar que los cursos se iniciaron antes de la resolución de concesión, el informe de auditoría se presentó fuera de plazo, así como la documentación de seguridad social, tributos, etc., por lo que fue reparado por la Intervención Delegada.

- **Nº 50, Centro de Estudios Marítimos del Atlántico.** Gastos generales de 3.237.491 ptas. para siete cursos. Los cursos también comenzaron en fecha anterior a la resolución de concesión.

- **Nº 71, Proesge.** Gastos generales de 1.762.238 ptas. por tres cursos simultáneos de cocina y barman. También los cursos comenzaron con antelación a la fecha de resolución de concesión.

4. En 14 expedientes (18'6%) se constató la existencia de informe desfavorable de la Intervención Delegada, aunque aquí no se incluyen aquellos en los que existió un primer reparo o defecto formal que luego fuera subsanado.

Algunos de estos expedientes llegan a convalidación por el Consejo de Gobierno, a pesar de que los reparos de la Intervención Delegada han sido confirmados por la Intervención General. Principalmente, los reparos obedecen a las presentaciones fuera de plazo de auditorías, a la documentación justificativa de los gastos, y otros elementos esenciales en los expedientes. No obstante, aunque dichos expedientes son convalidados por el Consejo de Gobierno, el Consejero de Economía y Hacienda propone que se deben confirmar dichos reparos. Esto da lugar a que expedientes que en buena lógica devendrían en reintegro de los fondos percibidos y mal justificados sean considerados correctamente aplicados y a una discriminación con el resto de los interesados que cumplen correctamente con los trámites requeridos.

5. En los 5 expedientes siguientes, todos ellos del ejercicio 1997, se ha constatado que los gastos de amortización aportados por la Entidad beneficiaria, en todos o alguno de los cursos realizados, supera el porcentaje previsto en la normativa de aplicación:

Nº exp.	Beneficiario	Importe superado
29	Academia Santo Tomás	2.298.797
42	Ayuntamiento de La Orotava	65.059
47	Ayuntamiento de Telde	1.792.251
66	Inst. Tec. de C.A.D., S.A.L.	178.571
73	Univ. Popular Fco. Afonso	10.000
	<b>Total</b>	<b>4.344.678</b>

El anexo IV de la Orden de 9 de julio de 1997, por la que se efectúa la convocatoria para la aprobación de determinadas medidas de actuación dirigidas a la Formación Profesional Ocupacional y para la concesión de las correspondientes subvenciones en el año 1997 dice, en su anexo IV (gastos subvencionables en acciones), que

*“podrán contemplarse como costes abonables a subvencionar... Gastos de amortización de instalaciones, equipos y herramientas de duración superior a un ejercicio anual”... “En ningún caso, los gastos de amortización de los bienes, que habrán de tener una relación directa con la actividad docente del Centro Colaborador o de la práctica de la empresa, podrá superar una imputación del 25 por ciento de la parte B del módulo”.*

Dada la rotundidad de la norma especificando que en ningún caso se puede superar el 25% del importe del módulo B, habría que iniciar expediente de reintegro en los casos y por los importes señalados.

6. En 12 casos (16%) se ha constatado que en la justificación “no figura la ficha del personal no docente”, donde se refleje la actividad de los mismos, titulación, horas a impartir, etc. detectándose casos en que aparecen profesores cuya cualificación profesional es la de haber recibido el mismo curso con anterioridad. Asimismo, es habitual que no figure el tipo de relación contractual que liga al profesor con el centro docente.

Los importes que figuran en el módulo A (por retribuciones del profesorado y otras actividades de los docentes) son absolutamente dispares. Tal es así que para el mismo curso varios profesores cobran diferente importe por las mismas horas, y también hay disparidades entre los mismos cursos de diferentes centros, donde se dan diferencias de hasta tres mil ptas. la hora. En el expediente número 37, un curso con dos profesores aparece con importe de 700.000 ptas., y otro curso con un profesor 1.300.000 ptas. que, estando dentro de los límites establecidos, no deja de ser significativo.

7. Se han detectado numerosos casos en los que los cursos no se imparten en las sedes de los beneficiarios de la subvención, recurriéndose a academias en donde se imparten los mismos, sin que haya una constancia clara de la relación entre ambas entidades. No obstante, para los cursos FIP existe la prohibición absoluta de la subcontratación, hecho que parece ser que se da con relativa frecuencia y que debe ser seguido con especial rigor por el ICFEM.

8. Se detecta la realización de cursos de los que no parece que existan muchas salidas profesionales, que no tienen mucho que ver con las demandas del mercado laboral.

La formación profesional ocupacional que da el ICFEM, a través de las políticas subvencionadoras, es la que ofrecen las entidades colaboradoras a través de las solicitudes de subvenciones, y no la que decide el Instituto, que debería basarse en las demandas de los desempleados o el mercado laboral canarios, detectadas a través de análisis y estudios que debería efectuar el propio ICFEM.

9. Los informes de auditoría preceptivos carecen de uniformidad en el tratamiento de la información analizada. Así, unos auditores pormenorizan los cursos, gastos asociados a los mismos, y emiten un informe completo y descriptivo, con alumnos, control de asistencias, etc., mientras en otros informes se limitan al comentario de la correcta aplicación de la subvención a los fines para los que fueron concedidos los fondos.

Por otra parte, algunos de los extremos exigidos en el alcance de la auditoría no pueden ser verificados por los

auditores porque el servicio se contrata cuando la acción formativa ha concluido.

Tras el análisis de las incidencias de carácter general, se pasa a exponer individualmente, por el orden en que aparecen en la relación del anexo nº 6, los expedientes más destacados, por el número e importancia de las incidencias detectadas, entre los que merecen una mención especial los de subvenciones específicas (nº 1, 7, 49, 51 y 72).

1. **Riusa II, S.A. (nº 1).** Se concede una subvención nominativa por importe de 25.000.000 ptas. detectándose las siguientes incidencias en el expediente: la póliza de seguros no figura y la presentación de parte de la documentación fue efectuada fuera de plazo.

Los cursos se dice, genéricamente, que comienzan el 1 de enero de 1995 y terminan el 31 de diciembre del mismo año. Los controles de asistencia no se firman y no se especifican los días en que se realizaron los mismos, solamente unas fichas con los días lunes, martes y miércoles marcados, sin especificar a qué semana ni a qué mes del año se refiere, y alguno de ellos dura "3,75 días".

En los contratos de los empleados, en algunas ocasiones las fechas de los mismos son de varios meses correspondientes al año anterior a la realización de los cursos, no demostrándose que el mismo figure en plantilla durante 1995, apareciendo el mismo personal en varios de los cursos.

En ninguna de las comunicaciones relativas a los cursos aparece el visto bueno del ICFEM, y no se realizaron inspecciones de los mismos por parte de este organismo.

Las fichas de personal docente carecen de datos significativos, como horas de curso, titulación, experiencia laboral, etc.

Por otra parte, el Consejero propone la concesión de la subvención con el 50% anticipado sin prestación de garantía "debido a la situación económica por la que atraviesan las empresas en Canarias".

2. **Asociación de Pequeños Empresarios de Economía Social (APECO) (nº 2 y nº 14).** Se inician los expedientes con la firma de un Contrato-Programa en 1995. En este año el importe subvencionado asciende a 20.394.600 ptas. Ya en este ejercicio aparecen multitud de incidencias en el expediente, como son que la póliza de seguros no consta en el expediente, no figura la ficha del personal no docente, no figura el inicio del expediente de reintegro, el informe de auditoría se presente fuera de plazo y el auditor incluye salvedades en su informe, presentación del certificado de gastos fuera de plazo, e informe desfavorable de la Intervención Delegada.

Por otra parte se detectan irregularidades en el comienzo de los cursos, falta de materiales, altas fuera de plazo, cambios no autorizado de cursos, etc. El informe de auditoría del año 1995 fue presentado con la anualidad de 1996.

Para la anualidad de 1996 el importe subvencionado ascendió a 75.868.050 ptas., de las cuales se anticiparon sin fianza 56.901.058 ptas. (todavía no se había justificado la anualidad anterior). Además de detectarse las mismas incidencias que en 1995, las horas realizadas en los cursos son siempre muy inferiores a las programadas, con lo cual la calidad de los mismos puede verse sensiblemente mermada.

Con fecha 30/07/97, y ante el cúmulo de irregularidades, el ICFEM acuerda revocar la condición de centro colabo-

rador, dejar sin efecto la subvención para 1997 y mantener la suspensión cautelar de las liquidaciones de 1995 y 1996.

Hasta el momento de realizar el presente trabajo no se ha resuelto el procedimiento de reintegro y el propio ICFEM dice que "existe dificultad en determinar los importes correspondientes". A la fecha de 1 de junio de 1999 el expediente aparece estancado, habiéndose superado el plazo de seis meses que determina el art. 8 del reglamento de procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones (RD 255/93, BOE 312 de 30/12/93), por lo que el ICFEM debe reiniciar, con toda premura la conclusión de dicho expediente, antes de que prescriban las actuaciones.

3. **Colegio San Ignacio de Loyola (nº 6).** Se firma un convenio con dicha entidad, y se concede una subvención de 44.221.200 ptas. No se ha podido verificar la realización de las condiciones impuestas en dicho convenio ya que no figuraba en el expediente ni se nos facilitó con posterioridad. No obstante se aprecian las siguientes incidencias:

- Las pólizas de seguros no cubren todo el periodo lectivo, con diferencia de hasta un mes.
- Existen certificaciones de gasto de alguno de los cursos presentadas fuera de plazo.
- Según el propio ICFEM, el centro incumple el requisito del "colectivo" al que van dirigidos los cursos.
- Según el informe de auditoría, a veces los salarios del profesorado son superiores a lo establecido en los contratos firmados con los mismos.
- Existió una mala imputación del gasto, ya que se incluyeron como gastos de materiales y medios didácticos (material fungible), parte del inmovilizado, como ordenadores, por importe de 3.789.771 ptas.
- Para dos de los cursos existió un exceso de gastos de personal docente por importe de 687.678 ptas.

4. **Comisiones Obreras Canarias (nº 7).** El beneficiario solicita subvención por 90.119.000 ptas. a efectos de realizar un proyecto formativo, con fecha 21 de octubre de 1994, y declaran que se ha procedido a la justificación de las subvenciones que se hubiesen concedido con anterioridad por los órganos de la Administración autonómica.

El beneficiario incumple el art. 19.1 c del Decreto 31/93, de 5 de marzo, al solicitar nueva subvención sin haber procedido a la justificación de las subvenciones concedidas con anterioridad, cuando tenía pendiente de justificar las acciones del año 92 por lo que se le inicia procedimiento de reintegro con fecha 27 de marzo de 1998.

Por otro lado, el Órgano concedente incumple el art. 21.3 del mismo decreto, el cual especifica que "En ningún caso podrán concederse nuevas subvenciones mientras el solicitante no haya procedido a justificar la aplicación de las recibidas con anterioridad para la misma finalidad". Asimismo se efectuó un pago anticipado de 45.059.500 ptas. (sin aportación de fianza) en diciembre de 1994 teniendo pendiente de justificación la anterior subvención.

Figura en el expediente lo que parece ser un anexo, con membrete de la Secretaría de la Presidencia del Gobierno en el que se detallan varias acciones por importe de 90.119.000 ptas. En ellas se detallan 64 demostraciones, 32 seminarios y 4 cursos.

En cuanto a la justificación del gasto de esta subvención solamente figura en el expediente información de los

cuatro cursos realizados, con alumnos, número de horas, etc., pero no figura justificación alguna de las 64 demostraciones y los 32 seminarios, siendo las “demostraciones” una terminología desconocida en el campo de las acciones de formación. Solamente figura un certificado de gastos por importe de 77.307.988 ptas. en el que se incluyen todas las actuaciones, y en donde cabe destacar los gastos de alquiler y *leasing* por 2.171.352 ptas. al mes (26.056.232 en total) y material fungible por 1.418.897 ptas. al mes (17.026.768 en total), lo cual resulta exorbitante.

Con fecha 30 de diciembre de 1995 el director del ICFEM emite un informe-propuesta a la intervención delegada en el organismo en el que se dice que “la entidad Comisiones Obreras Canarias aporta el correspondiente certificado y que, de la revisión del mismo, se desprende que el importe de los gastos ocasionados en la realización del curso ha sido de setenta y siete millones trescientos siete mil novecientos ochenta y ocho pesetas”. En el siguiente apartado dice “Que de la documentación presentada, se desprende que la subvención percibida ha sido destinada a la finalidad perseguida”....., cuando de la lectura de dicho documento lo único que se puede verificar es que las suma aritmética de las cantidades es la correcta.

Por otra parte, figuraba en el convenio la realización “a posteriori” de una auditoría financiera por parte de la Intervención General, hecho del que no se tiene constancia que se haya producido.

No obstante, por parte de esta Audiencia de Cuentas no puede considerarse justificado el expediente, máxime cuando, como se ha dicho, en el convenio se incluía la posibilidad de realizar una auditoría externa de los gastos realizados y ésta no se ha producido.

**5. Federación de Empresarios de Hostelería y Turismo de Las Palmas (nº 11, 21, 58).** Se firma en el año 1995 un Contrato-Programa, con una duración de tres años. Para la anualidad de 1995 se concedieron 58.782.415 ptas. En este ejercicio no se realizaron todos los cursos adjudicados, aunque las incidencias más destacables son las siguientes:

Entre la liquidación de los cursos FIP (Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional) efectuada por el ICFEM y lo realmente pagado existe una diferencia de 207.160 ptas. pagadas de más. No obstante, de los datos obtenidos tomando como base las comprobaciones efectuadas por personal técnico del Organismo con base en el recuento físico del expediente de los alumnos y de horas reales de los cursos debería haberse instado a un reintegro de 1.582.882 ptas.

En varios de los cursos se mezclaba personal no docente de la Federación con el de la propia academia que participó en el curso, con lo que puede haber conllevado un exceso en los gastos generales.

La Intervención reparó el expediente, entre otras cosas, porque estima que hubo subcontratación con la entidad Buropyme, existencias de facturas de material fungible en la fecha de finalización de los cursos, ausencias no justificadas de alumnos, etc.

Este expediente fue convalidado por el Consejo de Gobierno.

En el ejercicio 1996, se subvencionó por un importe total de 41.460.785 ptas., y se requirió a la entidad al

reintegro de 137.392 ptas. que, según nuestros cálculos, debieron ser 504.839. Tampoco se procedió al inicio oficial del procedimiento de reintegro.

En estos cursos fueron detectados incumplimientos graves por parte de la entidad, como la falsificación de firmas de alumnos asistentes al curso 245 “animador turístico de hoteles”. En este curso figuran como que empezaron 8 alumnos (mínimo necesario para el comienzo del curso). De varios de esos alumnos constan testimonios escritos declarando que nunca asistieron al mismo. Esto implicaba que el mismo no debía haberse iniciado y el reintegro del importe anticipado. En fechas posteriores esos alumnos fueron dados de baja. Por parte del ICFEM no se ha acometido ninguna actuación al respecto.

Durante el ejercicio 1997 tampoco se realizaron todos los cursos previstos, y se instó el reintegro de 6.581.348 ptas.

Respecto al depósito de fianza para los anticipos de subvenciones, la Federación figuraba, entre otras, como exenta por acuerdo del Consejo de Gobierno de 11/12/95. No obstante, en este caso, la exención es anterior a la firma del propio Contrato-Programa, aunque en éste se incluye en una cláusula que hay que depositar fianza.

**6. Colegio San Ignacio de Loyola (nº 18).** En el curso “aplicaciones informáticas de gestión” se detecta que dos alumnas (M<sup>a</sup> Teresa Orihuela y Regina Morales) se incorporan al curso el 16/11/96 (a trece días de la finalización), con lo cual solamente habrían realizado menos de la mitad del curso, y no procedería el pago por dichas alumnas, procediendo la devolución de 176.000 ptas. En este mismo curso figuran duplicados, y no son coincidentes, el control de firmas de los alumnos.

En algún curso se aprecian gastos de material en apariencia excesivos. En el curso de “diseño asistido por ordenador” figura como material fotocopias. En este curso el importe en fotocopias sería de cerca de 32.000 ptas./alumno.

En el curso “inglés venta y atención al público” figura como apta (y se subvenciona) la alumna Silvia Orihuela Naranjo, y en el control de asistencia no figura nunca su firma. Habría, por tanto, que solicitar la devolución de 88.000 ptas. Lo mismo ocurre en el curso de ebanista, ya que en el listado final figura Benito Suárez Florido y no aparece su firma en ningún parte de asistencia, por lo que procedería la devolución de 118.000 ptas.

**7. Canarias Ecológica, S.L. (nº 49).** Se concede la subvención por Resolución del Presidente del ICFEM de fecha 11/12/96 (r.s. 6.684 de 12/12/96) por importe de 3.300.000 ptas. para la realización de dos cursos de agricultura biológica. (Esta subvención figura en el muestreo del ejercicio 1997 al haberse abonado ese año).

Los cursos se iniciaron ambos el 18 de octubre de 1996, una semana antes de la solicitud de subvención (25/10/96, r.e. nº 18.029), y cerca de dos meses antes de la concesión de la misma.

Asimismo, el expediente es reparado y devuelto varias veces por la Intervención Delegada por diversos motivos.

**8. Centro de Formación Steinger (nº 51).** Se concede, por resolución del Presidente del ICFEM, de fecha 22/12/97 (r.s. nº 8.169, de 23/12/97), subvención por importe de 30.000.000 de ptas. para la realización de un proyecto formativo de siete cursos de vigilante de seguri-



dad. A tal efecto se firma un convenio, fechado también a 23 de diciembre de 1997, entre el Presidente del ICFEM y el representante del centro, en el que no se hace referencia a la resolución de concesión del propio Presidente, sino al acuerdo de la Comisión del Consejo de Administración de 7 de julio de 1997, donde se aprobó por unanimidad la concesión de la subvención.

El plazo de duración del convenio se establece desde la fecha de su firma hasta el 31 de diciembre de 1997, debiendo estar todos los cursos finalizados el 21 de noviembre (se firma un convenio con carácter retroactivo). Esto quiere decir que el convenio tendría una duración de 7 días, y que los cursos debían de finalizar un mes antes de la fecha de la concesión de la subvención.

En otro apartado se especifica que la justificación de la acción formativa tendría que realizarse antes del 15 de diciembre de 1997, o sea, 8 días antes de la concesión de la subvención.

**9. Escuela de Organización Industrial (EOI) (nº 56).** El ICFEM firmó un convenio de colaboración con este organismo público dependiente del Ministerio de Industria y Energía. En los ejercicios 95 y 96 presentó las certificaciones de gasto fuera de plazo, por lo que fue reparado el expediente. En el año 1997, además, los cursos comenzaron antes de la resolución de concesión, así como no se realizaron todos los cursos, y no se presentó la addenda correspondiente al ejercicio. Por otra parte, no existe resolución de anulación de los cursos no realizados. Aunque se justificaron los 28.000.000 de ptas. concedidos, solamente se pueden considerar válidos 26.650.000 ptas., ya que los importes exceden (por conceptos) del máximo justificable del 17'5% de importe subvencionable de las acciones. Este organismo con fecha 23 de febrero de 1998 propone dejar sin efecto el convenio firmado dada la rigidez que funciona en los plazos y las formas de justificación. A la fecha de realización de este trabajo no se ha abonado el importe correspondiente al resto de la anualidad de este ejercicio.

**10. Riusa II, S.A. (nº 72).** Con fecha 18/12/96 se dicta resolución por parte del Presidente del ICFEM concediendo una subvención específica por reconocido interés público a Riusa II, S.A. para la realización de cinco cursos para un total de 100 alumnos, subvencionando el 100% del coste, y con el compromiso de colocación de, al menos el 60% de los alumnos formados durante un año. El total de alumnos, según las fichas de finalización ha sido de 84 alumnos. Por similitud con el resto de los cursos en los que se abona por alumno finalizado, en este caso el importe debió ser disminuido en la cuantía correspondiente a los alumnos no finalizados.

Figuran en el expediente certificados de gastos con firma y fecha de 24 de diciembre de 1996 por los cinco cursos y, al mismo tiempo, otros certificados de gastos que se adjuntan al informe de auditoría por dichos cursos pero con conceptos y cantidades diferentes así, por ejemplo, el curso de gerente Pyme figura un certificado con importe de 6.772.783 ptas. Y con el informe de auditoría se adjunta otro por 6.730.092 ptas. En el primero de los certificados se especifica un importe de 998.666 ptas. de gastos de amortización, y en el segundo no. En el primero figura un

importe de 1.231.603 ptas. en sueldos u honorarios de profesores y en el segundo 3.374.461 ptas. por el mismo concepto. En el primero figuran 3.651.968 ptas. por gastos generales y en el segundo 1.925.156 ptas.

En las fichas de finalización y evaluación final, hay cuatro cursos que terminan en octubre y uno a mediados de noviembre, mes y medio antes de la concesión de la subvención específica. Por otra parte, tres de los cursos comienzan el 19 de agosto de 1996, diez días antes de la solicitud de subvención (29/08/96, r/e nº 11.680) a que hace referencia la propia resolución de concesión.

No consta que se hayan efectuado inspecciones en dichos cursos por parte del ICFEM.

### **12.5. Subvenciones de fomento del empleo.**

La relación de los expedientes en materia de Empleo fiscalizados figuran con los números 76 al 158 en la relación del anexo nº 6.

#### **Normativa:**

- Decreto 124/1994, de 20 de junio, por el que se regulan los programas del Gobierno de Canarias para el fomento y mantenimiento del empleo.
- Orden de 30 de agosto de 1994, de convocatoria y regulación de las bases para la concesión de las subvenciones reguladas en el Decreto 124/1994, de 20 de junio, por el que se regulan los programas del Gobierno de Canarias para el momento y el mantenimiento del empleo.
- Orden de 7 de junio de 1995, de convocatoria y regulación de las bases para la concesión de las subvenciones reguladas en el Decreto 124/1994, de 20 de junio, por el que se regulan los programas del Gobierno de Canarias para el momento y el mantenimiento del empleo.
- Decreto 69/1996, de 18 de abril, por el que se regulan los Programas para el fomento y el mantenimiento del empleo y de la economía social.
- Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan las agencias de colaboración sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo.
- Decreto 31/1993, de 5 de marzo, por el que se establece el régimen general de ayudas y subvenciones de la Administración autonómica de Canarias.
- Decreto 174/1998, de 8 de octubre, por el que se modifica el Decreto 337/1997, por el que se establece el régimen general de ayudas y subvenciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Decreto 3/1998, de 9 de enero, por el que se establece el régimen específico de las subvenciones para el fomento y el mantenimiento del empleo y de la economía social y para las acciones de formación profesional ocupacional, de la competencia del Instituto Canario de Formación y Empleo.
- Decreto 166/1998, de 24 de septiembre, por el que se suspende temporalmente para las Entidades Locales canarias, la aplicación del apartado tercero del artículo 25 del Decreto 337/1997, de 19 de diciembre, por el que se establece el régimen general de ayudas y subvenciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Del análisis y verificación del contenido de los expedientes destacan las siguientes incidencias de carácter general:

1. En relación a los expedientes fiscalizados correspondientes al Programa de Fomento a la creación de puestos de trabajo estable en las Empresas Radicadas en Canarias, para las subvenciones tramitadas en los años 1996 y 1997, la documentación que se exige como acompañamiento a la solicitud se presentó con posterioridad a ésta, dando lugar a que sistemáticamente tuviesen que formularse requerimientos, en muchos casos repetidamente, para que quedase completado el trámite de la solicitud, lo que supone una complicación de éste en relación al que operaba en los años 1994 y 1995, en cuanto a lo que supone el establecimiento generalizado de los requerimientos para el Servicio de Empleo.

2. El artículo 5.2 de las Órdenes de 30 de agosto de 1994 y de 7 de junio de 1995, establece que el Director del ICFEM habrá de resolver los expedientes durante los seis meses siguientes al día 30 de septiembre de 1994, fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes, reduciéndose este plazo a un mes en el caso de que no se hubieran producido las contrataciones, la constitución de trabajadores en autónomos o la incorporación de socios trabajadores a las entidades de economía social, para la Orden de 1994. En relación a los expedientes fiscalizados, este precepto se incumple en un 61'9% para los expedientes tramitados durante 1994 y en un 14'3% para los tramitados durante 1995.

Para los expedientes cuya tramitación se regula por el Decreto 69/1996, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 7 de agosto de 1997, se autorizó "a tramitar los expedientes del ejercicio de 1996 que hayan quedado sin resolver por causas no imputables a los beneficiarios con cargo a los créditos presupuestarios del presente ejercicio".

3. El análisis de los plazos de justificación ha dado lugar a confusiones respecto al cumplimiento de la justificación trienal y anualmente porque en ninguno de los expedientes de la muestra tomada se ha iniciado la justificación a iniciativa del beneficiario y sin previo requerimiento por parte del ICFEM, lo que supone que el primer acto de justificación en tales expedientes siempre tuvo lugar en una anualidad posterior a la que debió iniciarse, lo que consiguientemente dio lugar a que en bastantes casos se dieran por justificadas las anualidades anteriores.

4. En todos los expedientes fiscalizados la justificación de los sucesivos plazos, ante el incumplimiento generalizado de los beneficiarios de subvenciones de justificar la aplicación de los fondos percibidos, se hace previo requerimiento del ICFEM; ello supone un exceso de trámite y además, inhabilita para el inicio del procedimiento de reintegro en los casos en los que el procedimiento no se insta por parte del ICFEM ante el incumplimiento de la justificación de una anualidad posterior (expediente nº 99).

5. En la mayoría de los expedientes fiscalizados, se comprobó que los beneficiarios atienden los requerimientos de documentación justificativa formulados por el ICFEM si bien dicha documentación no siempre se presenta en los plazos establecidos en los requerimientos.

6. El ICFEM no aplica un criterio homogéneo en la iniciación del procedimiento de reintegro ante el incumplimiento por parte del beneficiario de una subvención de Fomento del empleo del deber de justificación correspondiente al primer plazo (expedientes nº 82, 96 y 107). En la mayoría de los casos, en aras del principio de economía procesal que debe regir en la Administración Pública, se efectúan sucesivos requerimientos a los beneficiarios ante el incumplimiento de los plazos de justificación.

No obstante, la Audiencia de Cuentas, en aplicación del principio de legalidad y seguridad jurídica, entiende necesario el inicio del procedimiento de reintegro desde el día siguiente al que venza el plazo que se establezca en el primer requerimiento que se efectúe.

Es fundamental de cara al logro de una gestión más eficaz y transparente que se haga un esfuerzo de concienciación de los beneficiarios respecto de la obligación de justificar y de las condiciones en que ha de justificarse la aplicación de los fondos públicos percibidos a la finalidad para la cual se otorgaron. Este objetivo es más fácil de lograr si el Instituto fuera más estricto en la exigencia de la justificación en los plazos establecidos.

7. Se ha detectado un notable déficit en el seguimiento de la justificación de subvenciones tanto en lo que se refiere al Servicio de Empleo como a la Intervención Delegada. La escasa eficacia se traduce en el significativo retraso y lentitud con que se ha iniciado dicho seguimiento, si bien hay que ponderar dicho resultado con la escasez de recursos humanos y de planificación en la definición de la RPT del Servicio de Empleo y de la Intervención Delegada para gestionar tal volumen de subvenciones. Hay que destacar, sin embargo, el esfuerzo que en la actualidad la Sección de seguimiento de justificación de subvenciones del Servicio de Empleo está realizando.

Tras el análisis de las incidencias de carácter general, se pasa a exponer los expedientes más destacados, por el número e importancia de las incidencias detectadas.

1. **Expediente nº 82.** Subvención del Programa del Fomento a la contratación de colectivos con especiales dificultades de inserción laboral. La contratación es el 6/12/94. El 4/03/96 se requiere a la empresa para que presente documentación justificativa, con notificación el 7/03/96. No consta en el expediente documentación justificativa presentada por la empresa.

El 17/06/97 se requiere a la empresa para que presente documentación justificativa, con notificación el 25/06/97. No consta en el expediente documentación justificativa presentada por la empresa.

No se inicia procedimiento de Reintegro.

2. **Expediente nº 89.** Subvención a la creación de nuevos puestos de trabajo con carácter indefinido, del Programa de Fomento a la creación de puestos de trabajo estables en las empresas radicadas en Canarias. Se aporta documentación que pone de manifiesto la existencia de una deuda con la Seguridad Social por parte de la entidad beneficiaria, aun así, el Informe del Servicio correspondiente a la primera anualidad es favorable.

En el Informe de la Intervención correspondiente al primer plazo de justificación se hace referencia a lo mencionado en el punto anterior, haciendo constar que no se

comprende que se haya emitido por el servicio gestor un informe favorable sobre la documentación justificativa presentada por la entidad beneficiaria.

La documentación justificativa correspondiente a la segunda anualidad se presenta fuera del plazo establecido en el requerimiento.

En el Informe del Servicio del segundo plazo de justificación, se hace referencia al cumplimiento total de la obligación y no al del plazo correspondiente, además, se menciona el artículo 38.1 de la Orden cuando debería referirse al artículo 13.

No consta en el expediente el Informe de Intervención correspondiente al segundo plazo de justificación.

La empresa presenta la documentación justificativa correspondiente a la tercera anualidad fuera del plazo establecido en el requerimiento.

No constan en el expediente Informes del Servicio e Intervención correspondientes al tercer plazo de justificación.

3. **Expediente nº 94.** Subvención a la conversión de puestos de trabajo temporales en indefinidos, del Programa de Fomento a la creación de puestos de trabajo estables en las empresas radicadas en Canarias. Conforme al artículo 13 de la Orden y al apartado quinto de la Resolución de concesión, el beneficiario ha venido obligado a justificar que la subvención ha sido aplicada a la finalidad para la cual se concedió, mediante la presentación anual y durante los tres años siguientes, a partir de la contratación indefinida, de "copia compulsada del libro de matrícula" y "certificación acreditativa de encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social". En este caso, la fecha de contratación indefinida fue el 21/9/94, por lo que, la justificación de las anualidades debió realizarse durante los años 95, 96 y 97.

La documentación justificativa de la primera anualidad, es presentada fuera del plazo establecido en el requerimiento.

En el Informe del Servicio se hace referencia a la justificación total y no al plazo correspondiente. Además se menciona el artículo 38.1 cuando debería referirse al artículo 13 de la Orden.

La Intervención informa que según consta en el Libro de Matrícula presentado, el trabajador que dio origen a la subvención, causó baja el 22/08/95, y no presenta parte de baja del mismo ni la sustitución, debido a ello se remite la justificación presentada en devolución, informando negativamente de la misma.

Discrepancia entre los informes.

4. **Expediente nº 96.** Subvención del mismo tipo que la anterior. Conforme al artículo 13 de la Orden y al apartado quinto de la Resolución de concesión, el beneficiario ha venido obligado a justificar ante el ICFEM durante cada uno de los tres años posteriores a la contratación indefinida, que la subvención ha sido aplicada a la finalidad para la cual se concedió, mediante la presentación de "copia compulsada del libro de matrícula" y "certificación acreditativa de encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social". En este caso, la fecha de contratación indefinida fue el 26/09/94, por lo que la justificación de las anualidades debió realizarse durante los años 1995, 1996 y 1997.

No consta informe del Servicio ni de la Intervención Delegada de la documentación justificativa presentada el 31/07/97.

El 18/11/97 se requiere a la empresa para que presente la documentación justificativa. La notificación es devuelta al ICFEM.

No constan en el expediente más requerimientos ni más informes.

5. **Expediente nº 99.** Subvención para la constitución en trabajadores autónomos o por cuenta propia, del Programa para el Fomento del Autoempleo. Del 2º Plazo de justificación no se le requiere documentación justificativa, por lo tanto el beneficiario no la presenta y se acuerda el inicio de procedimiento de reintegro el 4/09/98, notificándose al interesado mediante escrito de 30/09/98. Dentro del plazo establecido, el beneficiario presenta alegaciones manifestando su oposición al procedimiento de reintegro, dado que la documentación justificativa correspondiente al segundo plazo no le fue requerida como para el caso del primer plazo. Las alegaciones son estimadas y se dicta una Resolución del Director del ICFEM (17/12/98), por la que se pone fin al procedimiento administrativo de reintegro. Mediante tal Resolución se resuelve dejar sin efecto el acuerdo de inicio del procedimiento de reintegro de la subvención concedida, al haber quedado demostrado el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de justificación de subvenciones en los términos que han resultado probados en los antecedentes de esta resolución.

En todo caso el ICFEM debió iniciar el procedimiento de reintegro ante el incumplimiento del deber de justificación correspondiente al primer plazo, que debió tener lugar en el año 1996.

6. **Expediente nº 107.** Subvención a la creación de nuevos puestos de trabajo con carácter indefinido, del Programa de Fomento a la creación de puestos de trabajo estables en las empresas radicadas en Canarias. En el Informe del Servicio correspondiente al primer plazo se indica que sólo queda por justificar un año.

No constan en el expediente más requerimientos de documentación justificativa.

Mediante Acuerdo de Inicio de Procedimiento de Reintegro, de fecha de 20 de noviembre de 1998, notificado al interesado el 1/12/98, se inició procedimiento de reintegro de la subvención.

Mediante escrito de 4 de diciembre de 1998, dentro del plazo establecido, el beneficiario presenta alegaciones manifestando su oposición al procedimiento de reintegro por no haber incumplido la normativa aplicable en materia de justificación de subvenciones, aportando documentación acreditativa de sus alegaciones.

El 8/02/99, se resuelve dejar sin efecto el acuerdo de inicio del procedimiento de Reintegro de la subvención concedida a Mercedes Esther Torres Pérez, al haber quedado demostrado el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de justificación de subvenciones, en los términos que han resultado probados en los antecedentes de la Resolución.

7. **Expediente nº 116.** Subvención a la conversión de puestos de trabajo temporales en indefinidos, del Progra-

ma de Fomento a la creación de puestos de trabajo estables en las empresas radicadas en Canarias. El 11/03/96 el Director resuelve dejar sin efecto la resolución de concesión de la subvención del 1/12/95, ya que, según esta resolución, la empresa peticionaria aporta contrato con carácter indefinido formalizado el 1/02/96.

El 16/05/96, la empresa interpone un Recurso Contencioso-Administrativo contra la resolución del ICFEM de fecha 11/03/96.

El 9/06/97 se requiere a la empresa para que presente la documentación justificativa. La documentación se presenta el 3/07/97. Se produce este requerimiento sin tener en cuenta que el Director resolvió dejar sin efecto la resolución del 1/12/95, por la cual se concede la subvención a la empresa.

El 10/10/97 tiene entrada en el ICFEM la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, donde se estima el recurso interpuesto y se anula el acto impugnado, por ser contrario al ordenamiento jurídico, reconociendo el derecho del actor a obtener la subvención previamente reconocida.

El 25/05/98, el Director resuelve ejecutar la Sentencia recaída en el recurso contencioso-administrativo, interpuesto contra la Resolución del ICFEM de 11 de marzo de 1996, por la que se deja sin efecto la Resolución del 1/12/95 y, en virtud de la Sentencia, abonar al interesado la subvención concedida por la Resolución de 1/12/95, por un importe de 700.000 ptas.

8. **Expediente nº 118.** Subvención del mismo tipo que la anterior. El 1/10/97, se presenta documentación en la que se comunica que la empresa Miguel Ángel Rodríguez Montero, cuya actividad económica era de heladería, ha cesado en dicha actividad, pasando los trabajadores a la Entidad Mivicile Sabores S.L. y que la empresa Miguel Ángel Rodríguez Montero, es beneficiaria de una subvención del Programa conversión de puestos de trabajo temporales en indefinidos, correspondiente al trabajador Carlos Javier Sánchez Montero. Que se ha procedido a subrogar el contrato del mencionado trabajador, comprometiéndose la nueva empresa a cumplir los requisitos con los que fue concedida la subvención.

El 25/09/98, se requiere a la empresa Miguel Ángel Rodríguez Montero para que presente la documentación justificativa, con notificación el 9/10/98. El 22/10/98, la empresa Mivicile Sabores S.L., presenta la documentación.

Se acuerda el inicio de procedimiento de reintegro por no constar en el expediente la documentación justificativa de Miguel Ángel Rodríguez Montero.

Mediante escrito de 23 de febrero de 1999, el beneficiario, dentro del plazo establecido, presenta alegaciones manifestando su oposición al reintegro por los siguientes motivos: niega haber incumplido la normativa aplicable en materia de justificación de subvenciones, aportando documentación acreditativa de sus alegaciones. Tras requerimiento verbal, procede a remitir nueva documentación justificativa en fecha 30/3/99.

El 7/04/99, se resuelve dejar sin efecto el acuerdo de inicio del procedimiento de reintegro de la subvención concedida, al haber quedado demostrado el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de justificación de subvenciones.

9. **Expediente nº 120.** Subvención del mismo tipo que las dos anteriores. Se comienza a requerir la documentación justificativa a partir de 1997.

La Intervención informa que de la documentación presentada, se desprende que la entidad tiene una deuda con la Seguridad Social.

Se inicia el procedimiento de reintegro el 18/08/98.

El 29/09/98 se presenta un escrito aclaratorio por parte de la entidad subvencionada donde se solicita, una vez realizadas las oportunas comprobaciones y vistas las alegaciones tengan a bien anular el expediente de reintegro.

El 3/02/99 se procede no acordar el reintegro.

10. **Expediente nº 122.** Programa de Fomento a la contratación de Colectivos con Especiales Dificultades de Inserción Laboral. La subvención se concede por Resolución de fecha 30/12/96, siendo el período de contratación subvencionado el comprendido entre las fechas 15/10/96 y 14/10/99.

La trabajadora contratada pertenece al colectivo de jóvenes desempleados menores de 25 años en busca del primer empleo.

Con fecha 13/10/98, a efectos de justificación de la subvención, la entidad beneficiaria presenta el contrato de trabajo indefinido y un parte de alta de una nueva trabajadora alegando que se produce baja voluntaria de la anterior el 30/09/98.

El artículo 45.1 del Decreto 69/1996 establece que si la relación laboral que dio origen a la subvención se extinguiera antes del plazo convenido, el beneficiario de la subvención vendrá obligado a cubrir el puesto de trabajo con un nuevo trabajador que reúna los requisitos que dieron origen a la subvención, sin embargo, la trabajadora sustituta es mayor de 25 años, no constanding autorización del ICFEM para su contratación de acuerdo con el artículo 45.2 del referido Decreto.

Con fecha 23/03/99 consta acuerdo de inicio de procedimiento de reintegro siendo la causa determinante del reintegro no haber aportado documentación justificativa de la subvención otorgada.

A fecha de fiscalización por esta Audiencia de Cuentas (14/06/99), la entidad beneficiaria no ha procedido a justificar la subvención (TC1 y TC2 correspondientes al periodo de contratación), ni tampoco ha procedido a reintegrar ninguna cantidad.

11. **Expediente nº 138.** Consta solicitud de subvención del Programa para el Fomento del Autoempleo "Subvenciones de Rentas de Subsistencia", Sección 3ª del Capítulo II del Decreto 69/1996, con fecha 30/12/96, por la que se solicita una subvención por importe de 500.000 ptas.

Con fecha 6/04/99 consta requerimiento de documentación justificativa, certificado del INSS que acredite que continúa en alta y al corriente de sus obligaciones con el mismo, de acuerdo con el artículo 22 del Decreto 69/1996, que establece dicha obligación durante 3 años a partir del alta como autónomo.

A fecha de fiscalización del expediente por esta Audiencia de Cuentas, 16/06/99, no consta en el expediente contestación a dicho requerimiento.

Desde que se solicita la subvención hasta que se le concede transcurre algo más de un año y medio, lo cual



supone una notable lentitud en el trámite imputable con toda probabilidad a la escasez de medios personales que en el caso de este tipo de subvención podría desvirtuar su finalidad.

**12. Expediente nº 140.** Subvención para Asistencia Técnica, del Programa para el Fomento del Autoempleo. La concesión por Resolución de fecha 19/05/97 se ajusta a derecho.

Respecto a la justificación, el artículo 22 del Decreto 69/1996, establece que los perceptores de estas subvenciones deberán presentar, al objeto de justificar la realización de la actividad que fundamenta la concesión, anualmente y durante los tres años siguientes a su constitución como autónomo, certificación expedida por el INSS que acredite que continúa en alta y al corriente en sus obligaciones con el mismo.

De acuerdo con ello, dado que el alta en el INSS del beneficiario como autónomo tuvo lugar con fecha 1/12/96, éste deberá acreditar el cumplimiento de las obligaciones señaladas hasta el 1/12/99, sin embargo en el Informe del Servicio de Empleo de fecha 29/03/99, se aduce textualmente lo siguiente:

“3.- Con fecha 19/02/99, la empresa subvencionada presenta recibos de honorarios profesionales, con pago del IGIC correspondiente, y certificación de estar en alta y al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social.

4.- De la documentación aportada, se desprende que la empresa subvencionada ha justificado la subvención concedida en virtud del Decreto ya mencionado”.

Por tanto, se da por justificada la subvención con anterioridad a que finalice el transcurso del período en que han de mantenerse la citadas obligaciones.

#### **Plan Territorial de Apoyo al Empleo y la Formación.**

La finalidad del presente Programa, inserto en las previsiones del Plan Integral de Empleo de Canarias, previsto en las bases económicas del Régimen Económico Fiscal de Canarias, es el fomento de aquellas iniciativas que generen empleo en los ámbitos locales, en el contexto de las directrices globales del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, del Plan de Desarrollo de Canarias y de la Concertación Social, a través de fórmulas de empleo y formación, a fin de prevenir la aparición del paro de larga duración, facilitando a los parados un empleo temporal y la posibilidad de una formación que los cualifique.

Asimismo, con esta política activa de empleo, se intenta, por un lado primar la puesta en marcha por las entidades locales de aquellas acciones que generen empleo estable, y por otro favorecer el acceso a la contratación de determinados grupos de trabajadores que se encuentran con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo.

Ha estado regulado durante los ejercicios 1995 y 1996 por el Decreto 148/1995 y el Decreto 142/1996.

Durante el año 1995 fueron beneficiarios de estas subvenciones los 7 Cabildos canarios, la Mancomunidad del Norte de Tenerife y 79 de los 87 Ayuntamientos. Y, durante 1996 los beneficiarios fueron los 7 Cabildos, la Mancomunidad del Norte de Tenerife y 78 Ayuntamientos.

Del total de expedientes del Plan Territorial de Apoyo al Empleo y la Formación se seleccionaron aleatoriamente 4:

2 correspondientes a 1995 y otros 2 a 1996, concretamente los siguientes:

<b>Año</b>	<b>Beneficiario</b>	<b>Importe</b>
1995	Cabildo Insular de Gran Canaria	237.218.688
1995	Mancomunidad del Norte de Tenerife	120.408.066
1996	Ayuntamiento de Telde	77.554.190
1996	Ayuntamiento de Candelaria	11.192.846

Como resultado de la fiscalización de dichos expedientes se obtuvieron las siguientes conclusiones:

1. En todos los expedientes de la muestra seleccionada la solicitud se presentó dentro del plazo establecido en la normativa aplicable.

2. Para la adjudicación de las subvenciones el Presidente del ICFEM propondrá al Consejo de Administración de dicho Organismo las acciones y número de trabajadores que pueden ser objeto de financiación. A la vista de dicha propuesta, el Consejo de Administración del ICFEM seleccionará las acciones y trabajadores que serán objeto de subvención, como consecuencia de las restricciones presupuestarias, con arreglo a los siguientes criterios:

- a) Índice de desempleo existente en el término municipal de realización de las acciones.
- b) Incidencia social de la acción.
- c) Incidencia de la acción en el desarrollo socioeconómico de la zona.

Sin embargo, de acuerdo con los requisitos de justificación exigidos (certificación de los gastos) el ICFEM no puede tener constancia de que los trabajadores contratados efectivamente hayan desarrollado la actividad cuyo fomento fue objeto de la subvención, ni de la incidencia social en el desarrollo socioeconómico de la zona.

3. Para los casos del Ayuntamiento de Telde y de Candelaria se comprobó que el abono del segundo cincuenta por ciento de la subvención tuvo lugar el mismo día que el abono de la primera mitad de la misma (31/12/96) sin que el ICFEM pudiera comprobar que los trabajadores estaban efectivamente contratados y pertenecían a los colectivos certificados, contraviniendo lo establecido en el artículo 15 del Decreto 142/96, de 20 de junio. Esta circunstancia se dio en todos los expedientes del PTAEF de 1996.

La documentación que se relaciona en dicho artículo, y cuya presentación es preceptiva para la realización del pago del segundo cincuenta por ciento, fue aportada con posterioridad al 6 de mayo de 1997 por el Ayuntamiento de Candelaria y al 5 de febrero de 1997 por el Ayuntamiento de Telde, dado que éstas son las fechas de los requerimientos y en la documentación presentada no figura registro de entrada.

4. En los cuatro expedientes la resolución recayó dentro del plazo establecido en la normativa aplicable.

5. En dos de los expedientes, la justificación de la subvención, de acuerdo con la normativa aplicable, se efectúa fuera de plazo (Cabildo Insular de Gran Canaria, 9 meses y Ayuntamiento de Candelaria, 1 mes).

6. En todos los casos el importe certificado como gasto válido para la correcta justificación fue inferior al importe concedido, lo que dio lugar a que en tres de ellos (Cabildo de Gran Canaria, Ayuntamiento de Telde y Ayuntamiento

de Candelaria) el ICFEM cursase requerimiento para que se subsanen las incidencias puestas de manifiesto y/o remitiesen original y dos copias de reintegro parcial (por el importe incorrectamente justificado) de la subvención concedida. A la fecha de la verificación de los expedientes por esta Audiencia de Cuentas (mayo-junio de 1999) no se ha ingresado cantidad alguna. Para el otro caso, el importe de la subvención no justificado se dedujo del pago del segundo 50% por acuerdo del Consejo de Gobierno como resolución de una discrepancia entre la Intervención General y la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales.

En dos de los expedientes seleccionados (Cabildo de Gran Canaria y Ayuntamiento de Candelaria) se acordó iniciar procedimiento de reintegro por las cantidades no justificadas mediante Resolución del Director del ICFEM, y ello, como mínimo después de un año desde que se requirió la debida justificación o el reintegro de las cantidades indebidamente justificadas.

7. Tres de los expedientes permanecen abiertos a fecha de fiscalización por esta Audiencia de Cuentas, de modo que, por ejemplo, en el caso del Cabildo Insular de Gran Canaria, tras sucesivos requerimientos de justificación complementaria por el ICFEM (de fechas 22/11/97, 10/12/97, 09/06/98 y 29/06/98) no atendidos por la entidad beneficiaria, se inicia procedimiento de reintegro de la cantidad no justificada, lo que supone que un expediente cuya tramitación debería haber concluido, de acuerdo con los plazos fijados en la normativa aplicable, como muy tarde el 20 de febrero de 1997, no se ha cerrado a 27 de mayo de 1999.

8. En dos de los expedientes analizados (Cabildo de Gran Canaria y Mancomunidad del Norte) existen discrepancias entre el ICFEM y la Intervención Delegada respecto de los importes incorrectamente justificados. Dichas discrepancias provienen fundamentalmente de:

- Incumplimientos del artículo 8 del Decreto 148/95 referente a los colectivos de trabajadores desempleados subvencionables.
- Admisión de contratos efectuados fuera de plazo fijado en la normativa.
- Sustitución de trabajadores por otros que no cumplan el requisito de pertenecer al colectivo del trabajador sustituido.

9. El motivo fundamental causante de las cantidades no justificadas ha sido el siguiente:

En los expedientes regulados por el Decreto 148/1995 se detectó, para la mayoría de las acciones, que si bien el importe total justificado superaba al importe concedido, por categorías de trabajadores el importe concedido superaba al justificado.

En los expedientes regulados por el Decreto 142/1996 la contratación o sustitución de trabajadores no pertenecientes a los colectivos previstos en las acciones a realizar, el artículo 5 del citado Decreto establece una diferenciación en la cuantía de la subvención según el trabajador pertenezca a un colectivo o a otro.

10. En relación a la actividad a realizar, en ninguno de los expedientes analizados quedó acreditada la realización de la misma, es decir, no existe prueba documental alguna que demuestre que los trabajadores han realizado la actividad

objeto de subvención sino únicamente de que los contratos se han suscrito por un determinado período de tiempo.

Así, por ejemplo, en el caso de la subvención otorgada al Ayuntamiento de Telde en el ejercicio 1996, un informe de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de fecha 18 de diciembre de 1997, y con registro de entrada en el ICFEM con fecha 5 de enero de 1998, manifestaba que los trabajadores contratados como peones no realizaban las tareas objeto de su contrato, sino que desempeñaban funciones administrativas, e igualmente que peones y albañiles contratados para la recuperación de espacios naturales se encontraban realizando obras en las instalaciones del propio Ayuntamiento. A pesar de que como consecuencia de aquella inspección se levantó acta de infracción en materia laboral, al considerar que los indicados contratos suponen una transgresión de las normas sobre las modalidades contractuales, por cuanto que las prestaciones de servicios de los trabajadores no se ajustaron a los supuestos y finalidades legalmente previstos, el ICFEM no inició ninguna comprobación ni exigió aclaración alguna.

Parece que el ICFEM considere que el fin de la subvención otorgada sea financiar la contratación de los trabajadores incluidos en el proyecto a realizar, y efectivamente dicha finalidad se cumple, sin embargo, no podemos olvidar que el Programa Territorial de Apoyo al Empleo y la Formación se inserta en las previsiones del Plan Integral de Empleo para Canarias y bajo las nuevas directrices del Fondo Social Europeo, incluidas en el Programa Operativo de Canarias nº 940123, y en el contexto de las directrices globales del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, del Plan de Desarrollo de Canarias y de la Concertación Social, su finalidad consiste en el fomento de aquellas iniciativas que generen empleo en los ámbitos locales a través de fórmulas de empleo y formación, para prevenir la aparición del paro de larga duración, facilitando a los parados un empleo y la posibilidad de una formación que los cualifique.

Así el artículo 1 del Decreto 148/95 establece que:

*“La finalidad del Programa que se regula en el presente Decreto es el apoyo a aquellas iniciativas de ámbito local, comarcal o insular que, vinculadas al desarrollo, al empleo y la formación, incentiven la contratación de trabajadores desempleados y la formación de los mismos, en acciones que respondan a necesidades colectivas.”*

Y el artículo 3 del Decreto 142/96 establece lo siguiente:

*“Las subvenciones del Programa tendrán alguna de las siguientes finalidades:*

- a) *La contratación, por el período de tiempo señalado en el artículo 7.Uno.b) de este Decreto, de trabajadores desempleados que hayan de prestar sus servicios en la realización de acciones de duración no inferior a seis meses y que cumplan alguno de los siguientes requisitos:*
  - *Contribuir a la promoción socioeconómica de la zona.*
  - *Generar puestos de trabajo estables.*

*Se entenderá por puestos de trabajo estables los que, una vez ejecutada la acción, se precise para el normal funcionamiento de la obra o servicio que constituya su objeto.*

*La concesión de las subvenciones por este concepto no implicará vinculación laboral alguna de la Administración concedente con los trabajadores contratados.*

b) *La formación profesional ocupacional de los trabajadores contratados conforme al apartado a) anterior.*”

Sin embargo, no existen mecanismos estables de seguimiento y evaluación de los proyectos subvencionados, ignorándose consecuentemente, la rentabilidad socioeconómica de las acciones. Y ello a pesar de que el artículo 15 del Decreto 148/95, establece que “*el ICFEM podrá fiscalizar el efectivo cumplimiento de las obligaciones de las entidades beneficiarias y de los fines para los que se conceden las subvenciones*”, y el artículo 9 del Decreto 142/96, establece que “*las entidades beneficiarias estarán sujetas a las obligaciones establecidas en el artículo 16 del Decreto 6/95, de 27 de enero*”, estableciendo éste que los beneficiarios están sujetos, entre otras, a las siguientes obligaciones:

b) *“Realizar y acreditar la realización de la actividad a adoptar la conducta que fundamentó la concesión, así como el cumplimiento de las condiciones impuestas en la resolución de concesión.”*

Ni el ICFEM ni las Corporaciones Locales llevan a cabo un análisis de la incidencia de las subvenciones correspondientes al Plan Territorial en la estructura y características de la población desempleada, ni en la eficacia y eficiencia de los proyectos subvencionados.

11. Las acciones subvencionadas del Plan Territorial no constituyen, en la mayoría de los casos, yacimientos de empleo estable. El Plan se constituye como la fuente de financiación de los proyectos presentados por las Corporaciones Locales que permite, además de su ejecución, la contratación de desempleados por un máximo de 12 meses. Sin embargo, finalizado dicho período, la prestación de dicho servicio expira con él, no produciéndose, habitualmente, el efecto deseable de permanencia en el empleo. De acuerdo con ello, podría convenir, como indica el Libro Blanco, combinar la oferta de servicios subvencionados, como catalizador o instrumento dinamizador, con una oferta privada que garantizase la ulterior prestación de los servicios y el empleo de los trabajadores subvencionados (tratamiento de residuos, protección y vigilancia de espacios naturales, etc.).

12. Con la finalidad de que los proyectos cumplan con el mayor grado de eficacia posible los objetivos del Programa Territorial podría convenir que el ICFEM llevase a cabo un esfuerzo de concienciación dirigido a las Corporaciones Locales que contemplase las directrices a seguir por las mismas en la elaboración de los proyectos así como un orden de prelación respecto de las características de los mismos a efectos de la adjudicación de la subvención; la constitución de un Gabinete de Asesoramiento y de evaluadores de proyectos por zonas con cargo al Programa Territorial dotaría, con toda seguridad, de mayor eficacia al sistema.

13. Los Decretos reguladores de las convocatorias se publican a mediados de año lo cual supone que puedan producirse colapsos en la tramitación siendo difícil realizar una valoración de las acciones a subvencionar en términos de empleo, rentabilidad social y desarrollo económico dada la premura con que se han de resolver las solicitudes habida cuenta de la fecha en que se produce la convocatoria, al tiempo que para las Corporaciones Locales también supone un exiguo plazo de programación de los proyectos presentados.

### **Subvenciones Específicas.**

Para el análisis de este tipo de subvenciones, se seleccionaron todos los expedientes de subvenciones específicas concedidas con cargo al Programa presupuestario 322C, un total de 13 expedientes (los referidos en el listado del anexo nº6 con los números 123 a 135), por un importe total de 132,5 Mp.

Como resultado de la fiscalización de tales expedientes se obtienen las siguientes conclusiones:

1. Todas las adjudicaciones de tales subvenciones específicas tienen lugar en base a Resoluciones del Presidente del ICFEM de fecha 26 de diciembre de 1996, sin embargo, los Acuerdos de Concesión de la Comisión del Consejo de Administración tienen lugar en sesión celebrada el día 4 de junio de 1997.

La competencia de la Comisión del Consejo de Administración de autorizar la concesión de subvenciones específicas surge con la Ley Territorial 6/1996, de 30 de diciembre, de modificación de la Ley Territorial 7/1992, que entró en vigor el 18 de enero de 1997, y, por lo tanto, no afectan a las subvenciones mencionadas en el párrafo anterior.

2. Los beneficiarios de las subvenciones específicas son Corporaciones Locales o entidades dependientes como el Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria y el Patronato de Turismo de Gran Canaria, que dependen del Cabildo Insular de Gran Canaria, salvo la Federación Canaria de Municipios (FECAM).

3. Todas las acciones subvencionadas reúnen los requisitos respecto a contenido (contribuir a la promoción socioeconómica de la zona y/o generar puestos de trabajo estables), beneficiarios, finalidad de la acción (contratación de desempleados por un período de entre 6 y 12 meses) y justificación del Programa Territorial de Apoyo al Empleo y la Formación regulado en el Decreto 142/1996, de 20 de junio, hasta el punto de hacer coincidir las razones de interés público que justifican la concesión de tales subvenciones específicas con la finalidad de dicho Programa Territorial, siendo, además, los colectivos de desempleados que han de contratarse los señalados en el artículo 6 del Decreto 142/1996.

La normativa que regula las subvenciones con carácter genérico debería exceptuar la aplicación de los procedimientos de concesión de subvenciones específicas en aquellos casos en los que exista una normativa general que regule las condiciones para el fomento de una determinada actividad pudiéndose producir en caso contrario, fraudes de ley no deseados, que vulneran los principios de objetividad, publicidad, concurrencia e igualdad a los que debe ajustarse la concesión de subvenciones y ayudas otorgadas por el Sector Público.

Si se ha utilizado el recurso de las subvenciones específicas para subvencionar proyectos que se quedaron fuera del PTAEF por limitaciones de crédito, es decir, para complementar el mismo, lo que debe hacer el ICFEM es dotar con mayores créditos el Plan Territorial.

4. El artículo 11.Dos del Decreto 142/1996 establece que “si el importe total de las subvenciones que correspondería conceder superase las dotaciones presupuestarias existentes, se procederá a determinar las subvenciones a



conceder para la contratación y la formación, las solicitudes que deban ser total o parcialmente desestimadas por razón de las limitaciones presupuestarias, para su inclusión en la propuesta, mediante la selección de las acciones y proyectos formativos, y la reducción de los mismos, en su caso, en la forma que a continuación se indica:

La selección de las acciones y los proyectos formativos se llevará a efecto mediante la aplicación de los siguientes criterios:

- a) Subvenciones para la contratación:
  - Paro existente en el término o términos municipales en que se vaya a realizar las acciones.
  - Incidencia económico-social de la acción.
  - Incidencia de la acción en la generación de empleo a corto, medio y largo plazo.
- b) Subvenciones para la formación:
  - Capacidad de la entidad para impartirla.
  - Adecuación de la formación al puesto de trabajo subvencionado.

Si, aplicados los criterios de selección, sobrara parte del crédito que constituye la dotación presupuestaria correspondiente, en cuantía insuficiente para subvencionar en su totalidad la primera de las acciones o proyectos formativos excluidos, se podrán reducir los mismos, con el consentimiento de la entidad peticionaria, en la medida precisa para concederle una subvención respetando el límite presupuestario, siempre que, respecto a las acciones, quede garantizada su viabilidad y el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 3 a) (contribuir a la promoción socioeconómica de la zona y/o generar puestos de trabajo estables).

Si la entidad interesada no prestara su consentimiento, se podrá recabar, por su orden, de los demás solicitantes excluidos, a los mismos efectos.

La reducción de las acciones podrá afectar al número de trabajadores a contratar, el período de contratación subvencionado, y a la duración de la jornada durante dicho período; y la de los proyectos formativos, al número de alumnos."

De acuerdo con la Resolución de 4 de noviembre de 1996, del Presidente del ICFEM, de concesión y de desestimación de las subvenciones solicitadas por las Corporaciones Locales de Canarias a los efectos de acogerse a las subvenciones a la contratación de trabajadores desempleados, previstas en el Decreto 142/96, de 20 de junio, por el que se regula el Programa Territorial de Apoyo al Empleo y la Formación en acciones que respondan a necesidades colectivas, el importe de las acciones presentadas, que se eleva a 3.110.065.017 ptas., supera la dotación presupuestaria existente, que asciende a 2.028.838.941 ptas. En virtud de dicha Resolución, se conceden subvenciones por importe de 2.028.823.845 ptas. y se desestiman solicitudes por importe de 1.071.241.174 ptas.

A la vista de la denominación de las acciones desestimadas parcial y totalmente y de las acciones objeto de subvención específica, parece no poder distinguirse qué criterio de prelación se aplica respecto a la importancia del interés público alegado en estas última dado que en muchos casos el interés público de las acciones desestimadas podría parecer mayor en cuanto a la promoción socioeconómica de la zona y/o generación de puestos de

trabajo estable. Por otra parte, las resoluciones de concesión aducen "la imposibilidad manifiesta de promover la necesaria concurrencia para las subvenciones de carácter genérico, dado que dichas acciones se encuadran dentro de un proyecto con parámetros cuantitativos y cualitativos ya definidos que no tienen reflejo excepto con los contenidos de la normativa reguladora de las subvenciones a la contratación". Sin embargo, las 13 solicitudes de tales subvenciones, que con una finalidad idéntica (contratación de desempleados por un período de entre seis y doce meses para la realización de actividades que contribuyan al desarrollo socioeconómico de la zona) se presentaron entre el 11 y el 15 de noviembre de 1996 hace pensar en la promoción de una concurrencia selectiva, lo cual supondría un trato de favor no justificado para las entidades beneficiarias.

5. En todos los casos consta el informe favorable de la Intervención Delegada en el ICFEM condicionado a que en la Resolución de concesión quede constancia de la imposibilidad o no conveniencia de promover la concurrencia, tal y como se establece en el artículo 23 a) del Decreto 6/1995.

6. La normativa que regula las subvenciones con carácter genérico debería exceptuar la aplicación de los procedimientos de concesión de subvenciones específicas en aquellos casos en los que ya exista una normativa general que regule las condiciones para el fomento de una determinada actividad pudiéndose producir en caso contrario, fraudes de ley no deseados, que vulnerarían los principios de objetividad, publicidad, concurrencia e igualdad a los que debe ajustarse la concesión de subvenciones y ayudas otorgadas por el Sector Público.

#### **La Agencia Canaria de Empleo y los Gabinetes de Orientación e Inserción Profesional.**

La Comisión del Consejo de Administración del Instituto Canario de Formación y Empleo, en su sesión del día 5 de septiembre de 1997 celebrada en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, y dentro de los puntos 3º y 4º del Orden del Día "Convenios de Colaboración" y "Subvenciones Específicas", respectivamente, aprobó por unanimidad la concesión de una subvención específica al Instituto Canario de Investigación y Desarrollo (ICID), por un importe de 300 Mp., de los que 100 Mp. son para gastos de inversión y 200 Mp. para gastos corrientes.

Asimismo, el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el día 16 de octubre de 1997, tras deliberar y a propuesta del Consejero de Empleo y Asuntos Sociales acordó autorizar a éste, en su calidad de Presidente del ICFEM, a conceder, por razones de interés público una subvención específica a la empresa pública ICID, por importe de 300 Mp., a abonar en su totalidad por anticipado, destinados 200 Mp. a los gastos corrientes y 100 Mp. a los gastos de inversión necesarios para la realización, en el ámbito de la CAC, de funciones de intermediación en el mercado de trabajo como Agencia de Colocación de las reguladas por el Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, o por las disposiciones que lo pudieran modificar o sustituir, con cargo a las partidas presupuestarias 23.103.322C.440.00, PI/LA 23.4264.02 y 23.103.322C.740.00, PI/LA 97.7236.06, respectivamente.



De acuerdo con lo anterior, y visto el Acuerdo del Gobierno de Canarias, del día 8 de noviembre de 1996, y acuerdo de 14 de mayo de 1997, por el que se autoriza, respectivamente, la modificación del objeto social de la empresa pública "ICID, S.A.", ampliándose a la realización de la actividad de intermediación en el mercado de trabajo propia de una Agencia de Colocación y la modificación de los artículos 17 y 21 de sus Estatutos Sociales, por Resolución del Presidente del Consejo de Administración del ICFEM, de fecha 7 de noviembre de 1997, se concede una subvención específica a ICID, S.A., por importe de 300 Mp., por razones de reconocido interés público, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 6/1995, de 27 de enero de 1997, por el que se regula el Régimen General de Ayudas y Subvenciones de la CAC.

Con fecha de 14 de julio de 1998 consta certificación del Presidente del ICID en la que se manifiesta que la subvención concedida ha sido empleada en la realización de las actividades para la que fue concedida.

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2º del apartado 3 del artículo 4º de la Orden de 28 de junio de 1995 (BOC nº 85, de 7 de julio de 1995) por la que se desarrolla el Decreto 198/94, de 30 de septiembre, que regula las acciones de formación profesional ocupacional en la CAC, estableciendo las bases reguladoras de las modalidades de acciones formativas de Contratos-Programas y Convenios de Colaboración (BOC nº 129, de 21 de octubre de 1994), se establece que para la ejecución de los objetivos a los que deben responder los Contratos-Programas, el ICFEM podrá incorporar a los mismos, previo informe favorable de la Comisión Mixta, las addendas necesarias para su adecuado cumplimiento.

Por Resolución nº 347, de 7 de abril de 1997, del Director del ICFEM, se conceden, al amparo de la Orden de 13 de septiembre de 1995, de convocatoria para la aprobación de los Contratos-Programas de carácter trienal, las subvenciones destinadas a financiar la implantación de Servicios de Inserción Laboral a desarrollar en el marco de los Contratos-Programas, correspondientes a la tercera anualidad (1997).

En virtud de dichas addendas el ICFEM financiará el Servicio de Inserción Laboral perteneciente a la anualidad de 1997, para la entidad firmante y por el importe que figura en documento anexo, siendo los gastos a subvencionar, la remuneración del personal contratado para trabajos de inserción laboral y las cargas sociales del citado personal.

La entidad firmante, por medio del Servicio de Inserción Laboral, se compromete a colaborar en todo tipo de tareas para lograr una mayor eficacia en la puesta en marcha de la programación de formación, así como la consolidación de un sistema de formación ocupacional que facilite la adecuación entre oferta y demanda de cualificaciones y una oferta formativa flexible, de calidad y ajustada a las demandas del sistema productivo, en colaboración con la Agencia Canaria de Empleo.

Se analizaron los expedientes de gasto y la correcta justificación de las subvenciones concedidas de acuerdo con las obligaciones establecidas en las respectivas addendas correspondientes a los siguientes beneficiarios:

<b>Beneficiario</b>	<b>Importe</b>
Confederación Canaria de Empresarios	13.329.830
Asociación de Empresarios de la Hostelería y Turismo	10.179.112
Fundación Canaria para la Formación y Empleo	31.915.854
Unión General de Trabajadores Canarias	38.832.853
<b>Total</b>	<b>94.257.649</b>

En todos los casos consta certificación de gastos emitida por el beneficiario de acuerdo con lo establecido en la addenda a efectos de justificación de la subvención, así como una memoria de las actuaciones realizadas.

Del análisis de dichas memorias se puede concluir que los Gabinetes de Orientación e Inserción Profesional habilitados mediante addendas a los Contratos-Programas suscritos con las entidades colaboradoras beneficiarias de subvenciones de formación se crean con el fin de facilitar la compatibilidad entre la oferta y de la demanda de empleo, orientando, asesorando e insertando a los desempleados en el mercado laboral, vinculando sus perfiles profesionales a las demandas de empleo tanto en el ámbito de la formación, supliendo las carencias de la misma, como en el de la inserción laboral. De lo que se trataba, en última instancia, era de adaptar la oferta formativa a las necesidades de los empresarios para facilitar la incorporación de los desempleados en ámbitos constitutivos de verdaderos yacimientos de empleo a través de la especialización sectorializada de los Gabinetes. Sin embargo, en la práctica se ha comprobado que:

- El diseño de la oferta formativa del ICFEM no considera las conclusiones obtenidas por los GOIP como consecuencia del trabajo realizado.

- La tarea de los GOIP, en relación a los objetivos fijados, se ha centrado fundamentalmente en orientar a los desempleados en cuanto a técnicas de búsqueda de empleo y oferta de cursos se refiere y en elaborar una bolsa de trabajo que permita la intermediación entre la oferta y la demanda de trabajo.

De acuerdo con lo anterior, esta Audiencia de Cuentas considera que dada la importancia de los objetivos propuestos, dada la escasez de medios personales y presupuestarios con que los GOIP contaban, su fragmentación y escasa o nula coordinación entre sí y con la Agencia Canaria de Empleo, la consecución de tales objetivos escapaba a su capacidad. Por tanto, se recomienda que se aproveche la experiencia de tales Gabinetes dotando al sistema de un mecanismo efectivo de intermediación en el mercado laboral estableciendo los instrumentos de coordinación adecuados y necesarios entre el ICFEM y la ACE que permitan que la planificación de cursos de formación a desempleados cuenten con el soporte analítico de las necesidades detectadas en dicho mercado y sirvan para cubrir sus carencias y deficiencias.

## **12.6. Subvenciones de economía social.**

Según establece el Real Decreto 1.836/1991, de 28 de diciembre, "son entidades de la economía social las que tengan por objeto la prestación de bienes y servicios a sus asociados, participando éstos directa y democráticamente en la toma de decisiones, y aquéllas en las que los trabaja-

dores ostenten la mayoría del capital social. Asimismo, se consideran incluidas las personas físicas o jurídicas que realicen una actividad socioeconómica mediante cualquier fórmula de autoempleo. En concreto, componen el concepto de economía social las Cooperativas de cualquier tipo, las Sociedades Anónimas Laborales y cualesquiera otras Entidades que reúnan los requisitos o cumplan las condiciones que se establezcan normativamente”.

Mediante el Real Decreto 1.306/1990, de 26 de octubre, se aprueba el Acuerdo adoptado el día 3 de octubre de 1990, por la Comisión Mixta de Transferencias prevista en la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, por el que se traspasa a la Comunidad Autónoma de Canarias las funciones y los medios de la Administración del Estado relativos a la Calificación y Registro Administrativo de las Sociedades Anónimas Laborales.

De acuerdo con el apartado B) del Anexo del Real Decreto 1.306/1990, de 26 de octubre, las funciones de la Administración del Estado que asume la Comunidad Autónoma y los servicios que se traspasan son los siguientes:

“1.- Se traspasan a la Comunidad Autónoma de Canarias las funciones de calificación y registro administrativo, atribuidas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en materia de Sociedades Anónimas Laborales por la Ley 15/1986, de 25 de abril, y el Real Decreto 2.229/1986, de 24 de octubre, cuando aquéllas tengan su domicilio social en el territorio de la Comunidad Autónoma, reservándose la Administración del Estado la concesión del beneficio de libertad de amortización, tal como prevé la mencionada Ley.

2.- En relación con el registro administrativo de Sociedades Anónimas Laborales, previsto en el artículo cuarto de la Ley 15/1986, de 25 de abril, y regulado por el Real Decreto 2.229/1986, de 24 de octubre, la Comunidad Autónoma de Canarias remitirá mensualmente a la Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales una certificación que contendrá la especificación de las inscripciones habidas en el mes anterior en el Registro de Sociedades Anónimas Laborales, así como de las modificaciones de Estatutos, adaptación o transformación, disolución, liquidación y descalificación de las mismas; cuando dicha Dirección General lo solicite, igualmente se le remitirá copia simple de los expedientes relativos a las Sociedades Anónimas Laborales registradas.

3.- La Comunidad Autónoma de Canarias facilitará a la Administración del Estado información estadística sobre el ejercicio de las funciones transferidas, de forma que quede garantizada su coordinación e integración con el resto de la información estadística de ámbito nacional.

Por su parte, la Administración del Estado facilitará a la Comunidad Autónoma de Canarias la información elaborada sobre las mismas materias”.

En relación a tales funciones han de formularse las siguientes matizaciones:

a) De acuerdo con la Disposición Derogatoria del Real Decreto 1.836/1991, de 28 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica básica y funciones del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social, (organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Segu-

ridad Social), a través de la Secretaría General de Empleo y Relaciones Laborales “las referencias contenidas en cualquier disposición administrativa en relación con la Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales se entenderán hechas, en lo sucesivo, al Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social”.

b) La Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales, supone por un lado, la actualización de la anterior Ley 15/1986, de 25 de abril, de Sociedades Anónimas Laborales, y por otro, la creación de la sociedad limitada laboral como nueva forma jurídica. Por tanto, las referencias a las Sociedades Anónimas Laborales se harán extensivas a las Sociedades Laborales, definidas en la Ley 4/97, como aquellas sociedades anónimas o de responsabilidad limitada cuyo capital social ha de pertenecer en su mayoría a los trabajadores de la sociedad con contrato por tiempo indefinido y cuyos servicios han de ser retribuidos de forma personal y directa.

Las subvenciones para el fomento y la promoción de la economía social representan una parte muy reducida del total de gastos en subvenciones, entre el 3'2% y el 6'2%.

Durante 1994 y 1995, estas subvenciones se incluían, como un subprograma, en el programa presupuestario 322C, Fomento del empleo. A partir de 1996 se recogen en un programa propio, el 322F.

Se dividen en los siguientes programas:

- Fomento a la incorporación de personas desempleadas a las empresas de economía social en calidad de socios trabajadores o de trabajo.
- Subvenciones para inversión en capital fijo.
- Subvenciones financieras para la reducción de intereses de crédito.
- Asistencia técnica.
- Formación y promoción de la economía social.

La mayor parte del importe anual concedido corresponde a incorporación de socios e inversión en capital fijo.

La relación de los expedientes en materia de Economía Social fiscalizados figuran con los números 159 al 194 en la relación del anexo nº 6.

#### **Normativa.**

- Ley 3/1987, de 2 de abril, General de cooperativas.
- Real Decreto 1.306/1990, de 26 de octubre, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y Registro Administrativo de Sociedades Anónimas Laborales.
- Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de Cooperativas.
- Real Decreto 1.836/1991, de 28 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica básica y funciones del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social.
- Decreto 124/1994, de 20 de junio, por el que se regulan los programas del Gobierno de Canarias, para el fomento y el mantenimiento del empleo.
- Orden de 30 de agosto de 1994, de regulación de programas y convocatoria de subvenciones de apoyo a las entidades de economía social.
- Orden de 7 de junio de 1995, de regulación de programas y convocatoria de subvenciones de apoyo a las entidades de economía social.

- Decreto 69/1996, de 18 de abril, por el que se regulan los programas para el fomento y el mantenimiento del empleo y de la economía social.

- Ley 4/1997, de 24 de marzo, de sociedades laborales.

- Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, Título II (artículo 34), por el que se introduce un nuevo marco legal para el encuadramiento de los socios trabajadores de las sociedades mercantiles capitalistas y de las Sociedades Laborales en el sistema de la Seguridad Social, modificando el artículo 21 de la Ley 4/1997, de 24 de marzo.

Del análisis y verificación del contenido de los expedientes destacan las siguientes incidencias:

1. En 10 de los expedientes analizados (27'8%) la subvención no se ha justificado debidamente o está pendiente de justificar, habiendo transcurrido el plazo previsto para ello.

2. De esos 10 expedientes, sólo en 7 casos ha sido requerida la justificación (nº 162, 163, 171, 172, 185, 192 y 193), habiéndose iniciado procedimiento de reintegro en 2 de ellos (nº 163 y 171) y propuesta de reintegro en 1 (nº 162), aunque no consta ningún reembolso de la subvención. El tiempo medio que transcurre desde el incumplimiento del deber de justificar y el inicio del expediente de reintegro es de 15 meses.

3. En 3 expedientes analizados se han evidenciado defectos en la justificación, que no han sido tenidos en cuenta por el ICFEM. Son los siguientes:

- **Nº 183, Copross, S.C.L.** Subvención de Formación para la realización de 2 cursos: 60.000 ptas. Los cursos se realizaron antes de la fecha de resolución de concesión. Uno de los cursos, por importe de 18.000 ptas., se realizó con fecha de 25 al 28 de junio de 1997, cuando la subvención se solicita el 12 de agosto de 1997, por lo que se incumple con lo dispuesto en el artículo 84.2 del Decreto 69/1996, de 18 de abril, de regulación de los programas para el fomento y el mantenimiento del empleo y de la economía social, que establece que dentro del programa de formación y promoción de la economía social sólo se subvencionarán las acciones realizadas a partir de la presentación de las correspondientes solicitudes.

Hay informe favorable del Jefe del Servicio y no consta informe de la Intervención Delegada.

- **Nº 159, Gráficas Del Toro, S.C.L.** Subvención de capital fijo: 1.092.000 ptas. Consta informe favorable de la Intervención Delegada, de fecha 5/06/98. Se incumple el artículo 12.1 que establece que el certificado de alta en inventario de la empresa habrá de presentarse por periodo de 3 años, anualmente, a partir de la fecha de alta en inventario. En este caso, para que se cumplieran los 3 años tendrían que justificar la permanencia del inmovilizado en la empresa hasta enero de 1998, y solo justifican hasta 1997.

En fecha 27/09/99, se le requiere para que justifique que el inmovilizado objeto de la subvención se mantiene de alta en el inventario al 3º año de la fecha de alta.

- **Nº 175, Guardería Guayete.** Subvención de capital fijo de 2.500.000 ptas. Inversión: 8.048.721 ptas. Según el resuelto Cuarto, apartado c), de la Resolución de concesión del Director, el certificado de alta en inventario

(necesario para justificar la subvención), deberá presentarse por un periodo mínimo de tres años, anualmente a partir de la fecha del alta en éste (la fecha de alta es el 10/02/97). En el expediente consta que sólo queda por justificar el año 1999, cuando para que se justifiquen 3 años de permanencia en el inventario ha de aportarse certificación hasta el 2000.

Consta certificación de alta en inventario en el año 1998, y no consta informe de la Intervención Delegada de ese año.

Entre las facturas aportadas para la justificación de la subvención se encuentran algunas de arreglos de fontanería, pintura y otros materiales, por importe de 1.999.626 ptas., que no se pueden considerar activo fijo.

#### **Justificación de cooperativas y/o sociedades laborales extintas.**

En relación a la incapacidad del ICFEM de llevar a cabo un correcto seguimiento de la justificación en el caso de cooperativas y/o sociedades laborales extinguidas hay que recordar que, de acuerdo con el Real Decreto 1.306/1990, de 26 de octubre, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de Calificación y Registro Administrativo de Sociedades Anónimas Laborales, la Ley 15/1986, de 25 de abril, y el Real Decreto 2.229/1986, de 24 de octubre, la Comunidad Autónoma de Canarias remitirá mensualmente al Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social, una certificación que contendrá la especificación de las inscripciones hechas en el mes anterior en el Registro del ICFEM así como las modificaciones de Estatutos, adaptación o transformación, disolución, liquidación y descalificación de las mismas; de acuerdo con lo anterior hay que tener en cuenta el procedimiento seguido por el ICFEM en el proceso de descalificación de cooperativas, que es el siguiente:

En los casos en que se tengan indicios de que una cooperativa haya incurrido en alguna de las causas de descalificación previstas por el artículo 154 de la Ley de Cooperativas se abre expediente y se procede a examinar dicha situación; si los indicios se corroboran se solicita informe a la Inspección de Trabajo y al Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social que disponen de un plazo de 30 días para remitir sus correspondientes dictámenes, asumiendo que se tendrá por cumplido este trámite si transcurriera dicho plazo sin haberlo emitido. Sobre la base de los citados dictámenes se emite informe. La cooperativa podrá presentar alegaciones que, en caso de no adecuarse a la legalidad y no eliminarse la causa de descalificación se emitirá resolución de descalificación.

En el caso de que tengan indicios de que una sociedad laboral haya incurrido en alguna de las causas de descalificación del artículo 16 de la Ley de Sociedades Laborales el trámite es el mismo, sólo que no son preceptivos los informes de la Inspección de Trabajo y del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social.

De acuerdo con lo anterior, sería deseable que el ICFEM llevase a cabo un seguimiento periódico sobre las modificaciones de los estatutos, adaptación o transformación, disolución y liquidación de las cooperativas

y sociedades laborales de cara a determinar en qué casos, bajo qué circunstancias y a qué responsables es exigible la justificación.

#### **Cursos de economía social.**

Según el art. 70 del Decreto 69/1996 por el que se regulan los programas para el fomento y el mantenimiento del empleo y de la economía social que dispone que la concesión de subvenciones está condicionada a la viabilidad técnica, económica y financiera del proyecto empresarial o de la empresa, así como, en orden a garantizar un nivel mínimo de conocimientos en materia de economía social, a que los socios trabajadores subvencionados que se van a incorporar a las citadas entidades se comprometan a realizar al menos un curso de formación básica en economía social, a no ser que las empresas beneficiarias acrediten que los socios han realizado los oportunos cursos.

Este curso ha de realizarse en el plazo máximo de un año a partir de la incorporación de los socios trabajadores subvencionados, aportación del diploma o certificación expedida por la entidad impartidora acreditativo de haber realizado un curso de formación básica en economía social (este plazo viene especificado en las resoluciones del Director del ICFEM).

Del total de la muestra de expedientes de subvenciones al programa de fomento a la incorporación de personas desempleadas a las empresas de economía social en calidad de socios trabajadores o de trabajo, correspondientes a los años 1996 y 1997 (6 en total), sólo 2 cumplen con la obligación de realizar un curso básico en economía social, o acreditar que ya lo han hecho.

En todos los expedientes en los cuales se incumple con esta obligación, se aportan a los mismos por parte de los beneficiarios, escrito explicativo de su no presentación por causas ajenas a ellos mismos, puesto que no han recibido por parte del ICFEM información de dichos cursos.

En relación al curso de formación básica en economía social no consta que exista un currículo pedagógico que incluya un contenido didáctico homologado que permita garantizar que los socios dispongan de los conocimientos mínimos necesarios en materia de economía social (origen y justificación de la normativa que persigue el fomento de la economía social, tipos de entidades que la integran, función que cumplen y características, regulación legal y económica, tratamiento fiscal de las entidades de economía social, incentivos fiscales de las cooperativas protegidas y especialmente protegidas, pérdidas de la condición de cooperativa protegida, etc.), no quedando acreditada la cualificación técnica de los profesionales que imparten dichos cursos.

#### **Acciones de difusión.**

Tanto las sociedades laborales como las cooperativas se constituyen, en atención a su función social, actividades y características, como un eficaz instrumento para la consecución de objetivos tales como la dinamización y flexibilización de la estructura empresarial, fomento del autoempleo, mejora en la redistribución de

la renta e inserción en el mercado laboral de colectivos con dificultades de acceso.

El desarrollo de las entidades de economía social, desde un punto de vista estrictamente microeconómico, es claro que puede afectar a las macromagnitudes básicas que definen la estructura económica y social de una región (desempleo, redistribución de la renta, inserción sociolaboral de colectivos excluidos o de difícil inserción en el mercado laboral, reducción del volumen de actividad en la economía sumergida, aumento del PIB, etc.).

Por lo anterior, esta Audiencia de Cuentas estima que deberían reforzarse y potenciarse las actividades de difusión enfatizando en aquéllas fórmulas que permitan la divulgación selectiva entre colectivos específicos susceptibles de convertirse en socios trabajadores de entidades de economía social.

Las acciones de difusión se enmarcan en los programas de Formación y Promoción de la Economía Social incluidos en la normativa analizada y su objetivo es dar a conocer o divulgar entre la población en general o a colectivos específicos, la organización cooperativa, la de las sociedades anónimas laborales y otras formas de Economía Social mediante campañas de difusión en medios de comunicación social, edición de publicaciones, folletos y otros medios publicitarios, concursos, proyectos, congresos, jornadas, etc.

Sin embargo, salvo en el caso de la subvención concedida a Fundescan (nº 177), es difícil valorar el impacto que las acciones de difusión tienen en relación al potencial anteriormente aludido, teniendo en cuenta, además, la disparidad del objeto social de los beneficiarios, ya que entre ellos se encuentran diversas cooperativas, Ayuntamientos, empresas de comunicación que no cuentan con los medios personales ni materiales para desarrollar un proyecto de fomento con una incidencia positiva y medible en el ámbito de la Economía Social. Por tanto, sería deseable que el propio ICFEM o mediante contratación administrativa disponiendo de un equipo multidisciplinar que contase con los medios necesarios y una adecuada planificación de las medidas a desarrollar para la consecución de unos objetivos concretos, con definición de indicadores de medición adecuados, llevase a cabo este tipo de actividades en atención a la importancia de las mismas.

### **13. CONTINGENCIAS**

En contestación a la solicitud efectuada al ICFEM sobre las causas litigiosas que se tramitan ante los distintos órdenes jurisdiccionales y en las que se halle incurso el Organismo, la Dirección General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias remite una relación de todos los Recursos Contencioso-Administrativos y expedientes laborales promovidos contra el Instituto desde su constitución hasta el 15 de marzo de 1999, fecha en que se aportó la información.

En la relación de Recursos Contencioso-Administrativos, figuran un total de 44, separados por provincias, clasificados en el cuadro siguiente según el Fallo de la Sentencia:



	<b>Desestim.</b>	<b>Estimado</b>	<b>Estimado parcial</b>	<b>Sin sentencia</b>	<b>Total</b>
S/C Tenerife	12	2	1	13	<b>28</b>
Las Palmas	7	6	1	2	<b>16</b>
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>44</b>

De las 19 sentencias desestimatorias, 2 se encuentran recurridas.

En la relación de expedientes laborales, figuran un total de 21 recursos, que se muestran en el siguiente cuadro:

	<b>Desestim.</b>	<b>Estimado</b>	<b>Estimado parcial</b>	<b>Sin sentencia</b>	<b>Total</b>
S/C Tenerife	1	2	0	0	<b>3</b>
Las Palmas	3	11	1	3	<b>18</b>
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>21</b>

De las 4 sentencias desestimatorias, 2 se encuentran recurridas. Y de las 13 estimadas, 3 se encuentran recurridas por el ICFEM.

De la nueva información recibida mediante escrito de la Dirección General del Servicio Jurídico de 1 de diciembre de 1999, se deduce que los Recursos Contencioso-Administrativos han pasado de 44 a 47 y los Expedientes Laborales de 21 a 28, apareciendo, además, un procedimiento penal por "posible delito de falsedad en la utilización de subvención para impartición de cursos por la Academia Santo Tomás".

Por las limitaciones de esa información, puesto que de los 76 litigios sólo en 19 figura cuantificado el importe del Recurso, la Audiencia de Cuentas no ha podido evaluar debidamente, y estimar su posible efecto sobre los estados financieros, las contingencias que afectan al Organismo a la fecha de emisión de este Informe, pero de la información utilizada se deduce la existencia de las mismas.

El ICFEM no ha dotado provisiones para hacer frente a responsabilidades futuras ciertas, nacidas de litigios en curso, indemnizaciones o pagos pendientes de cuantía indeterminada, como prevé la Instrucción de Contabilidad.

#### 14. AUDITORÍA OPERATIVA

La fiscalización operativa, que incluye una fiscalización de eficiencia y economía y una de eficacia, prevista inicialmente en la planificación de esta actuación, se ha tenido que limitar a este segundo aspecto, como ha quedado de manifiesto en las limitaciones al alcance, debido a la imposibilidad de realizar un análisis de eficiencia, al no haber facilitado el Instituto la información que se le solicitó sobre el coste total del personal y los gastos de funcionamiento por Servicios.

Los únicos elementos de que dispone la Audiencia de Cuentas para efectuar un análisis de eficacia de la actuación del ICFEM durante el periodo 1994-1997 son los fines y funciones definidos en su Ley de creación y los objetivos establecidos en los programas presupuestarios que gestiona, porque el Instituto no elabora planes o programas anuales, o con cualquier otra periodicidad, en los que se fijen objetivos, ni ha aprobado nunca los previstos en el artículo 7.2 b) de la Ley 7/1992, como ya se puso de manifiesto en el capítulo 1 de este Informe.

El objeto social de ICFEM, tal como se define en la Ley, consiste en la ejecución de las políticas de empleo y formación profesional ocupacional y los programas de desarrollo de la economía social del Gobierno de Canarias.

Los fines del Organismo son:

- Atender con carácter prioritario a aquellos colectivos que presenten especiales dificultades de inserción laboral.
- Cubrir las necesidades de cualificación de los colectivos de desempleados y ocupados y adecuar sus conocimientos a las necesidades del sistema productivo.
- Satisfacer la demanda social de información sobre el mercado de trabajo, orientando a los agentes económicos y sociales sobre la oferta formativa que ayude a optimizar la utilización de los recursos humanos.

d) Orientar y coordinar a las Administraciones Públicas de Canarias en sus acciones en materia de empleo, con criterios de integración participativa de los agentes sociales. Las actividades que lleva a cabo el ICFEM, centradas fundamentalmente en la gestión de subvenciones, en materia de formación, fomento del empleo, y apoyo a la economía social, son apropiadas para la consecución de los fines establecidos en su Ley de creación.

Lo comentado en relación con la fijación de objetivos por parte del ICFEM es aplicable a la evaluación de los resultados. El ICFEM efectúa una escasa evaluación de sus políticas y la que existe es insuficiente debido a que no puede contrastar resultados con objetivos, al no existir éstos últimos.

De las memorias previstas en el art. 7.2 c) de la Ley 7/1992, sólo se elaboró la correspondiente al ejercicio 1993. Del análisis de su contenido se desprende que ofrece la información apropiada para un documento de este tipo.

Además de la referida memoria, se ha comprobado que el Servicio de Planificación ha elaborado durante el periodo analizado una serie de Informes o estudios de evaluación. Ej. "Análisis de los actuales Programas de Empleo ejecutados por el ICFEM y propuestas de modificación", de enero de 1996.

También se tiene constancia de otros estudios contratados con empresas externas. Ej. "Informe de evaluación intermedia del Programa Operativo de Canarias (FSE) 1994-1999", por parte de la Consejería de Economía y Hacienda, en el que se efectúa un estudio de los efectos de las acciones incluidas en dicho programa, la mayor parte de las cuales son gestionadas por el ICFEM.

Por otro lado, en el Programa 322D, Asistencia Técnica, que tiene entre sus objetivos el seguimiento y la evaluación de los programas de Empleo y Formación del ICFEM, prevé su consecución mediante la contratación de Estudios sobre la situación del mercado de trabajo y el impacto de las acciones en dicho mercado y mediante la contratación de recursos humanos para llevar a cabo las labores de seguimiento, control y evaluación de los diversos programas de Formación y Empleo que se desarrollen. De lo que se deduce que el ICFEM no prevé llevar a cabo esta labor con los servicios que posee.

Por lo que se refiere a los programas presupuestarios, el ICFEM gestionó durante 1997, 6 programas presupuestarios, todos ellos incluidos en la Sección 23, Empleo y Asuntos Sociales. Cada programa, para el cual se fija uno o varios objetivos, se divide en subprogramas (un total de 17) para los que se determinan, a su vez, objetivos. Sólo algunos de los subprogramas (un total de 7) tienen fijados indicadores (un total de 14).

Existe una cierta correspondencia entre los fines del ICFEM y los objetivos definidos en los programas y subprogramas presupuestarios. Pero, tanto los objetivos de los subprogramas como los indicadores están mal definidos.

El Programa 322C, Fomento del empleo, tiene un objetivo bien definido: conseguir unas mayores cotas de empleo, a través de acciones que propicien la contratación estable y la creación de actividades independientes. Pero los 8 subprogramas en que se divide define mal los objetivos: el primero no tiene. En los cinco siguientes el objetivo es subvencionar. En el séptimo el objetivo es evidente: la creación de la Agencia. Subvencionar no es un objetivo, un fin, sino que es un medio para conseguir el fin que se persigue.

Y sólo dos de los subprogramas incluyen indicadores, pero como éstos están relacionados con los objetivos de

los subprogramas, que están mal definidos, los indicadores también lo están.

El Programa 322F, Fomento y promoción de la Economía Social, tiene un objetivo bien definido y evidente: el desarrollo de la Economía Social (sector en el que las entidades que lo integran se crean por iniciativa privada pero responden a intereses colectivos o sociales) a través de la incentivación a la creación de las mismas. Los objetivos de los 3 subprogramas en que se divide están mejor definidos que en los de Empleo, y, además, en los tres se establecen varios indicadores, aunque hay duplicidades.

El Programa 324A, Formación Profesional Ocupacional, tiene como objetivo: proporcionar a la población activa de un sistema de formación continua e instrumentos necesarios que les proporcionen:

- Una cualificación de amplia base en especialidades de FPO, dirigidas a la población desempleada, al objeto de facilitar su inserción laboral.
- Una formación de reciclaje destinada a los trabajadores, que les permita su promoción o adaptación a las exigencias de su puesto de trabajo.

Los objetivos de los 5 subprogramas en que se divide también están mejor definidos que en los de Empleo. No así por lo respecta a los indicadores, pues sólo se establece en uno de ellos, precisamente el único que no tiene definidos objetivos.

Los indicadores establecidos en los programas presupuestarios, que son el elemento que permite efectuar un análisis de eficacia, son escasos, están mal definidos y no guardan relación con el objetivo del programa, no son válidos para medir el grado de consecución de los objetivos de los programas, sino los de los subprogramas que, a su vez no son objetivos sino medios.

No obstante, se ha analizado en qué medida se han alcanzado los valores establecidos para dichos indicadores, en el ejercicio 1997, en los programas que gestionan subvenciones, obteniéndose los siguientes resultados:

	Subprograma	Indicadores	Valor	Result.	%
322CK	Integración laboral de los minusválidos en Centros Especiales de Empleo.	Entidades beneficiarias	75	12	16
322CL	Promoción del empleo autónomo.	Beneficiarios	200	47	23'5

	Subprograma	Indicadores	Valor	Result.	%
322FB	Incorporación de desempleados como socios de entidades de E.S.	Puestos de trabajo creados	240	125	52'1
		Entidades beneficiarias	62	45	72'6
		Socios incorporados	240	125	52'1
322FC	Fomento y mantenimiento de entidades de Economía Social.	Contratación Direct., Gerent.	31	17	54'8
		Asistencias Técnicas	6	19	316'6
		Cursos	30	54	180
		Entidades beneficiarias	67	74	110'4
322FD	Inversiones en capital fijo	Subvenciones	49	63	128'6

	Subprograma	Indicadores	Valor	Result.	%
324AM	Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (FIP).	Alumnos	12.840	20.746	161'6
		Cursos	856	1.387	162

Del análisis se deduce que el ICFEM alcanza un muy bajo grado de eficacia en el logro de los objetivos propuestos en los dos subprogramas de Empleo y elevado en el único subprograma de Formación.

Por lo que respecta al Fomento y promoción de la economía social, en uno de los subprogramas (Incorporación de desempleado como socios de entidades de economía social), el grado de eficacia es bajo, no superando el 73%. En cambio, en los otros dos, se obtiene, salvo en un indicador, un alto nivel de eficacia.

### Conclusiones.

1. El ICFEM no elabora planes o programas anuales, o con cualquier otra periodicidad, en los que se fijen objetivos, ni ha aprobado nunca los previstos en el artículo 7.2 b) de la Ley 7/1992, como ya se puso de manifiesto en el capítulo 1 de este Informe.

2. Lo comentado en relación con la fijación de objetivos por parte del ICFEM es aplicable a la evaluación de los resultados. El ICFEM efectúa una escasa evaluación de sus políticas y la que existe es insuficiente debido a que no

puede contrastar resultados con objetivos, al no existir éstos últimos.

3. Los objetivos definidos en los programas y subprogramas presupuestarios están mal definidos: algunos no fijan objetivos y en la mayoría de los casos los establecidos no son objetivos en sí mismos sino que son medios para conseguir los objetivos (en cinco subprogramas de Fomento del Empleo, el objetivo es subvencionar).

4. Los indicadores establecidos en los programas presupuestarios, que son el elemento que permite efectuar un análisis de eficacia, son escasos, están mal definidos y no guardan relación con el objetivo del programa. No son válidos para medir el grado de consecución de los objetivos de los programas, sino los de los subprogramas que, a su vez no son objetivos sino medios.

5. Del análisis efectuado sobre los tres programas presupuestarios de gestión de subvenciones, se deduce que el ICFEM tiene un escaso grado de eficacia en el logro de los objetivos fijados, en especial en Fomento del empleo.

Santa Cruz de Tenerife, a 5 de diciembre de 2000.-  
EL PRESIDENTE, José Carlos Naranjo Sintés.

## ANEXOS

### ANEXO nº 1

#### LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS

#### LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 1993

INGRESOS	PREVISIONES INICIALES	MODIFICACION.	PREVISIONES DEFINITIVAS	DERECHOS RECONOCIDOS	RECAUDACIÓN	GRADO EJECUC.	GRADO REALIZAC.
1. Impuestos directos							
2. Impuestos indirectos							
3. Tasas y otros ingresos							
4. Transferencias corrientes	586.844.000	39.713.737	626.557.737	597.024.090	557.310.353	95,3	93,3
5. Ingresos patrimoniales	0	0	0	56.448	56.448		
6. Enajenación de invers. reales							
7. Transferencias de capital							
8. Activos financieros							
9. Pasivos financieros							
TOTAL	586.844.000	39.713.737	626.557.737	597.080.538	557.366.801	95,3	93,3

GASTOS	CRÉDITOS INICIALES	MODIFICACION.	CRÉDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS	GRADO EJECUC.	GRADO REALIZAC.
1. Gastos de personal	189.048.000	0	189.048.000	129.830.062	124.064.665	68,7	95,6
2. Gastos en bienes ctes. y serv.	219.796.000	-65.000.000	154.796.000	43.450.664	31.869.260	28,1	73,3
3. Gastos financieros							
4. Transferencias corrientes	178.000.000	104.713.737	282.713.737	123.306.305	89.119.134	43,6	72,3
6. Inversiones reales							
7. Transferencias de capital							
8. Activos financieros							
9. Pasivos financieros							
TOTAL	586.844.000	39.713.737	626.557.737	296.587.031	245.053.059	47,3	82,6

**LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 1994**

INGRESOS	PREVISIONES INICIALES	MODIFICACION.	PREVISIONES DEFINITIVAS	DERECHOS RECONOCIDOS	RECAUDACIÓN	GRADO EJECUC.	GRADO REALIZAC.
1. Impuestos directos							
2. Impuestos indirectos				54.312	54.312		100,0
3. Tasas y otros ingresos							
4. Transferencias corrientes	4.551.776.000	3.243.064.160	7.794.840.160	7.295.205.577	7.089.762.671	93,6	97,2
5. Ingresos patrimoniales	1.000	0	1.000	25.590.798	25.590.798		100,0
6. Enajenación de invers. reales							
7. Transferencias de capital	2.027.349.000	135.253.283	2.162.602.283	1.962.602.283	1.956.602.283	90,8	99,7
8. Activos financieros	500.000	304.627.563	305.127.563	4.634.054	1.633.456	1,5	35,2
9. Pasivos financieros							
<b>TOTAL</b>	<b>6.579.626.000</b>	<b>3.682.945.006</b>	<b>10.262.571.006</b>	<b>9.288.087.024</b>	<b>9.073.643.520</b>	<b>90,5</b>	<b>97,7</b>

GASTOS	CRÉDITOS INICIALES	MODIFICACION.	CRÉDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS	GRADO EJECUC.	GRADO REALIZAC.
1. Gastos de personal	301.125.000	174.075.169	475.200.169	406.251.807	402.588.907	85,5	99,1
2. Gastos en bienes ctes. y serv.	169.993.000	-10.500.700	159.492.300	103.802.181	75.970.669	65,1	73,2
3. Gastos financieros							
4. Transferencias corrientes	4.080.659.000	3.041.366.031	7.122.025.031	5.522.695.455	1.397.501.644	77,5	25,3
6. Inversiones reales	27.349.000	481.205.688	508.554.688	288.672.111	207.851.174	56,8	72,0
7. Transferencias de capital	2.000.000.000	0	2.000.000.000	899.972.925	0	45,0	0,0
8. Activos financieros	500.000	4.134.056	4.634.056	4.634.054	4.634.054	100,0	100,0
9. Pasivos financieros							
<b>TOTAL</b>	<b>6.579.626.000</b>	<b>3.690.280.244</b>	<b>10.269.906.244</b>	<b>7.226.028.533</b>	<b>2.088.546.448</b>	<b>70,4</b>	<b>28,9</b>

**LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 1995**

INGRESOS	PREVISIONES INICIALES	MODIFICACION.	PREVISIONES DEFINITIVAS	DERECHOS RECONOCIDOS	RECAUDACIÓN	GRADO EJECUC.	GRADO REALIZAC.
1. Impuestos directos							
2. Impuestos indirectos							
3. Tasas y otros ingresos	0		0	34.461.074	34.461.074		1,0
4. Transferencias corrientes	4.800.915.000	3.588.487.095	8.389.402.095	5.709.077.982	1.416.640.475	0,7	0,3
5. Ingresos patrimoniales	4.500.000		4.500.000	378.603.262	378.472.350	84,1	1,0
6. Enajenación de invers. reales							
7. Transferencias de capital	2.475.588.000		2.475.588.000	2.475.588.000	0	1,0	0,0
8. Activos financieros	49.329.000	2.003.065.466	2.052.394.466	11.314.336	4.369.188	0,0	0,4
9. Pasivos financieros							
<b>TOTAL</b>	<b>7.330.332.000</b>	<b>5.591.552.561</b>	<b>12.921.884.561</b>	<b>8.609.044.654</b>	<b>1.878.943.087</b>	<b>0,7</b>	<b>0,2</b>

GASTOS	CRÉDITOS INICIALES	MODIFICACION.	CRÉDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS	GRADO EJECUC.	GRADO REALIZAC.
1. Gastos de personal	588.747.000	40.982.686	629.729.686	591.693.356	591.693.356	0,9	1,0
2. Gastos en bienes ctes. y serv.	186.638.000	15.304.243	201.942.243	153.482.495	107.016.021	0,8	0,7
3. Gastos financieros							
4. Transferencias corrientes	4.078.359.000	4.374.846.581	8.453.205.581	4.917.876.177	2.075.377.542	0,6	0,4
6. Inversiones reales	277.890.000	189.036.953	466.926.953	351.269.473	351.269.473	0,8	1,0
7. Transferencias de capital	2.197.698.000	1004972931	3.202.670.931	2.022.526.719	1754637598	0,6	0,9
8. Activos financieros	1.000.000	7.313.738	8.313.738	8.313.738	8.313.738	1,0	1,0
9. Pasivos financieros			0				
<b>TOTAL</b>	<b>7.330.332.000</b>	<b>5.632.457.132</b>	<b>12.962.789.132</b>	<b>8.045.161.958</b>	<b>4.888.307.728</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>



**LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 1996**

INGRESOS	PREVISIONES INICIALES	MODIFICACION.	PREVISIONES DEFINITIVAS	DERECHOS RECONOCIDOS	RECAUDACIÓN	GRADO EJECUC.	GRADO REALIZAC.
1. Impuestos directos							
2. Impuestos indirectos							
3. Tasas y otros ingresos	0		0	130.117.525	130.117.525		1,0
4. Transferencias corrientes	7.706.026.000	-588.463.946	7.117.562.054	6.556.481.711	2.905.509.237	0,9	0,4
5. Ingresos patrimoniales	10.000.000		10.000.000	129.456.871	129.456.871	1.294,6	100,0
6. Enajenación de invers. reales							
7. Transferencias de capital	2.739.900.000		2.739.900.000	2.739.900.000	1.239.900.000	1,0	0,5
8. Activos financieros	85.280.000	3.188.155.339	3.273.435.339	16.167.864	9.690.788	0,5	59,9
9. Pasivos financieros							
<b>TOTAL</b>	<b>10.541.206.000</b>	<b>2.599.691.393</b>	<b>13.140.897.393</b>	<b>9.572.123.971</b>	<b>4.414.674.421</b>	<b>7,3</b>	<b>46,1</b>

GASTOS	CRÉDITOS INICIALES	MODIFICACION.	CRÉDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS	GRADO EJECUC.	GRADO REALIZAC.
1. Gastos de personal	635.993.000	181.692.341	817.685.341	806.408.547	806.408.547	1,0	1,0
2. Gastos en bienes ctes. y serv.	186.638.000	-46.900.344	139.737.656	139.198.945	118.223.968	1,0	0,8
3. Gastos financieros							
4. Transferencias corrientes	6.974.575.000	1.948.349.387	9.822.924.387	4.806.416.443	2.213.195.880	0,5	0,5
6. Inversiones reales	543.000.000	125.800.692	668.800.692	125.693.059	95.245.577	0,2	0,8
7. Transferencias de capital	2.200.000.000	1305144212	3.505.144.212	2.578.354.173	320168682	0,7	0,1
8. Activos financieros	1.000.000	9.386.784	10.386.784	10.386.784	10.386.784	1,0	1,0
9. Pasivos financieros							
<b>TOTAL</b>	<b>10.541.206.000</b>	<b>3.523.473.072</b>	<b>14.064.679.072</b>	<b>8.466.457.951</b>	<b>3.563.629.438</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>

**ANEXO nº 2****LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTO DE 1997 AJUSTADA**

INGRESOS	PREVISIONES DEFINITIVAS	DERECHOS RECONOCIDOS	AJUSTES	DERECHOS RECON. S/ ACC	RECAUDACIÓN	DERECHOS PTES. INGRESO
3. Tasas y otros ingresos	86.712.688	167.090.027	81.826.512	248.916.539	167.090.027	81.826.512
4. Transferencias corrientes	11.557.077.346	6.667.250.107		6.667.250.107	1.001.039.543	5.666.210.564
5. Ingresos patrimoniales	25.000.000	137.128.545		137.128.545	137.128.545	0
7. Transferencias de capital	304.047.000	189.883.000		189.883.000	149.883.000	40.000.000
8. Variación de activos financieros	2.862.693.067	30.502.281		30.502.281	11.452.317	19.049.964
<b>TOTAL</b>	<b>14.835.530.101</b>	<b>7.191.853.960</b>	<b>81.826.512</b>	<b>7.273.680.472</b>	<b>1.466.593.432</b>	<b>5.807.087.040</b>

GASTOS	CRÉDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	AJUSTES	OBLIGACIONES RECON. S/ACC	PAGOS	OBLIGACIONES PTES. DE PAGO
1. Gastos de personal	1.184.118.035	853.537.433	11.171.987	864.709.420	853.537.433	11.171.987
2. Compra de bienes ctes. y serv.	181.038.000	162.527.034	2.073.303	164.600.337		164.600.337
4. Transferencias corrientes	11.661.155.551	5.644.123.146		5.644.123.146		5.644.123.146
6. Inversiones reales	1.054.316.102	292.795.129	-11.171.987	281.623.142		281.623.142
7. Transferencias de capital	782.777.014	220.474.126		220.474.126		220.474.126
8. Variación de activos financieros	30.502.281	30.502.281		30.502.281		30.502.281
<b>TOTAL</b>	<b>14.893.906.983</b>	<b>7.203.959.149</b>	<b>2.073.303</b>	<b>7.206.032.452</b>	<b>853.537.433</b>	<b>6.352.495.019</b>

<b>DIFERENCIA</b>	<b>-58.376.882</b>	<b>-12.105.189</b>	<b>79.753.209</b>	<b>67.648.020</b>	<b>613.055.999</b>	<b>-545.407.979</b>
-------------------	--------------------	--------------------	-------------------	-------------------	--------------------	---------------------

## ANEXO Nº 3

**BALANCE A 31/12/97 AJUSTADO**

<b>ACTIVO</b>				
<b>Denominación</b>	<b>Importe s/ICFEM</b>	<b>Ajustes (en más)</b>	<b>Ajustes (en menos)</b>	<b>Importe s/ACC</b>
INMOVILIZADO MATERIAL	697.261.461			732.956.275
Edificios y otras construcciones	375.580.007	265.557.600		641.137.607
Maquinaria, instalaciones y utillaje	4.260.987			4.260.987
Elementos de transporte	3.933.894			3.933.894
Mobiliario y enseres	79.006.086			79.006.086
Equipos para procesos de información	231.230.549			231.230.549
Otro inmovilizado material	3.249.938			3.249.938
Amortización acumulada del inm. material			229.862.786	229.862.786
DEUDORES	5.738.348.786			5.820.175.298
Deudores por derechos reconocidos	5.725.676.126	81.826.512		5.807.502.638
Otros deudores no presupuestarios	12.672.660			12.672.660
CUENTAS FINANCIERAS	158.993.629			158.993.629
Bancos e instituciones de crédito	158.993.629			158.993.629
RESULTADOS PTES. APLICACIÓN	4.728.840			10.806.086
Resultados del ejercicio (pérdidas)	4.728.840	6.077.246		10.806.086
<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>6.599.332.716</b>	<b>353.461.358</b>	<b>229.862.786</b>	<b>6.722.931.288</b>

<b>PASIVO</b>				
<b>Denominación</b>	<b>Importe s/ICFEM</b>	<b>Ajustes (en más)</b>	<b>Ajustes (en menos)</b>	<b>Importe s/ACC</b>
PATRIMONIO Y RESERVAS	4.647.887.264			-2.032.439.375
Patrimonio	536.776.075	4.061.878.298	6.901.380.188	-2.302.725.815
Patrimonio en adscripción	44.504.051	265.557.600	44.504.051	265.557.600
Resultados pendientes de aplicación	4.066.607.138		4.061.878.298	4.728.840
SUBVENCIONES DE CAPITAL	564.048.072			7.367.973.283
Subvenciones de capital recibidas	564.048.072	6.803.925.211		7.367.973.283
DEUDAS A CORTO PLAZO	1.381.724.482			1.381.724.482
Acreedores por obligaciones reconocidas	105.411.523			105.411.523
Acreedores por pagos ordenados	1.192.229.274			1.192.229.274
Entidades públicas	48.288.247			48.288.247
Otros acreedores no presupuestarios	35.795.438			35.795.438
PARTIDAS PTES. APLICACIÓN	5.672.898			5.672.898
Ingresos pendientes de aplicación	5.672.898			5.672.898
<b>TOTAL PASIVO</b>	<b>6.599.332.716</b>	<b>11.131.361.109</b>	<b>11.007.762.537</b>	<b>6.722.931.288</b>

## ANEXO Nº 4

**LISTADO DE RESOLUCIONES DE EXPEDIENTES DE REINTEGRO DE 1997**

Nº	FECHA	PROV.	SERVICIO	ENTIDAD	REINTEGRO	INTERESES DE DEMORA
1150	18/11/97	LP	FORMACIÓN	FEDERACIÓN PROVINCIAL DE ASOCIACIONES DE EX	2.137.493	325.719
1158	19/11/97	LP	FORMACIÓN	AYUNTAMIENTO DE AGAETE	0	81.710
1164	25/11/97	LP	FORMACIÓN	ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE LA CONSTRUCC	509.500	48.619
1595	4/12/97	LP	FORMACIÓN	DONUT CORPORACIÓN LANZAROTE, S.A.	1.290.000	?
2274	29/12/97	LP	FORMACIÓN	AYUNTAMIENTO DE SAN MATEO	427.094	76.034
2296	30/12/97	LP	FORMACIÓN	FEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE HOSTELERÍA Y	98.800	15.323
2029	17/11/97	S/C	EMPLEO	ROSARIO CALVO DÍAZ	550.000	?
2030	17/11/97	S/C	EMPLEO	ALFACENTRO SISTEMAS AUDIOVISUALES, S.C.	550.000	?
2031	17/11/97	S/C	EMPLEO	C.B. ATLÁNTICO	1.650.000	?
2032	17/11/97	S/C	EMPLEO	TEÓFILO DEL ROSARIO PAZ SANFIEL	1.650.000	?
2033	17/11/97	S/C	EMPLEO	MARÍA DEL PINO REYES PÉREZ	550.000	?
2034	17/11/97	S/C	EMPLEO	JOSE LUIS CABRERA MOTAS	9.498.112	?
2035	17/11/97	S/C	EMPLEO	JOSE LUIS FERNÁNDEZ LOPEZ	1.187.264	?
2036	17/11/97	S/C	EMPLEO	FRANCISCO URBANO DÍAZ BETHENCOURT	593.632	?
2038	17/11/97	S/C	EMPLEO	FRANCISCO IZQUIERDO MONTESDEOCA	593.632	?
2039	17/11/97	S/C	EMPLEO	CARMELO RAMOS HERRERA	593.632	?
2040	17/11/97	S/C	EMPLEO	CRESCENCIO GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ	593.632	?
2041	17/11/97	S/C	EMPLEO	FELIPE TRUJILLO ARENCIBIA	593.632	?
2042	17/11/97	S/C	EMPLEO	ERNESTO A. RAMOS GONZÁLEZ	1.780.896	?
2043	17/11/97	S/C	EMPLEO	JESUS A. QUINTANA PERDOMO	593.632	?
2044	17/11/97	S/C	EMPLEO	JESÚS A. QUINTANA PERDOMO	593.632	?
2045	17/11/97	S/C	EMPLEO	MARÍA DEL SOL GONZÁLEZ ORTEGA	550.000	?
2046	17/11/97	S/C	EMPLEO	ANA MARÍA CLAVERIE, S.A.	5.550.000	?
2047	17/11/97	S/C	EMPLEO	HARESH LACHMANDAS LAKHANI AMARNANI	550.000	?
2048	17/11/97	S/C	EMPLEO	TELETAXI SANTA CRUZ, S.C.L.	550.000	?
2176	25/11/97	S/C	FORMACIÓN	GESPLAN	30.000.000	11.989.315
2443	5/12/97	S/C	EC.SOCIAL	NOVIFLOR. SOCIEDAD COOPERATIVA	2.908.000	857.740
2746	15/12/97	S/C	EC.SOCIAL	SDAD. COP. ALFHAQUE	1.541.161	748.308
2747	15/12/97	S/C	EC.SOCIAL	SDAD. COP. ALFHAQUE	162.500	63.386
2749	15/12/97	S/C	EC.SOCIAL	SDAD. COP. CAMBALACHE	1.100.000	?
					<b>67.683.744</b>	<b>14.142.768</b>

## ANEXO Nº 5

**RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN ANALIZADOS**

Nº	AÑO	DESCRIPCIÓN	IMPORTE
1	1993	Lote fotocopiadora Xerox 5053 R/F.	1.615.391
2	1993	Lote nº 2 telecopiadora Xerox.	344.760
3	1994	Servicio de limpieza de las Dependencias del ICFEM en S/C Tenerife.	2.600.004
4	1994	Suministro de equipos de informática con destino al ICFEM en Gran Canaria y Tenerife.	27.748.000
5	1994	Obra de cableado telefónico, informático y eléctrico en las Dependencias del ICFEM en Las Palmas de G.C..	2.495.791
6	1995	Servicio de limpieza de las Dependencias del ICFEM en S/C Tenerife.	1.917.576
7	1995	Elaboración del estudio Orgánico-funcional del ICFEM.	24.800.000
8	1995	Máquina de fax.	229.320
9	1996	Servicio de limpieza de las Dependencias del ICFEM en Las Palmas de G.C.	3.668.500
10	1996	Suministros de equipos de informática.	15.695.000
11	1996	Estudio sobre la imagen que el ICFEM proyecta en la sociedad canaria	21.275.000
12	1996	Suministro de dos equipos trinicom 2000 de video-conferencia TF-LP.	1.996.800
13	1997	Plan sobre estrategia institucional y modernización de la gestión del ICFEM.	55.170.000
14	1997	Equipos Informáticos precisos para la instalación de la herramienta de trabajo en grupo lotus notes con destino al ICFEM.	6.700.000
15	1997	Plan sobre sistemas y tecnologías de la información.	39.150.000
16	1997	Máquina fotocopiadora con destino a las dependencias de Las Palmas de G.C.	4.414.224
17	1997	Software necesario para la implantación de una plataforma de trabajo en grupo y publicación de información en el ICFEM y la impartición de cursos de formación asociados.	13.570.000
<b>TOTAL</b>			<b>223.390.366</b>

## ANEXO Nº 6

## RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE SUBVENCIONES FISCALIZADOS

Nº	Nº EXP.	AÑO	PROV.	TIPO DE SUBV.	BENEFICIARIO	D.N.I. / C.I.F.	IMPORTE
<b>FORMACIÓN</b>							
1		94	LP	ESPECÍFICA	RIUSA II, S.A.	A 07632474	25.000.000
2		95	LP	CONT.-PROGRAMA	AS. PEQ. EMPRES. ECON. SOCIAL	G 35375401	20.394.600
3		95	TF	CONVENIO COLAB.	ASOC. DE COOP. JUV. SAN MIGUEL	G 38022224	7.141.500
4		95	TF	CONVENIO COLAB.	CAJA RURAL DE TENERIFE	F38005245	2.579.850
5		95	LP	CONVENIO COLAB.	CAM. OF. COMERCIO, IND. Y NAV.LP	Q 3573002 G	25.031.500
6		95	LP	CONVENIO COLAB.	COLEGIO SAN IGNACIO DE LOYOLA	Q 3500047 J	44.221.200
7		95	LP	ESPECÍFICA	COMISIONES OBRERAS CANARIAS	G 35244532	90.119.000
8		95	TF	CONT.-PROGRMA	CONF. PROV. EMPRES. S/C. DE TF.	G 38025151	20.286.967
9		95	LP	CONVENIO COLAB.	ESCUELA DE ORGANIZ. INDUSTRIAL	Q 2820008 G	28.000.000
10		95	TF	CONT.-PROGRAMA	EUROHORIZONTE	B 38234595	67.688.580
11		95	LP	CONT.-PROGRAMA	FED. EMP. HOSTEL. Y TURISMO	G 35038751	58.782.415
12		95	LP	CONT.-PROGRAMA	FEMEPA (LAS PALMAS)	G 35035534	110.395.997
13		95	LP/TF	CONT.-PROGRAMA	FUND. LABORAL DE LA CONSTRUC.	G 80468416	13.678.875
14		96	LP	CONT.-PROGRAMA	AS. PEQ. EMPRES. ECON. SOCIAL	G 35375401	75.868.050
15		96	TF	CONT.-PROGRAMA	AS. PROV. AG. Y GAN. (ASAGA)	G 38023362	15.480.000
16		96	TF	CURSOS INDIVID.	ASOC. PRO CASAS FAM. S.C. TF.	G 38034401	9.459.000
17		96	TF	CURSOS INDIVID.	ASOCIACIÓN FAMIL. SAGR. CORAZ.	G 38017372	4.695.000
18		96	LP	CURSOS INDIVID.	COLEGIO SAN IGNACIO DE LOYOLA	Q 3500047 J	28.853.700
19		96	TF	CONT.-PROGRAMA	CONF. PROV. EMPRES. S.C. DE TF.	G 38025151	32.779.115
20		96	LP	CONVENIO COLAB.	ESCUELA DE ORGANIZ. INDUSTRIAL	Q 2820008 G	28.000.000
21		96	LP	CONT.-PROGRAMA	FED. EMP. HOSTEL. Y TURISMO	G 35038751	41.460.785
22		96	LP	CURSOS INDIVID.	FORM. OCUPACIONAL CANARIA	F 35233964	22.294.500
23		96	LP	CONT.-PROGRAMA	FUND. LAB. DE LA CONSTRUC. (GC)	G 80468416	16.033.200
24		96	TF	CONT.-PROGRAMA	FUND. LAB. DE LA CONSTRUC. (TF.)	G 80468416	128.689.028
25		96	TF	CURSOS INDIVID.	Mª CAR. HDEZ. RGZ. (AUT. CENTRO)	41833808 M	11.292.300
26		96	TF	CURSOS INDIVID.	Mª MAR BELLO MTNEZ. (AC. ANCH)	02086153 F	7.278.750
27		97	LP	PRO.FOR.COLECT.	A.F.A.E.S.	G 35268051	5.632.500
28		97	TF	CURSOS INDIVID.	ACADEMIA DE MODAS MAYJO	41902544 V	7.335.000
29		97	TF	CURSOS INDIVID.	ACADEMIA SANTO TOMÁS	41917825 A	14.327.700
30		97	LP	CURSOS INDIVID.	ALEJANDRO FALCÓN SANTANA	52546323 V	6.338.250
31		97	TF	CONT.-PROGRAMA	APYMEVO (AS. PROV. PYME. OROT)	G 38020335	40.953.795
32		97	LP	CURSOS INDIVID.	ASOC. JÓVENES ANTE EL DESEMP.	G 35424852	2.407.500
33		97	TF	CONT.-PROGRAMA	ASOC. PROV. EMPR. SEGURIDAD	G 38085346	105.279.000
34		97	LP	CURSOS INDIVID.	AUDIO CENTRO	A 35071604	6.177.600
35		97	TF	CURSOS INDIVID.	AYTO. DE GRANADILLA DE ABONA	P 3801700 J	5.233.500
36		97	TF	CURSOS INDIVID.	AYUNT. DE ICOD DE LOS VINOS	P 3802200 J	7.420.200
37		97	TF	CURSOS INDIVID.	AYUNT. DE LOS REALEJOS	P 3803100 A	9.116.250
38		97	TF	CURSOS INDIVID.	AYUNT. DE SANTIAGO DEL TEIDE	P 3804000 B	5.013.000
39		97	TF	CURSOS INDIVID.	AYUNT. SAN JUAN DE LA RAMBLA	P 3803400 E	7.342.500
40		97	TF	CURSOS INDIVID.	AYUNTAMIENTO DE CANDELARIA	P 3801100 C	10.621.500
41		97	LP	CURSOS INDIVID.	AYUNTAMIENTO DE GÁLDAR	P 3500900 J	8.784.000
42		97	TF	CURSOS INDIVID.	AYUNTAMIENTO DE LA OROTAVA	P 3802600 A	9.153.000
43		97	TF	CURSOS INDIVID.	AYUNTAMIENTO DE LOS SILOS	P 3804200 H	8.175.000
44		97	TF	CURSOS INDIVID.	AYUNTAMIENTO DE TACORONTE	P 3804300 F	15.596.250
45		97	TF	CURSOS INDIVID.	AYUNTAMIENTO DE TEGUESTE	P 3804600 I	7.066.500
46		97	LP	CURSOS INDIVID.	AYUNTAMIENTO DE TEJEDA	P 3502500 F	1.991.250
47		97	LP	CURSOS INDIVID.	AYUNTAMIENTO DE TELDE	P 3502600 D	18.216.750
48		97	LP	CURSOS INDIVID.	CANARIAS NAVILINE, S.L.	B 35407071	14.424.750
49		97	LP	ESPECÍFICA	CANARIAS ECOLÓGICA, S.L.	F 35374883	3.210.000
50		97	LP	CURSOS INDIVID.	CENT. EST. MARÍTIM. DEL ATLÁNT.	B 35425271	14.587.500
51		97	LP	ESPECÍFICA	CENTRO DE FORMACIÓN STEINGER	B 35417500	30.000.000



Nº	Nº EXP.	AÑO	PROV.	TIPO DE SUBV.	BENEFICIARIO	D.N.I. / C.I.F.	IMPORTE
52		97	TF	CURSOS INDIVID.	COLEGIO ECONOMISTAS TENERIFE	Q 3861002 H	4.057.500
53		97	TF	CONVENIO COLAB.	ENVASADOS CANARIOS, S.A.	A 38200820	13.842.000
54		97	TF	CURSOS INDIVID.	ESC. ENSEÑ. Y DISEÑO DE CANAR.	B 38387346	14.252.700
55		97	LP	CURSOS INDIVID.	ESC. SUP. CIENCIAS CRIMINOLOG.	G 35316504	1.990.800
56		97	LP	CONVENIO COLAB.	ESCUELA DE ORGAN. INDUSTRIAL	Q 2820008 G	28.000.000
57		97	TF	CONT.-PROGRAMA	FED. EMPR. METAL TF. (FEMETE)	G 38055612	141.693.240
58		97	LP	CONT.-PROGRAMA	FED. EMPRES. HOSTEL. Y TURISMO	G 35038751	54.465.704
59		97	LP	CURSOS INDIVID.	FORM. Y EMPLEO EUROCANARIA	F 35363738	21.371.100
60		97	LP	CURSOS INDIVID.	FUERTEVENTURA 2000 S.L.	B 35340462	11.423.520
61		97	TF	CONVENIO COLAB.	FYDE-CAJA CANARIAS	G 38378030	17.238.877
62		97	LP	CURSOS INDIVID.	GANDHI PARSRAM CHELLARAM	43241884 K	5.632.500
63		97	TF	CURSOS INDIVID.	GENERAL DE SOFTWARE DE CAN.	A 38016424	5.460.750
64		97	LP	CURSOS INDIVID.	HARVEN SCHOOL	B 35411016	3.186.000
65		97	LP	CURSOS INDIVID.	INST. CAN. PSIC. Y EDUC. (ICSE)	A 35046341	10.929.750
66		97	LP	CURSOS INDIVID.	INST. TECN. DE C.A.D., S.L.	B 35411073	9.617.520
67		97	LP	CURSOS INDIVID.	INSTITUTO HIJAS Mª AUXILIADORA	Q 3500220 C	4.335.000
68		97	LP	CURSOS INDIVID.	MINISTERIO DE DEFENSA	S 2830230 E	1.692.780
69		97	LP	CURSOS INDIVID.	MINISTERIO DE DEFENSA	S 2830230 E	2.377.500
70		97	LP	CURSOS INDIVID.	MINISTERIO DE DEFENSA	S 2830230 E	10.807.890
71		97	LP	CURSOS INDIVID.	PROESGE, S.L.	B 35441880	6.277.350
72		97	LP	ESPECÍFICA	RIUSA II, S.A.	A 07632474	14.272.000
73		97	TF	CURSOS INDIVID.	UNIV. POPULAR FCO. AFONSO	P 8860001 J	9.910.500
74		97	LP	CURSOS INDIVID.	VACACIONES DEPORTIVAS, S.L.	B 35380658	1.194.000
75		97	LP	CURSOS INDIVID.	VILLALBA RUIZ, MONTSERRAT	51639303 W	5.973.750
<b>EMPLEO</b>							
76	5312	94	TF	AUTÓNOMO	LINARES TAVÍO, ANTONIO L.	43.605.507 Z	700.000
77	21053	94	LP	AUTÓNOMO	FALCÓN RIVERO, DOMINGO	78.459.667 C	700.000
78	21132	94	LP	AUTÓNOMO	DE LEÓN ARTEAGA, ARACELI	42.713.161 E	700.000
79	22183	94	LP	AUTÓNOMO	SUÁREZ GONZÁLEZ, JOSEFA	78.457.625 W	700.000
80	5328	94	TF	COLEC. ESPEC.	ENTEMANSER, S.A.	A 38070843	2.508.150
81	5824	94	TF	COLEC. ESPEC.	ERNESTINA HERNÁNDEZ MÉNDEZ	41.820.609 P	836.050
82	20800	94	LP	COLEC. ESPEC.	PROLESCAN S.L.	B 35339647	836.050
83	20834	94	LP	COLEC. ESPEC.	JUAN A. SAAVEDRA QUESADA	30070441 B	836.050
84	21983	94	LP	COLEC. ESPEC.	EDUARDO JORDÁN, MARTINÓN	703.676 Z	836.050
85	22338	94	LP	COLEC. ESPEC.	AGENCIAS DE VIAJES SOLIMUNDO S.A.	A 35363498	10.868.650
86	22341	94	LP	COLEC. ESPEC.	CARLOS M. OJEDA PÉREZ	42.726.562 Z	836.050
87	4972	94	TF	CONT. INDEF.	FELIPE RUIZ HERNÁNDEZ	41.909.622 B	727.000
88	5433	94	TF	CONT. INDEF.	CARPINTERÍA MET. LOS CORUJOS	B 38349601	727.000
89	6211	94	TF	CONT. INDEF.	RAFAEL E. MENÉNDEZ SEGOVIA	78.612.042 C	1.454.000
90	20254	94	LP	CONT. INDEF.	MORENO MORENO, JUAN DEL PINO	42.555.686 M	727.000
91	21238	94	LP	CONT. INDEF.	TORRENT SAMPERIO, JOSE ALBERTO	42.644.072 W	727.000
92	4809	94	TF	TEMP. INDEF.	EUSEBIO TORRES RODRÍGUEZ	41.997.874 N	1.454.000
93	6247	94	TF	TEMP. INDEF.	JOSEFA F. CABRERA CRUZ	41.958.576 K	727.000
94	22127	94	LP	TEMP. INDEF.	ORTEGA SUÁREZ, CARMELO	42.727.694 L	727.000
95	22158	94	LP	TEMP. INDEF.	MONZÓN SANTIAGO, JUAN	42.772.106	727.000
96	22166	94	LP	TEMP. INDEF.	GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, SALVADOR	42.634.320 W	727.000
97	22309	94	LP	TEMP. INDEF.	COOP. AGRIC. ZONA ALTA S. BARTOL.	F 35263292	727.000
98	10903	95	LP	AUTONOMO	RAMÍREZ DEL ROSARIO, ANA I.	78.472.121 P	700.000
99	11173	95	LP	AUTONOMO	MARRERO ALONSO, DIEGO J.	42.816.626 X	700.000
100	8116	95	TF	COLEC. ESPEC.	SARA M. GONZÁLEZ ORTIZ	42.083.800 X	816.000
101	2453	95	LP	CONT. INDEF.	CABRERA DOMÍNGUEZ, CARMELO	42.738.414 K	700.000
102	6279	95	TF	CONT. INDEF.	CONCEPCIÓN A. BARRERA CABRERA	42.025.765 G	700.000

Nº	Nº EXP.	AÑO	PROV.	TIPO DE SUBV.	BENEFICIARIO	D.N.I. / C.I.F.	IMPORTE
103	6579	95	TF	CONT. INDEF.	ARVIPLAYA S.L.	B38341004	700.000
104	7725	95	TF	CONT. INDEF.	CARMEN R. AFONSO PÉREZ	42.929.656 H	700.000
105	7734	95	TF	CONT. INDEF.	ANTONIO T. CELSO ALBORNOZ ACO	42.035.309 A	700.000
106	11528	95	LP	CONT. INDEF.	SÁNCHEZ PERERA, JACINTO	43.245.503 Y	700.000
107	12532	95	LP	CONT. INDEF.	TORRES PÉREZ, MERCEDES E.	43.644.510 D	700.000
108	12774	95	LP	CONT. INDEF.	ANYOSE S.L. PEDRO C. SARMIENTO P.	B 35093616	700.000
109	13494	95	LP	CONT. INDEF.	GERMAIN AVELLA, CARMELO	X125772 P	700.000
110		95	LP	PLAN TERRITORIAL	CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA	35-00001-G	237.218.688
111		95	TF	PLAN TERRITORIAL	MANCOMUNIDAD DEL NORTE DE TF.	P-38.00100 E	120.408.066
112	7238	95	TF	TEMP. INDEF.	GARCÍA MARTÍN, JUAN JERÓNIMO	42.026.605 Q	700.000
113	7572	95	TF	TEMP. INDEF.	CDAD. PROPIETARIOS LAS BRISAS	H 38225678	700.000
114	7594	95	TF	TEMP. INDEF.	AGRYENCA, S.L.	B 38328548	700.000
115	7928	95	TF	TEMP. INDEF.	ARTAGUNA, S.L.	B 38202552	700.000
116	8526	95	TF	TEMP. INDEF.	JUAN ANTONIO AMARO CAAMAÑO	32.438.670 E	700.000
117	10893	95	LP	TEMP. INDEF.	JIMÉNEZ OCAÑA, ANTONIO	26.086.278 T	700.000
118	11841	95	LP	TEMP. INDEF.	RODRÍGUEZ MONTERO, MIGUEL A.	43.650.455 C	700.000
119	11931	95	LP	TEMP. INDEF.	GUERRA OJEDA, BERNABÉ	78.460.631 H	700.000
120	12740	95	LP	TEMP. INDEF.	CASTELLANO PÉREZ, MARGARITA	42.660.402 W	700.000
121	19.635	96	LP	COLEC. ESPEC.	ADEPSI (ASOCIACIÓN DE DEFICIENTES PS	G 35.068.824	298.652
122	19.832	96	LP	COLEC. ESPEC.	CARMEN D. PERDOMO LÓPEZ	42.751.089 T	895.896
123		96	TF	ESPECÍFICA	AYUNTAMIENTO SANTA CRUZ TF.	P-3803800 F	13.298.669
124		96	TF	ESPECÍFICA	AYUNTAMIENTO DE LA GUANCHA	P-3801800 H	12.513.288
125		96	LP	ESPECÍFICA	AYTO. SAN BARTOMÉ DE TIRAJANA	P-3502000 G	5.326.752
126		96	LP	ESPECÍFICA	AYUNTAMIENTO DE TELDE	P-3502600 D	9.801.225
127		96	LP	ESPECÍFICA	AYUNTAMIENTO DE LA LAGUNA	P-3802300 H	6.882.012
128		96	LP	ESPECÍFICA	AYTO. SANTA LUCÍA DE TIRAJANA	P-3502300 A	6.000.000
129		96	LP	ESPECÍFICA	AYTO. SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA	P-3502000 G	4.013.796
130		96	TF	ESPECÍFICA	AYUNTAMIENTO DE LA LAGUNA	P-3802300 H	7.883.664
131		96	TF	ESPECÍFICA	FECAM	G 38217253	7.833.696
132		96	LP	ESPECÍFICA	AYUNTAMIENTO DE ARUCAS	P-3500600 F	14.226.756
133		96	LP	ESPECÍFICA	INSTITUTO INSULAR DEPORTES GC.	Q-55012 G	14.869.182
134		96	LP	ESPECÍFICA	INSTITUTO INSULAR DEPORTES GC.	Q-555012 G	14.893.122
135		96	LP	ESPECÍFICA	PATRONATO DE TURISMO DE G.C.	P-8500008 A	14.924.748
136		96	TF	PLAN TERRITORIAL	AYUNTAMIENTO DE CANDELARIA	P-38.01100 C	11.192.846
137		96	LP	PLAN TERRITORIAL	AYUNTAMIENTO DE TELDE	P-3502600 D	77.554.190
138	000.1/98	96	LP	RENTAS SUBSIST.	ELÍAS CASTELLANO SANTIAGO	42.759200 S	500.000
139	10.874	96	LP	SUBV. FINANCIERAS	ISABEL SUÁREZ CÁCERES	52.855.961 Y	161.495
140	1/97	96/97	LP	ASIST. TÉCN.	MANUEL MONTESDEOCA NARANJO	42.810.533	312.000
141	10956	96/97	TF	CONT. INDEF.	TOCLIDATA S.L.	B38296554	2.337.120
142	11513	96/97	LP	CONT. INDEF.	JOSE GERMÁN BETANCOR FALCÓN	42.387.983 X	350.568
143	14286	96/97	LP	CONT. INDEF.	ÓSCAR RODRÍGUEZ ASCANIO	42.622.724 K	779.040
144	15014	96/97	LP	CONT. INDEF.	RIMINI ASOCIADOS	B 35.268.756	779.040
145	16436	96/97	LP	CONT. INDEF.	PABLO LÓPEZ VEGA	42.530.052Q	779.040
146	17796	96/97	TF	CONT. INDEF.	CANARIAS REGIONAL AIR	A-38.415.220	3.895.200
147	10411	96/97	TF	TEMP. INDEF.	JAIME J. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ	42.129.938 X	779.040
148	11428	96/97	TF	TEMP. INDEF.	ANTONIO DIAZ RODRÍGUEZ	78.403.285 B	779.040
149	11599	96/97	TF	TEMP. INDEF.	MIGUEL MORALES GONZÁLEZ	41.968.903 K	1.558.080
150	11681	96/97	TF	TEMP. INDEF.	FLORENCIO GONZÁLEZ ARMAS	45443208 S	779.040
151	12527	96/97	TF	TEMP. INDEF.	CEDITE S.L.	B 38382065	779.040
152	12929	96/97	LP	TEMP. INDEF.	MANUEL ORTEGA REYES	42796525B	1.558.080
153	13158	96/97	TF	TEMP. INDEF.	IRENE SUÁREZ GUADALUPE	42077186 C	779.040
154	13444	96/97	TF	TEMP. INDEF.	JUAN MIGUEL DIAZ QUINTANA	42.050.100 M	779.040
155	13948	96/97	LP	TEMP. INDEF.	IMPESCA DE ALIMENTACIÓN S.L.	B35137165	1.558.080
156	16988	96/97	TF	TEMP. INDEF.	CONST. Y REST. MIGUEL HDEZ. VENT.	B 38.284.808	17.138.880
157	18527	96/97	LP	TEMP. INDEF.	SUPERMERCADOS LÓPEZ PEÑATE	B38284808	17.138.880
158	1997001	97	LP	ESPECÍFICA	INSTITUTO CANARIO DE INVESTIGACIÓN	A 38377610	300.000.000

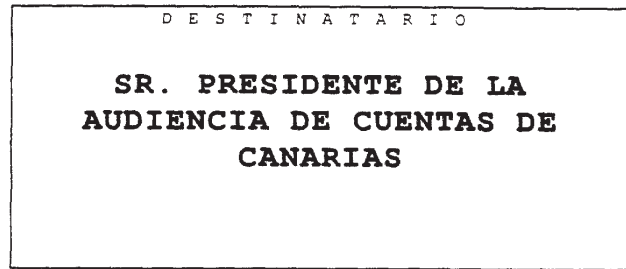
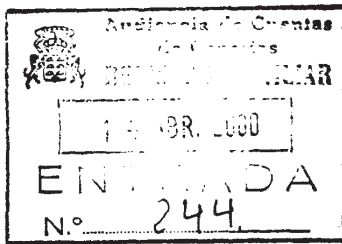
Nº	Nº EXP.	AÑO	PROV.	TIPO DE SUBV.	BENEFICIARIO	D.N.I. / C.I.F.	IMPORTE
<b>ECONOMÍA SOCIAL</b>							
159	22	94	LP	CAPITAL FIJO	GRÁFICAS DEL TORO		1.092.000
160	58	94	LP	DIFUSIÓN	CANARIAS DE COMUNICACIÓN		3.120.000
161	5888	94	TF	FORMACIÓN	FEDERACIÓN ISONORTE		867.600
162	111	94	LP	INCORP. SOCIOS	EUROCARPI S.A.L.		6.543.000
163	220	94	TF	INCORP. SOCIOS	PITÁGORAS S. COOPERATIVA		3.635.000
164	96-2	95	TF	ASISTENC. TÉCNICA	COUDECAR S. COOPERATIVA LIMITADA		4.500.000
165	7	95	LP	CAPITAL FIJO	INGECAN, S.A.L.		2.553.600
166	129	95	LP	FOMENTO	FUNDESCOOP.		4.000.000
167	138	95	LP	FORMACIÓN	COECAN, COOP. ECONOMISTAS CANARIOS		13.950.000
168	14	95	TF	FORMACIÓN	AYTO. LA GUANCHA		5.325.000
169	121	95	TF	INCORP. SOCIOS	SERVICIO TÉCNICO MAFEP, S.A.L.		4.200.000
170	159	95	LP	INCORP. SOCIOS	CAELCA, CARP. ELAB. CAN. S. COOP.		3.500.000
171	162	95	LP	INCORP. SOCIOS	CODIALGREY S. COOPERATIVA		2.800.000
172	7	95	TF	INCORP. SOCIOS	REPUESTOS MAQUINFA S.C.TRAB. ASOCIADO		3.500.000
173	16087	96	TF	CAPITAL FIJO	SOCIEDAD COOPERATIVA FLORICOD		1.364.364
174	43	96	LP	CAPITAL FIJO	GRÁFICAS DE TORO S. COOPERATIVA		2.116.000
175	75	96	LP	CAPITAL FIJO	GUARDERÍA GUAYETE S.COOP.LIMITADA		2.500.000
176	18	96	LP	DIFUSIÓN	AYTO. DE TUINEJE		1.190.921
177	54	96	LP	DIFUSIÓN	FUNDESCAN		10.660.000
178	25	96	LP	INCORP. SOCIOS	COMERCIAL CEFERCAN S.A.L.		1.500.000
179	6112	96	TF	INCORP. SOCIOS	COINCO SOCIEDAD COOPERATIVA		4.000.000
180	182	97	LP	ASISTENC. TÉCNICA	MDO. CENTRAL LAS PALMAS S. COOPERATIVA		1.851.673
181	18	97	LP	CAPITAL FIJO	CONOSUR S. COOP. LIMITADA		2.500.000
182	8816	97	LP	CAPITAL FIJO	TINERFEÑA DE MANTEN. Y LIMPIEZA S. COOP.		2.460.000
183	120	97	LP	DIFUSIÓN	COPROSS S.COOP. LIMITADA		3.050.000
184	13	97	LP	DIFUSIÓN	TEMBLEQUE PRODUCCIONES S. COOPERATIVA		8.687.432
185	175	97	LP	DIFUSIÓN	ASCA, SOCIEDAD COOPERATIVA		1.500.000
186	39	97	LP	DIFUSIÓN	AYTO. SAN NICOLÁS DE TOLENTINO		3.000.000
187	9411	97	TF	DIFUSIÓN	COTUR S. COOPERATIVA		75.715
188	15	97	LP	FORMACIÓN	COPROSS S.COOP. LIMITADA		60.000
189	105	97	LP	INCORP. SOCIOS	ALUVIDRIOS CANARIOS S.L.L.		1.000.000
190	125	97	LP	INCORP. SOCIOS	RUIZ BARRETO DISTRIBUCIONES S.COOP.		2.500.000
191	8858	97	TF	INCORP. SOCIOS	LONDON SCHOOL ENGLISH S.A.L.		1.000.000
192	8913	97	TF	INCORP. SOCIOS	SOLO CANTERA S.L.L.		1.000.000
193	91	97	LP	REDUC. INTERESES	HELADOS ARTESANALES CANARIOS S.COOP.		1.847.000
194	1	97	LP	ESPECÍFICA	FULCAUTO		12.000.000

ANEXO Nº 7  
ALEGACIONES PRESENTADAS



GOBIERNO DE CANARIAS  
CONSEJERIA DE EMPLEO  
Y ASUNTOS SOCIALES

Nº Ref: DLS/VLL



Adjunto le remito a los efectos que corresponden, informe que emite el ICFEM en tramite de alegaciones, ante el proyecto de "Informe de fiscalización de la gestión financiera de este Organismo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, correspondientes a los ejercicios 1993 a 1997".

Pongo en su conocimiento a su vez que copia de este informe ha sido remitido a la Intervención General de esta Comunidad Autónoma.

Las Palmas de Gran Canaria a 14 de Abril de 2000

EL PRESIDENTE



Fdo.: Marcial Morales Martín

EL DIRECTOR GRAL. DEL ICFEM



Fdo.: Diego M. León Socorro





**INFORME QUE EMITE EL INSTITUTO CANARIO DE FORMACION Y EMPLEO EN TRAMITE DE ALEGACIONES, ANTE EL PROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACION DE LA GESTION ECONOMICA FINANCIERA DE ESTE ORGANISMO, DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS, CORRESPONDIENTE A LOS EJERCICIOS 1.993 a 1.997”.**

1.- Se asumen, al ser consideradas como valiosas aportaciones para la modernización y mejora del funcionamiento de este Instituto, las RECOMENDACIONES contenidas en el informe de referencia, al proponerse la incorporación de indispensables instrumentos de gestión pública, que coadyuvarán en la consecución de los objetivos que el ICFEM tiene asignados: Reglamento de Régimen Interior; Manual de Procedimientos; Programas de Actuación plurianuales; Memoria de Gestión Anual; reforzamiento de los equipos de Planificación y Evaluación; potenciación de los recursos humanos del Servicio de Intervención; revisión y ajuste de la normativa reguladora de las subvenciones con ámbito temporal superior al ejercicio anual, con convocatorias de carácter abiertas; cubrir la totalidad de la RPT; modificar en la medida de lo posible el uso del instrumento de subvención por el del contrato; así como control exhaustivo de la verificación de las subvenciones otorgadas desde que venza el plazo de justificación.

Ello no obstante, se ha de destacar que no todo está por hacer en este campo. Y prueba de ello son evidentemente los resultados a los que este Instituto ha contribuido y que son los parámetros centrales que marcan la eficiencia de esta Administración: Notable incremento de la cualificación de nuestros trabajadores; sensible reducción de la tasa de desempleo e incremento de las entidades de economía social. Y los datos son muy claros: 71.223 alumnos se beneficiaron de los cursos ocupacionales en el periodo 93-97 y en 1999 fueron 26.314; la tasa de desempleo bajó del 21,74% al 15,83% en ese mismo periodo y actualmente es del 12,89%; el número de entidades de economía social que se crearon en el periodo auditado fue de 897; y en el periodo 98-99, 666 entidades de economía social.

Hemos de alegar que:

- 1.1 Dependiente de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, se ha creado el Observatorio Canario de Empleo y Formación Profesional (**OBEKAN**), una de cuyas funciones principales son el apoyo y aportación de los instrumentos en los que se fundamenta la planificación.
- 1.2 Existe aprobado el **Plan Canario de Formación Profesional**, cuyos contenidos vinculan la actuación del ICFEM.
- 1.3 Está aprobado el **Plan Integral de Empleo de Canarias**, con periodicidad plurianual y definición de ejes de actuación, acciones y presupuesto anual, elaborado tras un intenso análisis de nuestro mercado laboral y tras un esfuerzo de agentes sociales y económicos por concertar las políticas de Empleo y tras una conquista histórica de captación de recursos económicos de la Administración Central para dotarlo financieramente . Y asimismo, en las convocatorias anuales de los programas de empleo, formación y economía social, se fijan de forma pormenorizados objetivos y los colectivos a los que se dirigen las mismas.
- 1.4 Las Políticas de Empleo, no sólo las define el ICFEM. En nuestra realidad política y social, las mismas vienen determinadas en buena medida por la propia Unión Europea, los contenidos de los Planes de Empleo del Reino de España y las directrices del Gobierno de Canarias . El ICFEM es fundamentalmente un órgano ejecutor de los objetivos precisos que en los ámbitos competentes en la definición y planificación de recursos se determinan.
- 1.5 La gestión del ICFEM está sustentada hoy en más del 90% sobre un nuevo aplicativo informático, **Programa de Entorno de Gestión de Expedientes (EGE)**, producto de un encomiable esfuerzo comenzado en 1.995 y que está provocando inmejorables resultados .
- 1.6 Hoy en día la mayoría de las líneas presupuestarias son tramitadas conforme a **nuevas normativas de gestión y verificación**, que recogen los planteamientos contenidos en las recomendaciones de esa Audiencia de Cuentas. Esto ha sido consecuencia de un intenso esfuerzo promovido por el ICFEM desde su creación, a fin de que hoy ya podamos gestionar con nuevos procedimientos.
- 1.7 En cualquier caso comentar que las 2 Jefaturas de Servicio de de Empleo, la Jefatura de Servicio de Economía Social, la Jefatura de Servicio Personal y Patrimonio, la jefatura de Servicio de Formación de Tenerife, están ocupadas por Licenciados en Derecho. Sólo la Jefatura de Servicio de Formación de Las Palmas y la de Control de Gestión, las ocupan titulados Superiores de otra titulación académica,



2.- En relación a las CONCLUSIONES , se ha de señalar lo siguiente:

2-1 En la **conclusión nº 1** (pág. 10), tras afirmar el escaso margen de autonomía que tiene el organismo autónomo ICFEM, se afirma que la **actuación de éste está muy condicionada por la Consejería a que está adscrito.**

Ha de tenerse presente que estos servicios descentralizados y personificados son de carácter administrativo, no gozan de una autonomía establecida de un modo general y amplio y funcionan como una Administración pública que está bajo la tutela del Gobierno, que la ejerce por medio del Consejero del ramo, que es el miembro del Gobierno responsable del área, mediante mecanismos bien conocidos: el Consejero es el presidente nato del ICFEM y presidente del Consejo de Administración, tiene la facultad de nombramiento y cese del Director y de miembros del Consejo y es el nexo permanente entre el organismo y el Gobierno, tanto en el sentido de impartir al organismo las directrices del Gobierno, como en el sentido de hacer llegar al Gobierno las propuestas que se originen en el organismo.

No puede compartirse la conclusión de que la actuación del ICFEM está muy condicionada por la Consejería, si entendemos por ello el conjunto de los órganos comprendidos bajo ese nombre (Secretaría General Técnica y Direcciones Generales), salvo que se refiera a que el ICFEM esté condicionado por el Consejero de Empleo y Asuntos Sociales, que es lo mismo que decir que la actuación del ICFEM está condicionada por el Presidente del ICFEM, lo cual, lejos de ser una desviación reprobable resulta ser acorde con el régimen de los organismo autónomos administrativos.

2-2 En la **conclusión nº 2** (pág. 10), en relación con 3.1. Organización (págs. 30 y ss.), se dice que las dos Subdirecciones creadas en 1995, “no tienen mucho sentido en la estructura orgánica del ICFEM, ya que en la práctica no ejercen las funciones que tienen encomendadas y no tienen facultades delegadas del Director”, y se añade que “su aparición produjo una situación atípica, desde el punto de vista organizativo, al mantener Servicios en niveles jerárquicos distintos, situación que se ha corregido recientemente, en marzo de 1999, con la creación de dos nuevas Subdirecciones”.

No se comparte la idea de que las dos Subdirecciones no tienen sentido en la estructura orgánica, y ello por lo siguiente :

a) Las unidades administrativas Subdirección de Servicios Generales y Subdirección de Formación, creadas por el Decreto 155/1995, que modificó la RPT del ICFEM, tenían la misión de coordinar y dirigir la actividad de unidades inferiores -Servicios, a su vez conformados por Secciones y Negociados- descargando así al Director de actividades burocráticas y facilitando su dedicación a las tareas de alta dirección. Así pues, la decisión de crear esas Subdirecciones no estaba destinada a erigir nuevas unidades jerárquicamente superiores en estructuras filiformes, sino que, por el contrario, estaba motivada por el objetivo de aumentar la eficacia mediante unidades superiores en estructuras piramidales.

b) La delegación puede aumentar la eficacia, ciertamente, pero las unidades de que hablamos no fueron creadas para recibir delegaciones de facultades, sino para aunar la actuación de unidades inferiores.

c) Tampoco puede compartirse la conclusión de que la creación de las Subdirecciones produjo una situación atípica por quedar unos Servicios englobados en las Subdirecciones y otros Servicios permanecer directamente subordinados al Director. Una conclusión como esa parte del prejuicio de una simetría total en las estructuras administrativas, principio que no está establecido en ninguna norma y forma parte de la potestad organizatoria del Gobierno el considerar las estructuras más idóneas en cada momento.

d) No parece que estén justificadas las siguientes afirmaciones contenidas en 3.1. Organización (pág. 31):

- Se dice que la Ley 6/96, que reformó la Ley 7/92, de creación del ICFEM, al prever como órganos del ICFEM los de carácter unipersonal subordinados al Director y de categoría superior a Servicio, "vino a dar cobertura legal a una situación ya creada", que es la creación de dos puestos de Subdirector mediante la RPT aprobado por Decreto 155/95. Y no parece justificada esa afirmación porque sugiere que la Ley vino a convalidar una situación anterior no conforme a Derecho, cuando el Gobierno no necesitaba una especial habilitación para crear esos dos puestos de trabajo, pues esa decisión entraba de lleno en sus facultades organizatorias. Lo que realmente hizo la ley 6/96 es crear la posibilidad de nuevos órganos en el ICFEM.



- Se dice que los puestos de Subdirector es una categoría no prevista en las normas organizativas de la Administración autonómica. Es cierto que el Decreto 212/91, de organización de los Departamentos de la Administración autonómica, al referirse a las unidades administrativas se refiere a Servicios, Secciones y Negociados, pero con ello lo único que hace es hablar de unidades típicas, y no lo hace con un criterio exhaustivo o de enumeración cerrada, de tal forma que prejuzgue cuál ha de ser la estructura administrativa en todos los casos, por lo que deja la puerta abierta a otras unidades administrativas, lo que parece lógico desde la perspectiva de adecuar las estructuras a las necesidades de cada organización.

2-3 En la **conclusión nº 3** (pág. 10), en relación con 3.1. Funcionamiento (pág. 35). se establece que el ICFEM carece de Reglamento de régimen interior previsto legalmente, y de un Manual de procedimientos o cualquier otro documento interno que especifique las funciones que deben desempeñar los distintos órganos y servicios, así como la relación y coordinación entre ellos.

Ya se comentó en el epígrafe 1 sobre las recomendaciones esta cuestión. Sin embargo, y a fin de que la inclusión de esa situación fáctica como conclusión no aparezca dirigida como reproche al ICFEM por déficits organizativos-funcionales, deben tenerse en cuenta, por lo que afecta a la atribución de funciones que,

- La Ley 7/92, modificada por la Ley 6/96, realiza directamente una atribución de funciones a los órganos;

- El Decreto 212/1991, de 11 de septiembre (BOC 16-9-91), de organización de los Departamentos de la Administración autonómica de Canarias, contiene normas relativas a los órganos y a las unidades administrativas (arts. 25 a 27), y su Disposición Adicional Segunda establece que "salvo lo establecido en sus leyes constitutivas, los órganos y unidades de los organismos autónomos ostentarán las facultades que se contemplan en el presente Decreto de acuerdo con el rango orgánico que les asigne su normativa específica."

Por otra parte, no puede ignorarse que las relaciones de puestos de trabajo son normas organizativas, pues son las que crean las estructuras administrativas en el segundo escalón, y se confeccionan con aplicación de criterios jerárquicos.



2-4 En la **conclusión nº 6**, el Informe establece (pág. 6) en relación con 3.2. Funcionamiento (págs. 36 y 37), que a partir de la entrada en vigor de la Ley 6/96, que modifica la 7/92, de creación del ICFEM, el Consejo de Administración en Comisión ha autorizado la concesión de subvenciones específicas "condicionadas a la existencia de crédito presupuestario", y sin la solicitud de interesado ni aportar las razones de reconocido interés público y la imposibilidad de o no conveniencia de promover la concurrencia y sin verificar la existencia de crédito.

Se alega al respecto:

a) La conclusión de referencia es meramente fáctica. Fija unos hechos pero no anuda a los mismos consecuencia alguna.

b) Dicha conclusión no es acorde con las consideraciones que se hacen en el apartado 3.2 Funcionamiento, pág. 37, del propio Informe, según la cual todos los mencionados requisitos deben integrar el expediente de concesión, que es el que resuelve el Consejero [se supone que debe referirse al Presidente del ICFEM, cargo al que corresponde la concesión según lo previsto en el art. 5 bis, 3, de la ley reguladora].

Es evidente que esa consideración valora justamente el papel de la autorización que corresponde conceder al Consejo reunido en Comisión según el art. 7.3 d) de la ley, pues esa autorización en nada prejuzga el resultado del expediente.

c) Por otra parte, ha de considerarse que el Consejo de Administración puede perfectamente, sin necesidad de solicitud, valorar si existe o no un reconocido interés público y la imposibilidad o inconveniencia de promover la concurrencia, siempre que cuente con los datos que configuren la acción proyectada.

2-5 En la **conclusión nº 7** (pág. 11), en relación con 3.2. Funcionamiento (pág. 37), el Informe establece que en la RPT no se exige para la provisión de los puestos de Jefe de Servicio de carácter sectorial, y algunos puestos de Técnico, la titulación de Licenciado en Derecho dado el marcado carácter jurídico de las funciones que han de desempeñar.

Esta conclusión no es acorde con lo que se establece en 3.2. Funcionamiento (pág. 37), del propio Informe, donde se afirma que esos Servicios sectoriales desarrollan funciones de carácter económico y de

carácter jurídico. Precisamente es esa dualidad la que justifica la opción por los funcionarios generalistas mediante adscripción de los puestos a la Escala de Administración General (AG).

2-6 En la **conclusión 33**, el Informe establece (pág. 16), en relación con 12.4, Subvenciones de formación (pág. 91 y ss.), que hay expedientes en los cuales la resolución de concesión es posterior al comienzo de los cursos, particularmente durante 1997 en virtud de acuerdo del Consejo de Administración que autorizó a las entidades beneficiarias de subvenciones correspondientes a convocatoria de 9-9-97 para iniciar las acciones formativas con independencia de que con posterioridad se realizaran las actuaciones administrativas establecidas, lo que constituiría una actuación no conforme a Derecho.

En el apartado 12.4 del propio Informe, se establece (pág. 96) dos hechos que ayudan a valorar correctamente la conclusión de referencia, aunque tales hechos no sean aludidos en la misma con la finalidad de introducir elemento ponderativos o de valoración de la irregularidad denunciada.

El primer hecho es que cuando el Consejo autorizó el comienzo de los cursos lo hizo en base a una propuesta de asignación de los cursos a subvencionar que efectuó el Presidente ante el Pleno. Se había cubierto, pues, la etapa más importante de la fase instructora del expediente, que comprendía tanto la comprobación de que los solicitantes cumplieran los requisitos como la selección de solicitantes de las subvenciones. Así pues, la autorización del Consejo operó sobre datos ya contrastados y con una propuesta elaborada en base a los resultados de la instrucción del expediente, aunque la propuesta no se hubiera podido formalizar en todos sus elementos de modo acabado.

El segundo hecho es la motivación de aquella autorización del Consejo de Administración, que no es otra que la de hacer que las entidades que iban a impartir los cursos dispusieran de tiempo suficiente para ello, teniendo en cuenta la gran duración de muchos cursos y la fecha de terminación dentro del ejercicio. Puede plantearse si en el dilema entre la autorización anticipada y la no ejecución del programa de formación profesional, o su ejecución parcial o extemporánea, ejecución que descansa totalmente en la acción de terceros ("centros colaboradores"), debía prevalecer un estricto criterio jurídico formal de índole procedimental, o tomar una decisión fundamentada en criterios de eficacia. Sabemos que la pugna entre legalidad y eficacia debe resolverse en favor de la legalidad (art. 103.1 CE), pero no es menos cierto que el Derecho, al que queda sometida la actuación

administrativa, no se encierra en uno o varios preceptos procedimentales, con cuya aplicación sería exigible dictar la resolución antes de autorizar la realización de los cursos subvencionados, sino que el Derecho es el ordenamiento entero, incluidos los principios (art. 9.1 CE), y en el supuesto de que hablamos existen en nuestro ordenamiento jurídico mandatos en favor del empleo y la formación profesional (art. 40 CE) que sin duda legitiman la actuación del Consejo de Administración de referencia, lo que debe ser tenido en cuenta a la hora de formular la conclusión.

Por todo ello se pide que los referidos hechos, establecidos en el propio Informe de la Audiencia se valoren adecuadamente de cara a la conclusión, que, en cualquier caso, debería comprender una alusión a los mismos como forma de atemperar la denuncia de irregularidad.

2-7 En la **conclusión 34** (págs. 16 y 17), en relación con 12.4. Subvenciones de formación (págs. 96 y 97), se establece que se concedieron homologaciones provisionales a determinadas entidades y para determinadas especialidades formativas con posterioridad al comienzo de los cursos y ello en virtud del acuerdo del Consejo de Administración antes referido.

Se formulan ante ello alegaciones semejantes a la conclusión 33.

2-8 En la **conclusión 45** (pág. 17), en relación con 12.5. Subvenciones de fomento del empleo (pág. 110), se establece que la documentación que debía acompañar a la solicitud se presentó en muchos casos con posterioridad a la misma, dando lugar a sistemáticos requerimientos para que se completara la documentación.

Claro es que de los actos de los interesados no puede responder la Administración, cabe concluir.

3.- A su vez, se desean destacar los siguientes aspectos:

3-1 En **1.5. Marco jurídico, presupuestario y contable** (pág. 7), se dice que el ICFEM tiene por finalidad la ejecución de políticas de empleo, de FPO y desarrollo de la economía social, del Gobierno.

No puede contradecirse esa afirmación, pero sí cabría considerar que el ICFEM es en alguna medida la organización de la CAC que ejecuta



programas del Gobierno del Estado en esas materias. Una parte del acervo competencial del ICFEM se puede definir como de gestión de las políticas de empleo y formación ocupacional del Estado que venía ejecutando el INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO (INEM) y que se concretan en acciones subvencionales.

Así, en el período 1993-1997 los programas estatales que gestiona el ICFEM: Apoyo al Empleo en Cooperativas y SAL, Promoción del empleo autónomo, Integración laboral de Minusválidos en Centros Especiales de Empleo (transferida la gestión por RD 250/1985, de 23 de enero (BOE 5-3-95), y ejecución del PLAN NACIONAL DE FORMACIÓN E INSERCIÓN PROFESIONAL en virtud del RD 447/1994, de 11 de marzo (BOE 13-4-94).

Lo importante en relación con el marco jurídico es considerar que todos esos programas están regulados por normativa estatal, es decir, que es el Estado el que configura sustantivamente la acción, determinando los elementos subjetivos y objetivos que dan lugar a la concesión de la subvención.

En cualquier caso, la inclusión en el proyecto de informe de la consideración de esa circunstancia completaría los perfiles del escenario en que se mueve el ICFEM, pues, como se dice en el proyecto de Informe, apartado 12.4 (pág. 94), con referencia a la regulación de las subvenciones a la formación *«La legislación reguladora de subvenciones de formación está integrada por una compleja estructura de preceptos legales de distinto rango, continuamente cambiante y, en muchos casos, poco definitiva, dando lugar a que un mismo precepto legal pueda ser interpretado, según de quien se trate, ya sea el beneficiario, el ICFEM o la Intervención, de distinta forma, ocasionando discrepancias y problemas administrativos e, incluso legales.»*

3-2 En 1.5. Marco jurídico, presupuestario y contable (pág. 8), se dice en el proyecto que “Por lo que se refiere a la concesión de subvenciones, la normativa básica en el período analizado, es la establecida por el Decreto 31/93, de 5 de marzo, por el que se establece el régimen general de ayudas y subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, modificado en el período mediante sendos Decretos, el 6/1995, de 27 de enero, y el 337/1997, de 19 de diciembre.”

El que esos Decretos constituyan la normativa básica sólo puede admitirse con las debidas matizaciones.

En primer lugar, debe matizarse que aquí lo básico debe interpretarse como general, y existen normas especiales.

En segundo lugar, que en materia de subvenciones ha de distinguirse entre regulación formal y sustantiva. Los tres indicados Decretos, en cuanto contienen definiciones, principios de concesión, prohibiciones, determinaciones mínimas de las convocatorias, reglas de justificación de subvenciones y reintegros, constituyen regulación formal. La regulación sustantiva es aquella en la que se configura subjetiva y objetivamente la acción subvencional: se determina y delimita la actividad o conducta subvencionable y se fija la categoría de sujetos y los requisitos para ser beneficiario. Y como ya anotamos antes, esa regulación sustantiva es prácticamente normativa estatal y está dispersa en numerosas disposiciones reglamentarias.

El que el proyecto de Informe señale como básico lo formal y no lo sustantivo comporta la elección de un punto de vista. No puede ignorarse la importancia de la regulación formal, pero si se quiere dar idea cabal del marco jurídico tampoco puede eludirse ponderar la regulación sustantiva.

3-3 En 1.5. **Marco jurídico, presupuestario y contable** (pág. 8), se contienen unas menciones relativas a la regulación orgánica del ICFEM con referencia a 1999, que está fuera del período fiscalizado, y, salvo una referencia a la Ley 7/92, de creación del ICFEM y de su modificación por la Ley 6/1996, que se contiene en pág. 7, no se da idea de la regulación orgánica del ICFEM en el período 1993-1997.

Tampoco se encuentra en el apartado 3.1. Organización (págs. 32-33) información suficiente para reflejar adecuadamente en el período 1993-1997 las vicisitudes organizativas en cuanto a las unidades administrativas del ICFEM, que por su número acusan una constante actividad de la Administración para, a partir del momento de creación del ICFEM en 1992 -partiendo de cero, diríamos- erigir unas estructuras orgánicas y administrativas y el constante ajuste y reajuste llevado a cabo como consecuencia de la ampliación de su acervo competencial por traspasos desde el Estado y la adecuación orgánica por exigencias de eficacia, de forma que la actividad administrativa de gestión del organismo se ha desarrollado operando desde unas estructuras en constante cambio, propio, por otra parte, de una Administración pública que acaba de nacer.

Las disposiciones organizativas a considerar son:

1. Ley 7/1992, de 25 de noviembre (BOC 2-12-92), de creación del Instituto Canario de Formación y Empleo.
2. Decreto 18/1993, de 11 de febrero (BOC 17-2-93), por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Instituto Canario de Formación y Empleo. No altera la estructura orgánica.
3. Orden de la Consejería de Trabajo y Función Pública de 16-6-93 (BOC 23-6-93), por la que se determina los servicios y el personal de la Consejería de Trabajo y Función Pública afectados por la entrada en funcionamiento del organismo autónomo Instituto Canario de Formación y Empleo.
4. Orden de la Consejería de Trabajo y Función Pública de 9 de noviembre de 1993 (BOC 24-11-93), por la que se modifica parcialmente la Orden de 16 de junio de 1993, que determina los servicios y el personal de la Consejería de Trabajo y Función Pública afectados por la entrada en funcionamiento del organismo autónomo Instituto Canario de Formación y Empleo.
5. Orden de la Consejería de Trabajo y Función Pública de 22 de diciembre de 1993 (BOC 29-12-93), por la que se amplía la Orden de 16 de junio de 1993, que determina los servicios y el personal de la Consejería de Trabajo y Función Pública afectados por la entrada en funcionamiento del organismo autónomo Instituto Canario de Formación y Empleo.
6. Decreto 318/1993, de 23 de diciembre (BOC 14-1-94), por el que se aprueba la relación del puestos de trabajo del Instituto Canario de Formación y Empleo.
7. Orden de la Consejería de Trabajo y Función Pública de 2 de marzo de 1994 (BOC 14-3-94), por la que se determinan las dotaciones de la Secretaría General Técnica de esta Consejería afectadas por la reestructuración como consecuencia del traspaso de servicios y medios al Instituto Canario de Formación y Empleo.
8. Decreto 57/1994, de 22 de abril (BOC 25-4-94), por el que se asignan a la Consejería de Trabajo y Función Pública las funciones y servicios transferidos en materia de gestión de la formación profesional ocupacional a la Comunidad Autónoma de Canarias. El artículo único de este Decreto

dispone que las funciones y servicios transferidos [que son los comprendidos en el Real Decreto 447/1994, de 11 de marzo (BOE 13-4-94, corrección de errores en BOE de 8-10-94), sobre traspaso de funciones y servicios en materia de gestión de la formación profesional ocupacional a la Comunidad Autónoma de Canarias], se ejercerán por medio del Instituto Canario de Formación y Empleo.

9. Orden de la Consejería de Trabajo y Función Pública de 28 de abril de 1994 (BOC 25-5-94), por la que se modifica la Orden de 2 de marzo de 1994, sobre traspaso de personal al Instituto Canario de Formación y Empleo.

10. Decreto 167/1994, de 29 de julio (BOC 24-8-94), por el que se complementa el Reglamento Orgánico del Instituto Canario de formación y Empleo en cuanto al encuadramiento de su Consejo de Administración a efectos de las asistencias previstas en la normativa sobre indemnización por razón del servicio.

11. Decreto 168/1994, de 29 de julio (BOC 24-8-94), sobre competencia para la gestión de ayudas estatales en materia de apoyo a la jubilación anticipada de trabajadores.

12. Decreto 237/1994, de 16 de diciembre (BOC 13-1-95), por el que se modifica puntualmente la relación de puestos de trabajo del Instituto Canario de Formación y Empleo.

13. Decreto 155/1995, de 9 de junio (BOC 23-6-95, corrección errores en BOC 28-6-95), por el que se modifica la relación de puestos de trabajo del Instituto Canario de Formación y Empleo.

14. Decreto 187/1995, de 20 de julio (BOC del 21), de reestructuración de la Administración autonómica. Creó que la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, quedando el ICFEM adscrito a la misma.

15. Decreto 41/1996, de 8 de marzo (BOC 29-3-96), por el que se modifica la relación de puestos de trabajo del Instituto Canario de Formación y Empleo.

16. Ley 6/1996, de 30 de diciembre (BOC 17-1-97), de modificación de la Ley Territorial 7/1992, de 25 de noviembre, de creación del Instituto Canario de Formación y Empleo. Regula las figuras del Presidente y Vicepresidente del ICFEM, modifica la composición y funcionamiento del Consejo de Administración, completa la regulación de la figura del



Director, y autoriza al Gobierno para crear órganos unipersonales subordinados al Director y para crear órganos colegiados de carácter insular.

17. Decreto 91/1997, de 9 de junio (BOC 23-6-97), por el que se crean las Comisiones Insulares de Formación y Empleo.

18. Decreto 346/1997, de 19 de diciembre (BOC 31-12-97), por el que se modifica la relación de puestos de trabajo del Instituto Canario de Formación y Empleo.

Canarias a 12 de abril de 2000.-

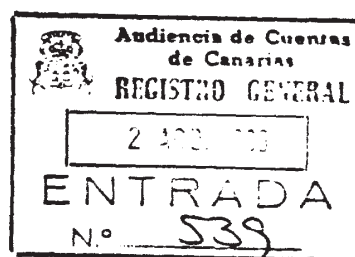


Edo.- EL PRESIDENTE



Fdo.- EL DIRECTOR

---



**DON JOSE CARLOS NARANJO SINTES**  
**EXCMO. SR. PRESIDENTE DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS**

**BLAS GABRIEL TRUJILLO ORAMAS**, en calidad de ex-presidente del Instituto Canario de Formación y Empleo, formula las siguientes alegaciones al Proyecto de Informe de fiscalización de la gestión económica-financiera del Instituto Canario de Formación y Empleo (ICFEM), ejercicios 1993-1997.

**PRIMERA.-** Como Consejero de Trabajo y Función Pública del Gobierno de Canarias propuse al Consejo de Gobierno un anteproyecto de Ley de creación del ICFEM. Dicha iniciativa legislativa se convirtió en la Ley 7/1992 de 25 de noviembre de creación del ICFEM, publicada en el Boletín Oficial de Canarias el día 2 de diciembre siguiente.

El Organismo se configuró como un instrumento planificador e integrador para racionalizar y optimizar las acciones de los programas de empleo.

**SEGUNDA.-** Mi responsabilidad al frente del ICFEM, como Presidente del mismo, abarca el periodo que media entre el 3 de diciembre de 1992, fecha de entrada en vigor de la Ley 7/1992 y el 30 de marzo de 1993, fecha en que cesó el Gobierno del que formaba parte como consecuencia de una moción de censura, si bien continuó en funciones hasta el día 13 de Abril del citado año.

En tan corto periodo de tiempo las tareas que acometí se relacionaron con la adopción de medidas para la puesta en marcha y funcionamiento del Organismo, entre las que debemos destacar, amén de las previsiones presupuestarias, las que a continuación se detallan:

- Decreto 18/1993, de 11 de febrero, de Reglamento de desarrollo del ICFEM.
- Decreto 24/1993, de 11 de febrero, de modificación parcial de la RPT de la Consejería de Trabajo y Función Pública.
- Decreto 55/1993, de 26 de marzo, por el que se nombran miembros del Consejo de Administración del ICFEM en representación del Gobierno de Canarias (BOCAC, de 29 de marzo de 1993).

- Decreto 56/1993, de 26 de marzo, por el que se nombramientos del Consejo de Administración del ICFEM en representación de las Centrales Sindicales (BOCAC, de 29 de marzo de 1993)
- Decreto 57/1993, de 26 de marzo, por el que se nombran miembros del Consejo de Administración del ICFEM en representación de las Organizaciones Empresariales (BOCAC de 29 de marzo de 1993).
- Decreto 58/1993, de 26 de marzo, por el que se nombran miembros del Consejo de Administración del ICFEM en representación de los Cabildo Insulares (BOCAC, de 29 de marzo, de 1993)
- Decreto 59/1993, de 26 de marzo, por el que se nombran miembros del Consejo de Administración del ICFEM en representación de los Ayuntamientos (BOCAC, de 29 de marzo, de 1993).
- Decreto 60/1993, de 26 de marzo, por el que se nombra Vicepresidente del Consejo de Administración del ICFEM. (BOCAC, de 29 de marzo , de 1993).
- Orden de 26 de marzo de 1993, por la que se asignan funciones de Director del ICFEM a la Secretaria General Técnica de la Consejería. (BOCAC, de 29 de marzo, de 1993).

TERCERA.- La moción de censura que conllevó el cese del Gobierno fue debatida el 30 de marzo de 1993, un día después de la publicación en el Boletín Oficial de Canarias de los nombramientos de los miembros del Consejo de Administración del ICFEM anteriormente señalados, lo que significó que bajo mi mandato no pudiera celebrarse la constitución del mismo.

CUARTA.- En los cuatro meses que presidí el ICFEM no se tramitó por este Organismo **ni un solo expediente de concesión de subvenciones**, por lo que al no afectar el Proyecto de Informe a la etapa de mi mandato, no procede que efectúe alegación alguna al respecto.

El propio Proyecto en los párrafos de Opinión ya señala que:

a) En relación a la legalidad.

En el análisis de la actividad económico-financiera llevada a cabo por el ICFEM durante el periodo 1994-1997 se han apreciado numerosas infracciones a la normativa de aplicación, especialmente en materia de subvenciones.

b) En relación con el reflejo de la situación económico-financiera.

Las información económico-financiera y patrimonial del ICFEM en el periodo 1994-1997 se ha presentado de acuerdo con los principios contables que le son de aplicación.

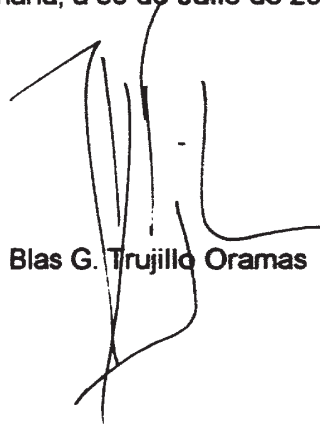
Quedan claras pues dos cuestiones:

1º.- Que hasta el 13 de abril de 1993, fecha en que acaba mi responsabilidad, no se gestionó ni un solo expediente de subvenciones por el ICFEM.

2º.- Que el Proyecto de Informe de la Audiencia se refiere a la verificación de los expedientes de subvenciones correspondientes a los años 1994-1997.

Las Palmas de Gran Canaria, a 30 de Julio de 2000

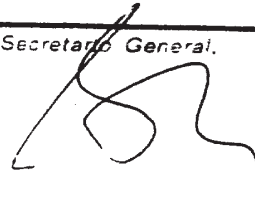
Fdo: Blas G. Trujillo Oramas



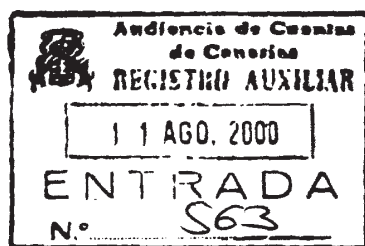
REGISTRO DE ENTRADA

Presidencia .....	<input checked="" type="checkbox"/>
Área CC. LL.....	<input type="checkbox"/>
Área Emp. Públ.....	<input type="checkbox"/>
Área Entes. Públ.....	<input type="checkbox"/>
Área C. A.....	<input checked="" type="checkbox"/>
Secretaría Gral.....	<input type="checkbox"/>

F: Secretario General.







## A LA AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS

**FRANCISCO J. RODRIGUEZ-BATLLORI SANCHEZ**, mayor de edad con D.N.I. número 28.319.012-D, con domicilio en la Urbanización Garoé nº 6 – Los Lentiscos, en el término municipal de Santa Brígida, provincia de Las Palmas, ante la Audiencia de Cuentas comparece y, como mejor proceda en derecho, DICE:

Que ha sido Presidente del Instituto Canario de Formación y Empleo, en su calidad de Consejero de Trabajo y Función Pública, desde el día 13 de Abril de 1993 hasta el día 20 de Julio de 1995 y habiéndose dado traslado del PROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA-FINANCIERA DEL INSTITUTO CANARIO DE FORMACIÓN Y EMPLEO (ICFEM), EJERCICIOS 1993-1997 para Alegaciones, dentro del plazo concedido y mediante el presente escrito formula las siguientes:

### ALEGACIONES

#### **PRIMERA.- De carácter general.**

El proyecto de Informe de Fiscalización, al margen de otras valoraciones que se harán más adelante, corrobora el previo

convencimiento de esta parte, respecto a que su gestión como Presidente del Instituto Canario de Formación y Empleo y el de su equipo de colaboradores, se efectuó, en todo momento, con estricta sujeción a la legislación vigente, y total y absoluta ausencia de voluntad dolosa para cambiar, modificar o alterar la referida normativa imperante en aquella época, muy lejana en la memoria del dicente, difícil además, pues coincidió con la puesta en marcha del mencionado ICFEM, y posteriormente en el mismo año, la asunción de las competencias formativas del Instituto Nacional de Empleo (INEM).

#### **SEGUNDA.- Sobre el Proyecto de Informe.**

Como cuestión previa ha de señalarse que, conforme al Certificado expedido por el Secretario General de la Audiencia de Cuentas de Canarias de la Sesión del Pleno celebrada el día 28 de Junio de 2000, en los Acuerdos C) y D), existe un informe emitido por los Servicios Jurídicos de la Audiencia de Cuentas, en el que se deducen carencias en el Proyecto de Informe de Fiscalización. Del citado informe no se ha dado traslado a quien suscribe a los efectos de poder ilustrar adecuadamente las Alegaciones que se formulan. No obstante, del propio Proyecto de Informe, y sin ánimo de agotar el análisis pormenorizado del mismo, se extraen las siguientes consideraciones:

A) El Proyecto de Informe no se adecúa a los "Principios y normas de auditoría del sector público" (Anuncio de 8 de Agosto de 1991,

por el que se hace público el Acuerdo del Pleno de la Audiencia de Cuentas de Canarias de 13 de Marzo de 1991, B.O.C. nº 114, de 28 de Agosto de 1991), en el que se recogen los criterios fundamentales que deben observar los órganos institucionales de control externo, al objeto de disponer de informes conforme a los principios, normas y procedimientos generalmente aplicados por los profesionales de la auditoría.

Entre otras inadecuaciones, exclusivamente referidas al propio Informe, se pueden señalar las siguientes:

**4.2.4.2.- Identificación de las personas, entidades, sus órganos auditados y la de aquellos a los que va dirigido en informe.-**

Los objetivos de la fiscalización que dan origen al Informe, tiene por objeto Auditar al Organismo Autónomo Instituto Canario de Formación y Empleo. Así se hace constar en el punto 1.2. del Informe de referencia, sin que en ningún momento dicho informe de fiscalización se realice sobre la gestión efectuada por el Presidente del ICFEM, por lo que parece que corresponde a dicho Organismo efectuar el trámite de Alegaciones que se solicita.

**4.1.1.1.- Presentación en forma debida.-**

El informe no tiene en cuenta con el presente principio, al incluir información y conclusiones no debidamente soportada por evidencia suficiente, pertinente y válida.

Algunas de las conclusiones contenidas en el informe carecen del adecuado fundamento que las de soporte, a título de ejemplo se pueden citar las siguientes:

4.- El Consejo de Administración hasta Diciembre de 1996 y el Pleno del mismo a partir de esa fecha, no ha cumplido con regularidad con las funciones establecidas en el artículo 7.1 de su Ley reguladora. Así en el periodo fiscalizado, el Instituto no ha aprobado los planes generales o programas de actividades anuales o plurianuales, ni las memorias anuales (salvo la de 1993), ni las cuentas (excepto las de 1996).

El Consejo de Administración del ICFEM, durante el periodo de Presidencia del que suscribe ha aprobado el documento presupuestario del Instituto en las siguientes sesiones: 25 de Mayo de 1993 (presupuesto de 1993, año de constitución del Organismo); 20 de octubre de 1993 (presupuesto de 1994); 26 de Julio de 1994 (presupuesto de 1995). Por otra parte, y en igual periodo, el Consejo de Administración del ICFEM ha aprobado la liquidación del presupuesto del Instituto en las siguientes sesiones: 7 de Abril de 1994 (presupuesto de 1993); 10 de Abril de 1995 (presupuesto de 1994).

5.- El Consejo de Administración del ICFEM ha incumplido el régimen de sesiones establecido en su normativa reguladora en cuanto a las fechas de celebración, aunque no en el número de sesiones: en 1994 (1º trimestre). No obstante, en la página 36 del Informe se recoge que le



consta a la Audiencia de Cuentas que se convocó sesión del Consejo para el día 1 de febrero, el cual no se pudo celebrar por falta de quórum.

26.- El ICFEM no ha contabilizado el inmueble, sede del Organismo en Santa Cruz de Tenerife, adscrito mediante Resolución del Director General de Patrimonio y Contratación, de 23 de Febrero de 1994, ni figura en su inventario. Desconoce el informe de la Audiencia de Cuentas, en este punto, lo dispuesto por el artículo 21 del Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, en virtud del cual, los bienes y derechos adscritos a los organismos autónomos permanecerán incluidos en el Inventario General, por medio de relaciones separadas del mismo, cuyo Inventario y Contabilidad Patrimonial corresponde a la Consejería de Hacienda del Gobierno de Canarias.

32.- En el proceso general de gestión de subvenciones, el ICFEM ha descuidado con carácter general, hasta 1997, las fases de seguimiento de las subvenciones y tramitación de reintegros.

La presente es una imputación de carácter general, que no se concreta en el periodo de mi Presidencia, y si bien, el seguimiento de las subvenciones corresponde al propio organismo, se ha de tener en cuenta, el periodo de tres años, que establecía la normativa aplicable para la justificación de las subvenciones, lo que podría justificar que fuera, efectivamente a partir de 1997 cuando se inicia el seguimiento de los mismos. Por otra parte en la propia conclusión 50, el informe parece

encontrar la justificación del retraso en el seguimiento en la escasez de recursos humanos del Servicio de Empleo. No obstante a pesar de ello ha de dejarse constancia de que se iniciaron requerimientos, labores de inspección y reclamaciones por vía judicial (creo recordar), en el periodo de la presidencia del que esto afirma.

**TERCERA.- Traslado del Proyecto de Informe a la Fiscalía Anticorrupción.-**

Si bien, como se señala en el punto C) del certificado expedido por el Secretario General de la Audiencia de Cuentas respecto a la Sesión del Pleno celebrada el día 28 de Junio de 2000, la remisión del Proyecto de Informe, así como el informe de los Servicios Jurídicos de la Audiencia de Cuentas y copia del acuerdo del Consejo de Administración del ICFEM de fecha 5 de Septiembre de 1997, a la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción por haber observado indicios de responsabilidad penal, se constriñen al propio Acuerdo del Consejo de Administración del ICFEM de 5 de Septiembre de 1997, fecha en la que como es notorio no ejercía la Presidencia de dicho organismo, y sin entrar a valorar el contenido del Acuerdo de la Audiencia, en este supuesto, se hace preciso hacer las siguientes consideraciones:

Primero.- Expresar la extrañeza que produce a quien esto escribe las filtraciones del Proyecto de Informe a los medios de comunicación, lo que ha dado lugar a que algún medio del Archipiélago uniera mi nombre, con el

consiguiente deterioro de mi imagen, al citado Acuerdo de la Audiencia de Cuentas, todo ello con los agravantes siguientes:

- El Proyecto de Informe no contiene ni una sola imputación directa ni indirecta de cualquier conducta que pudiera aparecer como delictiva.
- La Audiencia ignora el informe de sus propios Servicios Jurídicos que, desde luego, descarta la comisión de cualquiera conducta penalmente punible, omitiendo su remisión a la Fiscalía.

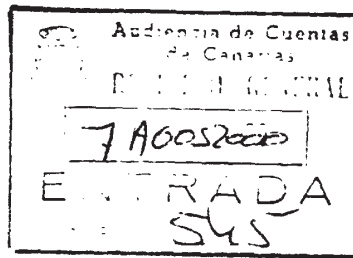
En consecuencia con lo manifestado,

**A LA AUDIENCIA DE CUENTAS SOLICITA** que, teniendo por formuladas las anteriores alegaciones, en mérito a lo expuesto en ellas, y de conformidad con el contenido del propio Proyecto de Informe de Fiscalización de la Gestión del ICFEM de los ejercicios 1993 a 1995, fechas de mi mandato como Presidente de organismo, se abstenga de probar el mismo en los términos actuales y, en cualquier caso, se deje en el lugar que le corresponde mi gestión, durante el tiempo del mandato.

En la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, a 3 de Agosto de 2000.



**Francisco J. Rodríguez-Batllori Sánchez.**



**A la Audiencia de Cuentas de Canarias**

**Víctor Manuel Díaz Domínguez**, abogado, provisto de D.N.I. número 42.005.662, con domicilio a efectos de notificaciones en C/ Calvo Sotelo nº 27, de S/C de Tenerife, ante esa Institución comparece y como mejor proceda en derecho, digo:

Que el día 7 de julio de 2000, me fue dado trasladado del acuerdo del Pleno de la Audiencia de Canarias, de 28 de junio anterior, por el que se remite el "Proyecto de Fiscalización de la Gestión Económico-Financiera del Instituto Canario de Formación y Empleo (ICFEM), ejercicios 1993-1997", para el trámite de alegaciones por 30 días previsto en el art. 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Que dentro del plazo legal formula las siguientes

**REGISTRO DE ENTRADA**

Presidencia	<input checked="" type="checkbox"/>
Area CC	<input type="checkbox"/>
Area Empl. P.úbl.	<input type="checkbox"/>
Area Entes. P.úbl.	<input type="checkbox"/>
Area C. A.	<input checked="" type="checkbox"/>
Secretaría Gral.	<input checked="" type="checkbox"/>

**ALEGACIONES**

**Primera: Sobre la eficacia real de este trámite de alegaciones.**

Es inevitable comenzar este escrito con una pregunta: ¿estas alegaciones tendrán algún efecto más allá del mero cumplimiento de un trámite?. La cuestión surge a la vista de los hechos: esa Audiencia de Cuentas ya ha dado por bueno el contenido del informe de fiscalización de la gestión económica-financiera del ICFEM, pese a su carácter provisional, de mera propuesta de informe, como evidencia el acuerdo, paralelo al de alegaciones, de remitir el proyecto de informe a la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción, por haber observado indicios de responsabilidad



penal, como al Tribunal de Cuentas por presumir indicios de responsabilidad contable. En esta situación, el trámite de alegaciones, que esta parte cumple con este escrito, parece que no servirá para nada. No puede olvidarse que ese trámite administrativo es uno de los actos de instrucción del procedimiento administrativo necesario para asegurar el derecho de audiencia y, al tiempo, para reunir toda la información precisa para que el órgano o institución llamada a resolver pueda dictar una resolución ajustada a la legalidad. Dar efectos jurídicos a un proyecto de informe, con su remisión a las instituciones reseñadas, adelanta los efectos propios del informe final y hace inútil en derecho cuantas alegaciones se formulen. Con todo, para no trabajar en balde, esta parte quiere pensar que la Audiencia de Cuentas, a la vista de las alegaciones que se formulen, procederá a modificar los términos, conclusiones y recomendaciones de su informe, o, cuando menos, remitirá las mismas, con igual celeridad, a la Fiscalía Especial y al Tribunal de Cuentas.

### **Segunda: Sobre la nulidad radical del acuerdo de esa Audiencia.**

Esa Audiencia ve *"la paja en el ojo ajeno, no la viga en el propio"*. Mal puede imputar esa Institución nada a nadie -como se hace de manera infundada en el proyecto de informe objeto de estas alegaciones-, cuando actúa con infracción de plano de las Leyes a las que está sujeta. El acuerdo de remitir el proyecto de informe de fiscalización del ICFEM a la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción y al Tribunal de Cuentas no es tal. Ese acuerdo es nulo de pleno derecho. Esa iniciativa fue adoptada en la sesión del Pleno de la Audiencia de 28 de junio de 2000, dentro del punto 11 del Orden del Día *"Proyecto de Informe de fiscalización de la Gestión Económica-Financiera del ICFEM, ejercicios 1993-1997. Aprobación definitiva"*. Se encontraban presentes cuatro de los cinco Consejeros. El primer acuerdo adoptado fue legítimo: *"A) Dejar el asunto sobre la mesa por unanimidad"*. El punto del Orden del Día era la aprobación definitiva de ese Proyecto, dejarlo sobre la mesa para habilitar un trámite de alegaciones, entraba dentro de su ámbito de decisión. Pero la decisión de remitir el proyecto, esto es, el borrador de estudio realizado por los técnicos de ese organismo, a las

citadas autoridades y al Parlamento, es ejemplo de vía de hecho, tanto por razones materiales como formales. Materiales porque si esa Audiencia acuerda no aprobar el proyecto, es que su contenido carece de entidad suficiente para tomar decisiones. Formales porque esos acuerdos no tenían cabida en el citado punto del Orden del Día, ni podía adoptarse el acuerdo de ampliación correspondiente por no estar presentes la totalidad de los miembros del órgano colegiado. Los artículos 30.6 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, y art. 26.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, son taxativos. Igual lo es su consecuencia jurídica: la nulidad de pleno derecho de los acuerdos adoptados con infracción de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados (art. 62.1.e de la citada Ley 30/1992).

### **Tercera: La necesidad de enjuiciar la actividad del ICFEM con sujeción a las normas que le son de aplicación y no otras.**

La fiscalización de la gestión económico-financiera del ICFEM sólo puede hacerse a partir de las normas que rigen su organización, funcionamiento y actividad; lo contrario conduce, inexorablemente, a conclusiones equívocas y arbitrarias. Ese es el camino seguido por los redactores del proyecto de informe estudiado y, por ende, ese es el resultado alcanzado, una mezcla de juicios de valor, conclusiones infundadas y recomendaciones sin sentido.

Sin perjuicio de su análisis pormenorizado ulterior, tres materias ejemplifican la anterior afirmación: los redactores del proyecto de informe desconocen lo que es un organismo autónomo y su régimen jurídico (no basta relacionar normas si no se entienden), los redactores del proyecto desconocen la normativa propia y específica aprobada por el Gobierno de Canarias sobre subvenciones en las materias competencia del ICFEM y, finalmente, los redactores del proyecto desconocen lo que es el procedimiento administrativo y las normas que lo regulan.

### **A) Consecuencias de ser "organismo autónomo".**

Un organismo autónomo es ejemplo de "entidad pública instrumental". Una entidad dotada de personalidad jurídica, en algún caso de patrimonio propio, creada por la Ley para la gestión de una competencia determinada, vinculada o dependiente de una Administración Pública de base territorial. En el caso del ICFEM, la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales. Es autónomo en lo que se refiere a su capacidad para contratar con terceros, para gestionar un presupuesto (integrado en el de la Administración matriz), para adoptar acuerdos en su ámbito de competencias. Es autónomo para ejercer la "potestad de autoorganización", esto es, la facultad de ordenar sus medios materiales y personales con criterios propios, siempre que no vulnere la legislación general. No se entiende, por ello, las valoraciones sobre la organización interna, ni sobre las subdirecciones, ni sobre el gabinete de planificación, de los que se afirma "no tienen mucho sentido a juicio de la Audiencia de Cuentas". Esta conclusión es arbitraria en tanto que carece de fundamento y excede manifiestamente de las facultades auditoras de esa Institución.

La autonomía acaba, prácticamente, en el párrafo anterior. La "vinculación o dependencia" de la Administración matriz, a la que sirve, permite hablar de una "relación de instrumentalidad". La lectura de la ley de creación del ICFEM es buena prueba. Su Presidente es el Consejero de Empleo. El Director y miembros del Consejo de Administración son nombrados por el Gobierno de Canarias. Su actividad está sujeta a las directrices aprobadas por el Gobierno de Canarias. La mayor parte de los bienes de que dispone son adscritos por la Administración Autonómica, titular legal de bienes de dominio público. Sus presupuestos y cuentas los aprueba el Gobierno y se integran con las de la Administración de la Comunidad Autónoma. Su actividad económico-financiera está controlada por la Intervención General de la Comunidad a través de la Intervención Delegada.

Siendo así, afirmar que "el ICFEM en su funcionamiento ordinario tiene un escaso margen de autonomía, necesario para afrontar las soluciones a los

*múltiples problemas de gestión que tiene planteados... La actuación del ICFEM está muy condicionada por la Consejería a la que está adscrito y por la Consejería de Economía y Hacienda...*" (pág. 10), evidencia un notable desconocimiento de lo que es la gestión directa, descentralizada, de servicios mediante organismos públicos, y, en cualquier caso, que esa dependencia es la ordenada por la ley de creación de ese organismo autónomo. Por mandato legal, el ICFEM debe cumplir las directrices que emanan del Gobierno de Canarias, que es quien define la política de empleo. En este sentido, a lo largo de estos años, este organismo ha ejecutado el Plan Integral de Empleo de Canarias y el Plan Canario de Formación Profesional, y ha desarrollado los objetivos presupuestarios aprobados por el Parlamento, dando cuenta de todo ello en los términos previstos por las leyes que le son de aplicación.

El ICFEM, en tanto que organismo autónomo, es Administración Pública, basta la lectura del art. 2.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Toda su actuación está sujeta a la Ley y al resto del ordenamiento jurídico. Todas sus actuaciones están predeterminadas por la Ley (art. 103. 1 de la Constitución y 3.1 de la citada Ley 30/1992). De ello resulta que su funcionamiento se rige por lo previsto en la legislación (básicamente, en la Ley 30/1992), en defecto de previsión expresa de su norma de creación. En este sentido, el ICFEM ha venido funcionando y adoptando acuerdos sin dificultad ajustándose a su Ley de creación y, en tanto que Administración Pública, a las previsiones de la citada Ley de Procedimiento Administrativo Común. De otra parte, las funciones a desempeñar por los distintos órganos y los procedimientos que deben seguir son los que se correspondan con las competencias que tengan asignadas; a falta de procedimiento expreso, las previsiones de la Ley 30/1992 son de aplicación. En todo caso, el ICFEM cuenta con un Reglamento de Régimen Interior (Decreto 111/1999, de 25 de mayo), que completa esas previsiones normativas. Aunque ninguna norma exige un "manual de procedimientos", tan es así que, pese a su reiteración, el proyecto de informe no encuentra qué norma lo impone; el ICFEM cuenta con uno, en soporte informático, denominado "Entorno de Gestión de Expedientes", que ordena todos los procedimientos que se vienen tramitando desde su implantación a

partir de 1997.

**B) Régimen específico en materia de subvenciones.**

Arranca el proyecto de informe estudiado de una premisa errónea: "por lo que se refiere a la concesión de subvenciones, la normativa básica del período analizado es la establecida por el Decreto 31/1993, de 5 de marzo, por el que se establece el régimen general de ayudas y subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, modificado en el período mediante sendos Decretos, el 6/1995, de 27 de enero, y el 337/1997, de 19 de diciembre". Errónea por cuanto estas disposiciones generales son de aplicación con carácter supletorio.

En efecto, el régimen jurídico de la concesión de subvenciones está formado por los artículos 52 y 52 bis de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Canarias, y por las normas específicas dictadas: en materia de fomento y mantenimiento de empleo (Decretos 124/1994, 69/1996 y 136/1997), en materia de formación profesional ocupacional (Decretos 72/1992, 198/1994, 186/1995 y 70/1996), y en materia de planes de apoyo al empleo y la formación (Decretos 148/1995 y 142/1996). Los citados Decretos 31/1993, 6/1995 y 337/1997 son supletorios de los señalados. La lectura de esas disposiciones es concluyente: "Para lo no previsto en este Decreto se estará a lo dispuesto en el Decreto 6/1995 en todo lo que no se oponga o contradiga la presente normativa" (disposición final primera del Decreto 69/1996), "Las subvenciones previstas en el presente Decreto se ajustarán, salvo lo dispuesto expresamente en el mismo, al Decreto 6/1995" (disposición adicional primera del Decreto 70/1996), o "Para lo no previsto en el presente Decreto se estará a lo dispuesto en el Decreto 6/1995" (disposición final primera del Decreto 142/1996). Cierra este régimen el vigente Decreto 3/1998, de 9 de enero, que establece el régimen específico de las subvenciones en materia de empleo, economía social y formación profesional ocupacional, que regula con carácter general ese régimen propio.

Ello explica que el pago anticipado de una parte de las subvenciones sea ordinario, no excepcional (art. 6.1 Decreto 69/1996), que la exención de fianza,



cuando concurren razones de interés general, sea utilizado con frecuencia (Decreto 198/1994, disposición adicional primera), que la justificación del empleo de las subvenciones recibidas se simplifique documentalmente (Decreto 185/1995, de 30 de junio), o que se exceptúe la justificación de subvenciones recibidas en el primer y segundo año de un contrato-programa (Decreto 230/1996), sin menoscabo de las facultades de inspección y fiscalización. Cualquiera de estas medidas resulta conforme con la citada Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Canarias. Podrá discrepar la Audiencia de Cuentas de la decisión política del Gobierno de Canarias de establecer un régimen específico para esta clase de subvenciones, de otra parte común en las Administraciones Autonómicas y del Estado, pero eso será una opinión, en todo caso, ajena a su ámbito de competencias.

***C) El procedimiento como presupuesto de todo acto administrativo.***

El enjuiciamiento de cualquier decisión de una Administración Pública sólo puede realizarse mediante el análisis del procedimiento del que trae causa, en el caso de las resoluciones, o en el que se insertan, en el caso de los actos de trámite, por cualificados que sean. El procedimiento es una exigencia constitucional (art. 105.c CE). Un informe, una solicitud, un acuerdo no puede ser valorado separándolo del procedimiento y del expediente del que forman parte. Cuando así se actúa –como pasa con los redactores del proyecto- las conclusiones a que se llegan son simple voluntarismo, sea por desconocer la legislación de procedimiento administrativo, sea por cualquier otra razón que se prefiere no prejuzgar.

Este modo de actuar adquiere sus tintes más peligrosos cuando se emplea para analizar cuestiones en las que los redactores del proyecto creen haber encontrado la infracción legal. Es el caso del acuerdo de inicio de los cursos antes de formalizar la resolución de adjudicación de las subvenciones, la autorización de subvenciones específicas, o los expedientes de reintegro. Si se hubieran examinados con atención los expedientes, si se hubieran visto a la luz de las normas de aplicación, si se hubiera seguido la totalidad del procedimiento, la única conclusión habría sido: la regularidad y conformidad a Derecho de esas

decisiones. Al margen del procedimiento, todas las decisiones son discutibles, pero ninguna de esas decisiones fue adoptada al margen del procedimiento aplicable, como no lo fueron sin los preceptivos informes jurídicos y de fiscalización preceptiva. Basta un ejemplo sobre el que se volverá: es un sin sentido analizar el acuerdo del Consejo de Administración del ICFEM de 5 de septiembre de 1997, de autorización para el inicio de actividades a centros de formación profesional ocupacional (pág. 16, 95 y 96), sin leer ni el acuerdo adoptado en la misma sesión y en el punto anterior del Orden del Día por el que se asignaron los cursos individualizados de formación profesional ocupacional, ni las normas específicas aplicables a esa clase de subvenciones.

Lo dicho explica que, en las alegaciones que siguen, se analicen las decisiones que se dicen irregulares a la luz de las normas específicas que les son aplicables, del procedimiento del que formen parte, y de las normas generales sobre procedimiento administrativo.

**Cuarta: Sobre las conclusiones 1 a 8, excepto la 6. La organización interna del ICFEM.**

El grado de autonomía del ICFEM y su dependencia del Gobierno, de la Consejería de Empleo y de la Consejería de Hacienda, es el que le otorga su ley de creación y funcionamiento, ni más ni menos que el común a todos los organismos autónomos. Mal puede considerarse "una irregularidad".

La existencia de dos subdirecciones y cuantas otras consideraciones se formulan en relación a la organización interna del ICFEM encuentra su fundamento jurídico en el principio de autoorganización de toda Administración Pública. Que el Gabinete de Planificación además del propio del Icfem se haya constituido y adscrito a la Consejería de Empleo ejemplifica esa potestad. Quizás la Audiencia lo organizaría de modo diferente, pero en modo alguno puede calificarse de "irregularidad", ni su criterio mejor que el de los responsables de ese organismo.

En cuanto al **Reglamento de Régimen Interior**, la estructura y órganos directivos del ICFEM está regulada en la Ley 7/1992. La organización interna, las funciones de los órganos inferiores, y los procedimientos a seguir, vienen perfectamente definidos por el Decreto 111/1999, de 25 de mayo, que aprobó el Reglamento Orgánico del ICFEM (derogando al anterior Decreto 18/1993, de 11 de febrero), por la Relación de Puestos de Trabajo del ICFEM, y por el Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias.

Sobre el "manual de procedimientos" debe recordarse que ninguna norma, legal o reglamentaria, impone el deber de que los organismos públicos cuenten con un documento con ese contenido. Aun así, como ya de adelantó, el **ICFEM sí que tiene un manual de procedimientos**; bien que acomodado a los tiempos. La totalidad de los procedimientos que son de su competencia, junto con los expedientes a que dan lugar, son gestionados mediante una aplicación informática denominada "Entorno de Gestión de Expedientes", que permite, desde su implantación efectiva en 1997, conocer el estado de todos los expedientes y de las incidencias que les afecten. Llama la atención que los redactores del proyecto de informe hayan "olvidado" algo tan elemental y, al mismo tiempo, de tan fácil comprobación.

Sobre la aprobación de los **planes generales y programas de actividades** nos remitimos a lo dicho más atrás sobre la ejecución de la política del Gobierno y de sus directrices, sustancialmente, el Plan Integral de Empleo para Canarias (PIEC) y el Plan Canario de Formación Profesional, el primero de ellos, referente para el resto del Comunidades Autónomas y para la Administración del Estado en la programación de sus políticas de empleo.

Sobre las cuentas podría ser suficiente recordar lo que establece la Ley: que las cuentas del ICFEM están integradas en la Cuenta General de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma (art. 96 de la Ley 7/1984) y que compete a la Intervención General su preparación y elaboración; de modo que, podría concluirse, que han sido aprobadas conjuntamente con la Cuenta General de la Comunidad Autónoma. Pero, lo cierto, es que todas las cuentas

fueron aprobadas por el órgano competente para ello y, lo que es más grave, la Audiencia de Cuentas lo sabe dado que ha auditado favorablemente las cuentas de 1993 a 1995 y tiene pendiente, con incumplimiento de los plazos legalmente establecidos las de 1996 a 1998.

Comprobar esta afirmación es fácil: la cuenta correspondiente a 1993 fue auditada y aprobada por el Parlamento de Canarias (Resolución del Presidente del Parlamento de 13 de enero de 1999, B.O.P. nº 10, de 20 de enero), la cuenta correspondiente a 1994, fue auditada y aprobada (Resolución del Presidente del Parlamento de 4 de noviembre de 1997, B.O.P. 171, de 12 de noviembre), la cuenta del ejercicio 1995, se encuentra auditada y aprobada (Resolución del Presidente del Parlamento de 16 de mayo de 1999, B.O.P. nº74, de 25 de mayo). Con todo, los redactores del proyecto se defenderán diciendo: pero faltan las cuentas de 1996 a 1999. Volverán a cometer una equivocación: las cuentas de esos ejercicios están en manos de la Audiencia de Cuentas, de la demora en su auditoría sólo es responsable esa Institución.

Es posible que, pese a lo expuesto, se insista en que el ICFEM no aprobó las cuentas propias, ni los anteproyectos de presupuesto, ni sus liquidaciones. Nuevamente, el equívoco será mayúsculo.

El Consejo de Administración aprobó los presupuestos del instituto en las siguientes sesiones: 25 de mayo de 1993 (presupuesto de 1993), 20 de octubre de 1993 (presupuesto de 1994), 26 de julio de 1994 (presupuesto de 1995), 20 de julio de 1995 (presupuesto de 1996), 21 de febrero de 1997 (presupuesto de 1997), 2 de marzo de 1998 (presupuesto de 1998), 9 de noviembre de 1998 (presupuesto de 1999). Asimismo, el Consejo de Administración aprobó la liquidación de cada uno de esos ejercicios presupuestarios, en las siguientes sesiones: 7 de abril de 1994 (presupuesto de 1993), 10 de abril de 1995 (presupuesto de 1994), 5 de junio de 1996 (presupuesto de 1995), 4 de junio de 1997 (presupuesto de 1996), 2 de marzo de 1998 (presupuesto de 1997).

La lectura de las actas de ese órgano colegiado hubiera bastado para que los redactores del informe pudieran comprobar estos datos. Al no hacerlo, el

informe llega a conclusiones manifiestamente infundadas y muestra la falta de rigor profesional en su elaboración.

Sobre el régimen de sesiones del Consejo de Administración del ICFEM, además de constatar que se respeta el número de reuniones anuales pero no la regularidad en la periodicidad, se desconoce cuál es la consecuencia jurídica que resulta. Como en los casos anteriores, ninguna. Si los redactores del informe hubieran repasado la legislación de procedimiento administrativo común y, en particular, las normas que se refieren a los órganos colegiados, esta conclusión no habría sido ni siquiera redactada.

#### **Quinta: Sobre la conclusión 6. La autorización de subvenciones específicas.**

##### ***A) El planteamiento de la Audiencia.***

La conclusión es la siguiente: el Consejo de Administración ha autorizado la concesión de subvenciones específicas "condicionadas a la existencia de crédito presupuestario", sin la solicitud del interesado, sin aportar las razones de reconocido interés público que concurren y la conveniencia de promover la concurrencia y sin verificar la existencia de crédito" (pág. 11). Su alcance queda matizado por el propio informe (págs. 36 y 37). Se reconoce que los requisitos deben integrar el expediente de concesión, no el que se eleva al Consejo de Administración; pero, opinan los redactores del proyecto, "no tiene mucho sentido que la Comisión autorice la concesión de subvenciones sin la mínima garantía de que éstas se van a poder conceder", para cerrar el análisis con la siguiente declaración: "La Audiencia considera que la autorización de la Comisión debería efectuarse una vez iniciado el expediente de concesión, pero después de cumplimentados los otros requisitos".

En los términos del propio informe, la decisión de la Comisión del Consejo de Administración es correcta, en modo alguno se justifican calificativos como "no tiene mucho sentido" o "la Audiencia considera", que no son sino meros



juicios de valor de los redactores del proyecto. Sin embargo, el informe jurídico de la Audiencia –según ha trascendido a la prensa- apunta hacia eventuales responsabilidades administrativas y contables derivadas de ese acuerdo y también a acciones de responsabilidad patrimonial que derivarían de una eventual anulación de los actos de concesión por falta de cobertura presupuestaria. El argumento en que se basa ese informe –al menos según las referencias publicadas- es que la autorización de las subvenciones específicas implica la aprobación del gasto.

Quien suscribe solicitó de esa Audiencia le fuera entregada copia del informe jurídico que sirvió de base para la remisión del proyecto de informe a la Fiscalía y al Tribunal de Cuentas. No lo obtuvo, de forma injustificada y con lesión del ordenamiento jurídico. Por ello, dando por sentado que lo publicado coincide con su contenido, es preciso dar respuesta a esa burda imputación de responsabilidad.

***B) Calificación jurídica de la autorización de subvenciones específicas: su conformidad a Derecho.***

La autorización de subvenciones específicas es competencia de la Comisión del Consejo de Administración del ICFEM (art. 7.3.d de la Ley 7/1992 tras su modificación por la Ley 6/1996). Son subvenciones específicas "las que se conceden a un beneficiario singular por razones de interés público con cargo a los créditos consignados en los estados de gastos de la Ley de Presupuestos para subvenciones genéricas" (art. 52.3, último párrafo de la Ley 7/1984). Esta misma norma precisa que son competentes para su otorgamiento los órganos de las entidades de derecho público que determinen sus normas reguladoras (en este caso, el Presidente del ICFEM); pero que, al igual que para el resto de los departamentos del Gobierno, en el caso de subvenciones específicas cuyo importe exceda del que se determine anualmente en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, será precisa la previa autorización del Gobierno (art. 52.4 de la Ley 7/1984).

La naturaleza de esta autorización y sus consecuencias jurídicas no sólo

precisan el análisis de los preceptos señalados, también -en contra del parecer de esa Audiencia- del estudio del procedimiento en el que se produce. En ningún caso, como parece querer transmitirse, ese acuerdo de autorización se produce de forma aislada como decisión voluntarista de la Comisión del Consejo de Administración del Icfem, al contrario, siempre se produce en relación con la tramitación de un procedimiento de concesión de subvenciones.

De conformidad con la normativa general, el procedimiento de otorgamiento de subvenciones específicas se iniciará de oficio o a instancia de parte (art. 11 del Decreto 6/1995 y 337/1997). En la resolución de concesión se harán constar las razones de reconocido interés público que concurren, que deben estar acreditadas en el expediente, y motivar la imposibilidad o no de promover la concurrencia (art.23 Decreto 6/1995 y 24 del Decreto 337/1997). De acuerdo con estas previsiones es en el momento de dictar la resolución que ponga fin al procedimiento cuando esas razones, requisitos y constancia de crédito deben constar en el expediente. Previamente, cada uno de esos requisitos es comprobado por la Intervención Delegada en ejercicio de sus funciones de intervención, mediante fiscalización previa de la totalidad del expediente; fiscalización que es previa a la resolución, preceptiva y exhaustiva (arts. 10 y 11 del Decreto 126/1986, de 30 de julio, sustituido por el art. 17 del Decreto 28/1997, de 6 de marzo, que aprueban el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General). Sólo, tras la fiscalización favorable, el órgano competente para su otorgamiento puede dictar la resolución de adjudicación (el Presidente del ICFEM en unos casos, en otros el Director). La cuestión es: ¿en este procedimiento es dónde se sitúa la autorización del Consejo de Administración del ICFEM y cuál es su objeto?.

La autorización de la subvención específica debe producirse antes de la resolución final de concesión como acto de trámite que es. Se trata de una decisión preceptiva de un órgano distinto del competente para otorgar la subvención; pero esa autorización no finaliza el procedimiento administrativo sino que es parte del mismo. No es la resolución que pone fin al procedimiento (art. 89 Ley 30/1992). No es la resolución en la que deben acreditarse las razones de utilidad pública y el por qué de la no concurrencia, ni siquiera le corresponde la

decisión de gasto. Pero esto tiene que ver con el contenido de la autorización.

No tiene sentido equiparar la autorización de subvenciones específicas por parte del Consejo de Administración del ICFEM con la autorización de subvenciones específicas por el Gobierno de Canarias, cuando superen la cantidad fijada anualmente en los presupuestos generales, una autorización que supone permite la concesión en esa cuantía (art. 52.4 de la Ley 7/1984). En efecto, la regla general es que el órgano competente para otorgar la subvención también lo es para asumir el compromiso de gasto (art. 52.1 de la Ley 7/1984). La intervención del Gobierno en las subvenciones específicas se limita a aquellas cuya cuantía supere los límites presupuestarios, siendo, por tanto, una excepción a la regla general. La Ley 7/1984 reproduce, en este punto, las previsiones del art. 89 de la Ley General Presupuestaria. En el caso de las subvenciones específicas que otorgue el ICFEM, su autorización por el Consejo de Administración no excluye la intervención del Gobierno por razón de la cuantía, ni lo reemplaza, ni cumple su misma función.

La autorización de las subvenciones específicas trasladada al Consejo de Administración únicamente la decisión sobre la existencia o no de un interés público relevante en la petición; ni se pronuncia sobre la concurrencia o no de la adjudicación, ni tampoco aprueba gasto alguno. Esa autorización no implica un compromiso de gasto. Cualquier excepción a la regla general debe ser expresa, nunca implícita o por analogía. El Gobierno autoriza el gasto porque expresamente la Ley 7/1984 así lo establece, imponiendo una excepción a la regla general de que la competencia para otorgar subvenciones implica la competencia para autorizar el gasto. En cambio, el art. 7.3.d) de la Ley 7/1992 nada dice sobre autorización de gasto; pero es que, de hacerlo, la fiscalización de la Intervención Delegada sería previa a la elevación del expediente al Consejo de Administración del Icfem y, como quedó anotado, esa fiscalización anterior a la adquisición del compromiso de gasto se produce justo antes de la resolución de adjudicación de la subvención por el Presidente o por el Director del ICFEM..

A buen seguro, este análisis será discutido de modo que es preciso ampliarlo con otras referencias que confirmen esta interpretación.

La comparación entre el art. 8 de la Ley de Contratos del Estado y el art. 12 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas confirma esta interpretación. El art. 7 de la citada Ley de Contratos del Estado disponía que los Jefes de Departamento eran los órganos de contratación. El art. 8 establecía los supuestos en que, por razón de la cuantía, era preceptiva la autorización del Gobierno del Estado. El último párrafo de ese precepto decía: *"La autorización del Consejo de Ministros llevará implícita la aprobación del gasto correspondiente"*. La nueva Ley de Contratos se separa de esta redacción y efectos jurídicos. El art. 12.1 de esta Ley determina cuáles son los órganos de contratación (Ministros, Secretarios de Estado y representantes legales de los organismos autónomos). El artículo 12.2 establece la autorización del Consejo de Ministros en determinados contratos, con la siguiente precisión: *"en los contratos que requieran la autorización del Consejo de Ministros, ésta se producirá con carácter previo a la aprobación del expediente de contratación que, al igual que la aprobación del gasto, corresponderá al órgano de contratación"*. La jurisprudencia sobre estos preceptos es concluyente: *"la autorización previa del Consejo de Ministros es un control preventivo que condiciona la validez del acto o contrato al que se refieran"* (STS. 2 de julio de 1979), en otros términos, *"la autorización es un acto de control y fiscalización cuya ausencia podrá tener influencia en la validez de las resoluciones acordadas sin su cumplimiento, pero no sustituye la competencia resolutoria del órgano que la ostenta"* (STS. 22 de diciembre de 1982). La conclusión es clara: la resolución de adjudicación trae consigo la competencia de aprobación del gasto; la autorización de un órgano jerárquicamente superior incorpora la decisión de gasto sólo cuando expresamente se establezca, como toda norma excepcional impone.

Pese a todo, se dirá que el acuerdo lo era *"condicionado a la existencia de crédito presupuestario"*, de modo que el Consejo de Administración sí que tiene competencia de aprobación del gasto. Nuevamente, la intención de justificar una opinión ya formada subyace tras este planteamiento. El Director del ICFEM eleva al Consejo de Administración, o directamente sus miembros, peticiones o proyectos para el otorgamiento de subvenciones específicas, con el fin de que

ese órgano colegiado valore si concurre un interés público en las mismas. El condicionamiento a la existencia de crédito no implica que la aprobación del gasto sea de su competencia, sino que la eficacia jurídica de esa autorización (acto de trámite cualificado) queda gravado con una carga: mientras no exista crédito no se otorgará la subvención. No parece necesario desarrollar aquí el principio general de que en los actos discrecionales (la autorización de otorgamiento de subvenciones específicas lo es en la medida que depende de la valoración que se haga de su interés público) pueden ser acompañadas de cláusulas accesorias (condición, término y modo), en la medida que quien puede lo más, puede lo menos. Se trata, en cualquier caso, de un principio pacíficamente aceptado por nuestros Tribunales (por todas, las SS.TS. de 4 de noviembre de 1992, Ar. 8856, y 30 de noviembre de 1994, Ar. 8992).

Pese a todo lo dicho, siempre puede insistirse -ya de forma temeraria- en la irregularidad. En este punto debe volverse sobre lo dicho más atrás: la autorización, siendo un acto administrativo relevante, no es resolutoria; la resolución de otorgamiento es competencia de otro órgano y no se produce hasta la fiscalización favorable de la Intervención Delegada; es entonces cuando surgirá el compromiso de gasto y también cuando deba quedar acreditado que el solicitante reúne todos los requisitos preceptivos para el otorgamiento. La eventualidad de que el acto de adjudicación sea anulado por falta de crédito (la resolución de adjudicación claro está, puesto que no cabe la anulación de un acto de trámite por cualificado que sea y esa es la naturaleza de la autorización del Consejo de Administración), difícilmente dará lugar a indemnización de clase alguna, cuando el solicitante conoce a ciencia cierta que la concesión está sujeta a condición. Las sentencias del Tribunal Supremo, más atrás anotadas, lo confirman.

En fin, para completar estas consideraciones parece necesario recordar a esa Audiencia que la tramitación de subvenciones cuya resolución queda pendiente de la existencia de crédito es relativamente frecuente y reconocido por la legislación aplicable. A modo de ejemplo, la disposición adicional primera del Decreto 69/1996 decía: *"Cuando por causas no imputables a los beneficiarios hayan quedado expedientes sin resolver del ejercicio anterior, podrán tramitarse*

ly



con cargo al presupuesto del año en curso, siempre que hubieran presentado en tiempo y forma la documentación exigible"; en términos análogos la disposición transitoria de la Orden de 7 de junio de 1995, de desarrollo del Decreto 124/1994. Siempre es mejor resolver las solicitudes de subvención en el año en el que se presentan, es difícil rebatirlo; pero bien sabe esa Audiencia –o debería conocerlo– que en la gestión presupuestaria es preciso diferenciar entre los créditos consignados y aprobados, y aquéllos que están efectivamente disponibles para ser gastados, incluso, el momento en que quedan en esa disposición. Son esas normas las que dificultan la gestión y las que explican que algunas subvenciones queden condicionadas para su abono en el ejercicio siguiente. En cualquier caso, el condicionamiento de la adjudicación a la existencia de crédito presupuestario es una fórmula conforme a Derecho, recogida en numerosas normas y admitida por nuestros Tribunales.

#### **Sexta: Sobre las conclusiones 9 a 11. Los sistemas informáticos.**

El uso de sistemas informáticos en el ICFEM no puede analizarse sin tener en cuenta las iniciativas puestas en marcha en el año 1997, por cierto, uno de los que son objeto de fiscalización. En ese ejercicio, se convocaron tres concursos públicos para contratar el desarrollo de tres aplicaciones informáticas con destino al servicio de empleo de empleo del ICFEM para la gestión de subvenciones, a los servicios de formación para módulo de homologación y módulo de gestión de subvenciones, y para la gestión de las subvenciones de economía social. Los anuncios de las convocatorias de 17 de octubre de 1997, aparecen publicados en el boletín oficial de Canarias de 24 de octubre siguiente. La mejora producida desde entonces es evidente: la totalidad de los expedientes que se tramitan en el ICFEM, desde se implantación, se tramitan mediante una aplicación informática denominada "Entorno de Gestión de Expedientes", que está sirviendo de referencia para su aplicación en el resto de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias. De su grado de implantación da cuenta el que el Decreto 3/1998, de 9 de enero, que establece el régimen específico de subvenciones en materia de empleo, economía social y formación ocupacional, competencia ICFEM, admita la posibilidad de emplear documentos emitidos por

medios electrónicos, informáticos y/o telemáticos en la tramitación de los procedimientos, dando con ello desarrollo a las previsiones del artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común. En el año 2000, las referencias que se contienen en el proyecto de informe a los sistemas informáticos de que disponía el ICFEM en los años 1995 y 1996 carecen de relevancia, sólo sirven para confundir.

### **Séptima: Sobre las conclusiones 12 a 14, presupuestos y modificaciones.**

Quedo dicho más atrás que los presupuestos fueron aprobados, siendo innecesario recordar que, en definitiva, su aprobación definitiva corresponde al Parlamento de Canarias mediante la ley anual de presupuestos.

En cuanto a ampliaciones de crédito autorizadas por Resolución del Director es preciso destacar que cada una de ellas fue fiscalizada previamente por la Intervención y que, esas actuaciones singulares tienen amparo en el art. 67 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común.

Sobre la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 17 de febrero de 1994 que, se afirma, supone la introducción injustificada de un nuevo tipo de modificación presupuestaria no recogido en la Ley General Presupuestaria, únicamente reseñar que el ICFEM la aplicó como disposición general aprobada y publicada por el órgano autonómico competente, amparada por la presunción de legalidad que se predica de todo el actuar administrativo.

### **Octava: Sobre las conclusiones 15 a 20: estados financieros.**

Las cuentas y presupuestos del ICFEM han sido fiscalizados por la Audiencia de Cuentas. Todos los presupuestos del ICFEM han sido liquidados y aprobada esa liquidación. Lo mismo debe decirse de las cuentas anuales. En la medida que las mismas forman parte de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, las correspondientes al ICFEM han sido debidamente auditadas y

aprobadas. La lectura de los artículos 92 a 96 de la Ley 7/1984 es concluyente; en particular, que la formación de la cuenta del ICFEM, en tanto que organismo autónomo, es competencia de la Intervención General de la Comunidad, no de sus Administradores.

En cuanto a la contabilización de los derechos por reintegros de subvenciones cuando procede el cobro de la misma se dice que debería hacerse no cuando se cobra, sino cuando se dicta la resolución de reintegro. Se volverá sobre este aspecto más adelante, pero la resolución que abre el expediente de reintegro tiene naturaleza declarativa, no ejecutiva, con la doble finalidad de comprobar el incumplimiento por parte del beneficiario y, en ese caso, de cuantificar la deuda. Hasta entonces, difícilmente, es cuantificable algo que aun no es ni líquido, ni exigible. Ese es el régimen establecido por los artículos 52.12 de la Ley 7/1984 y 36 del Decreto 337/1997 (antes art. 32 del Decreto 6/1995).

Sobre el grado de ejecución del presupuesto, la Audiencia no tiene en cuenta la "no disponibilidad de los créditos" por lo que el resultado no refleja realmente el grado de ejecución de los créditos realmente disponibles sino los presupuestos iniciales y consolidados (págs. 62 y 63 del Proyecto de Informe) y, por tanto, irrelevantes para valorar la capacidad de ejecución presupuestaria del organismo. Así, en el ejercicio de 1994 se produjo una "no disponibilidad" por importe de 700 millones de pesetas; en 1995, de 2.681.964.737 ptas.; en 1996, de 1.146.914.000 ptas. y en 1997, de 3.674.052.000 ptas. Tales datos obran en las cuentas del organismo integradas en la cuenta general de la Comunidad Autónoma de Canarias presentadas ante la Audiencia y, en todo caso, es un elemento esencial para analizar las cuentas del Icfem.

Aún con ello, la ejecución presupuestaria del Icfem está condicionada, una vez se realizan las convocatorias, a la presentación de las solicitudes y a la capacidad de ejecución de las entidades y particulares beneficiarios de las subvenciones de tal forma que su inactividad o incumplimiento repercute en el grado de ejecución al cerrar el ejercicio presupuestario. En todo caso, tal como se reconoce abiertamente en el proyecto de informe (pág. 13), la necesidad legal de esperar cada año a que se publiquen las convocatorias anuales, vinculadas a

su vez, a la aprobación de los presupuestos generales, a lo que habría que añadir los plazos para presentación de las solicitudes, su baremación y la elaboración de las propuestas de resolución. explica la concentración de la ejecución de los créditos (se referirá al pago) en la última parte del ejercicio que, en cualquier caso es común al conjunto de los departamentos del Gobierno y ello, sin perjuicio de cumplir con las previsiones que a tal efecto (plazos para las convocatorias, para la resolución y para el pago) dicta anualmente la Consejería de Economía y Hacienda.

En conclusión, después de corregir los datos y referirse los cálculos al presupuesto disponible hay que constatar que unos hechos, que son consecuencia directa de las normas que rigen la gestión presupuestaria de las subvenciones, la tramitación de los expedientes, el volumen (existencia o no) de solicitudes y la capacidad de cumplimiento de los beneficiarios de las subvenciones, que no depende de los gestores del ICFEM, se emplea para hablar de "clara ineficacia del Instituto", y, como se ha dicho, a pesar del desarrollo en los plazos previstos con carácter general por el propio Gobierno. Se formula, en suma, una conclusión equívoca y sin fundamento objetivo.

### **Novena: Sobre las conclusiones 21 a 23. El personal.**

En materia de personal, el ICFEM participa de los mismos condicionamientos legales y materiales que el resto de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y que bien debe conocer por experiencia propia la Audiencia de Cuentas. La plantilla no está cubierta en su totalidad. La convocatoria de nuevas plazas está limitada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado desde hace varios años.

La contratación de personal con cargo a recursos destinados a inversiones es una actuación necesaria para hacer frente a necesidades perentorias y justificada y conforme a derecho por su propia naturaleza. En todo caso, como referencia, debe destacarse que el proyecto de Ley de Estatuto Básico de la Función Pública reconoce esa modalidad de contratación, al admitir

la contratación de personal interino vinculado a un proyecto determinado (art. 10 del proyecto de Ley de Estatuto Básico de la Función Pública, de 1999).

Excede de las competencias de esa Audiencia valorar si las relaciones de puestos de trabajo del ICFEM han servido para racionalizar y ordenar sus medios personales. El criterio de los Administradores del Instituto y, en el momento de su aprobación, el del Gobierno es que esas relaciones eran las adecuadas para los objetivos a conseguir. No se conoce ningún estudio realizado por la Audiencia de Cuentas en el que pueda apoyarse la conclusión contraria que mantiene.

#### **Décima: Sobre las conclusiones 24 a 31. Patrimonio, contratación y tesorería.**

En cuanto al inventario de bienes, como se precisa en el proyecto de informe (págs. 75 y 76), existen diferencias de criterio entre la sección de patrimonio y contratación y el servicio de administración económica-financiera. Es equívoca, por enésima vez, la conclusión que se alcanza cuando se habla bienes no inventariados, ni contabilizados, que, según parece, deben estar en el limbo de los justos. La no contabilización tiene directa relación con el carácter de dominio público de los bienes adscritos al ICFEM, lo decisivo es que sí están inventariados y contabilizados en el inventario y contabilidad general de la Administración de la Comunidad Autónoma. Y lo están.

Sobre el seguro obligatorio de los bienes del inmovilizado, en contra de la interpretación de los redactores del proyecto, el art. 323 del Decreto 133/1988, de 22 de septiembre, que aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, no impone la suscripción de esa clase de seguros. Sus términos son: "*Los bienes inmuebles se podrán asegurar mediante la oportuna póliza, cuando previa valoración y estudio económico, se considere conveniente*". Nada más lejos de una obligación que las expresiones: "*podrán asegurar*" y "*cuando se considere conveniente*". De ahí que deba rechazarse la conclusión 25 cuando afirma: "determinados bienes



deberían tener algún tipo de seguro como prevé el art. 323 del Decreto 133/1988"; ese artículo no prevé, ni impone nada. La conclusión vuelve a carecer de fundamento.

La discusión sobre la contabilización o no del inmueble sede del organismo autónomo en S/C de Tenerife no deja de ser un debate forma. Se quiera o no, ese inmueble es un bien de dominio público de la titularidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, con independencia de su adscripción al ICFEM. En este sentido, el art. 21 del Decreto 133/1988, que aprueba el Reglamento de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias dispone literalmente: *"Los bienes y derechos adscritos a los organismos autónomos dependientes de la Comunidad Autónoma permanecerán incluidos en el Inventario General por medio de relaciones separadas del mismo"*. En ese inventario se encuentra incluido.

En cuanto a la disposición de fondos, la conclusión 30 es un puro voluntarismo ajeno a las competencias de esa Audiencia. Ninguna norma requiere que se recaben informes previos sobre rentabilidad y seguridad de una inversión financiera. Aun así, ese asesoramiento se produjo por los profesionales del sector, como en cualquier inversión pública. Es por ello que su formalización escrita podría ser una recomendación, pero nunca una conclusión; menos aun presentada como si se hubiera incumplido algún deber que, como se ha dicho no existe.

La conclusión 31 es un ejemplo de conclusión contradictoria con la explicación que se recoge en el proyecto del informe (pág. 86). En el interior del informe, los redactores expresan sus dudas sobre el volumen de fondos disponibles por el ICFEM y afirman: *"no es razonable que disponga de unos elevados saldos medios de tesorería"*, y proponen un plan de disposición de fondos para acompañar las transferencias a las necesidades del organismo. Su lectura permite afirmar que se trata de una recomendación, en todo caso, no se incumple norma alguna. La conclusión, sin embargo, es que el ICFEM *"recibe fondos sin ajustarse a un plan de disposición de fondos"*, esto es, simula la infracción de alguna norma. Debe recordarse que no existe ninguna norma legal

o reglamentaria que obligue al ICFEM a contar con un plan de disposición de fondos para recibir las transferencias presupuestarias. A lo sumo, el Consejero de Economía y Hacienda podría establecerlo de acuerdo con el art. 77 de la Ley General Presupuestaria, sin que, en cualquier caso, pueda desconocerse que se trata de una facultad discrecional, que puede establecerse o no, de modo que la crítica del informe resulta injustificada. La competencia es de la Consejería de Economía y es discrecional; en ningún caso le corresponde a la Audiencia de Cuentas sustituir a ese Departamento en sus funciones. Ahora bien, la Audiencia, aunque indica en su Proyecto de Informe que realiza consideraciones posteriores a la fecha de cierre del mismo (diciembre de 1997), no tiene en cuenta que la Consejería de Hacienda dispuso para todo el Gobierno y, desde luego, para el Icfem un plan de disposición de fondos, por lo que las consideraciones del Proyecto de Informe sobre tal extremo pierden toda virtualidad.

### **Undécima: Sobre la conclusión 32. Aspectos generales de las subvenciones.**

Dos son las afirmaciones que se vierten: la primera, el ICFEM ha descuidado hasta 1997 las fases de seguimiento de las subvenciones y de tramitación de reintegros, la segunda, según la Intervención Delegada, a junio de 1999, existían un total de 4068 expedientes pendientes de justificar.

#### ***A) Las actuaciones de seguimiento y reintegro se iniciaron en 1996.***

Mal puede decirse que la fase de seguimiento y reintegro de subvenciones estaba descuidada hasta 1997. Con el fin de impulsar esas dos tareas, quien suscribe puso en marcha la revisión de todos los expedientes y, en su caso, el inicio de los expedientes de reintegro desde 1996, pocos meses después de ser nombrado Consejero, de lo que es prueba la Orden de 3 de marzo de 1996 (B.O.C. 29 de abril de 1996), por la que se delega en el Director del ICFEM competencias en materia de reintegro de subvenciones, e infracciones y sanciones, previstas en el Decreto 6/1995. Comenzó entonces, de

forma sistemática y generalizada, la revisión de expedientes y la incoación de los de reintegro. El Boletín Oficial de Canarias de 17 de junio siguiente da cuenta, a modo de ejemplificación de lo dicho, de tres Resoluciones de 11 de junio de 1996, del Director del ICFEM, iniciando expediente de reintegro en relación con subvenciones concedidas por Resoluciones de 28 y 29 de diciembre de 1989, y 30 de diciembre de 1991. Desde entonces, el número de actuaciones ha sido creciente y constante. Sólo el desconocimiento por los redactores del proyecto de lo publicado en el Boletín Oficial de Canarias puede explicar que sitúen un año más tarde esa decisión.

Ese impulso alcanzó a todos los expedientes de subvenciones sin justificar del periodo fiscalizado, incluso de ejercicios anteriores. No se olvide que el plazo de prescripción de los ingresos de derecho público, en esos momentos, era de cinco años. La realidad es que, a partir de esa decisión, se impulsan las actuaciones de reintegro, que según datos de la Intervención General en el Informe de Gestión de 1997, se elevaron hasta 4.141 expedientes, desglosados por años: de 1989 un total de 108; de 1990 un total de 5; de 1991 un total de 50; de 1992 un total de 332; de 1993 un total de 799; de 1994 un total de 787; de 1995 un total de 1875; de 1996 un total de 106; y del año 1997 un total de 79 expedientes. Los redactores del informe quieren desconocer estos datos, pero los hechos son los que son y el trabajo extraordinario realizado durante la pasada legislatura constatable.

***B) Expediente "pendiente de justificar" no equivale a expediente "sin justificar": cualquier subvención está pendiente de justificar desde el mismo día en que se concede.***

En cuanto a los expedientes pendientes de justificar, sus términos son sorprendentes. Si se fiscaliza el periodo 1993-1997 no se entiende como se toman los datos de junio de 1999, de dos años más tarde. Más aun, si la información se recaba de un órgano que no tiene porqué tenerla, las conclusiones que se alcancen serán infundadas y, lo que es más grave, absolutamente desconectadas de la realidad del Instituto.

Ante todo, la competencia para decidir cuándo un expediente está "pendiente de justificar" es exclusivamente del órgano competente para su otorgamiento. A este corresponde conceder la subvención, hacer su seguimiento, comprobar su empleo, y, en su caso, exigir su reintegro. La lectura del art. 52.4 de la Ley 7/1984 sería suficiente. Pero los Decretos reguladores de las subvenciones y ayudas son aún más precisos: el órgano competente para otorgar la subvención (art. 20 Decreto 6/1995), lo es también para acordar su modificación a instancia del beneficiario (art. 25), comprobar el empleo de los fondos recibidos (art. 29), y para iniciar el procedimiento de reintegro (art. 33), incluso lo es para el ejercicio de la potestad sancionadora (art. 34). Lo mismo se recoge en los artículos 20 a 37 del Decreto 337/1997. Aun reconociendo que desempeña una tarea fundamental en el control del gasto público, la Intervención Delegada carece de competencia para decidir cuántas subvenciones están pendientes de justificar, como tampoco lo está, por ejemplo, para señalar cuantos expedientes sancionadores deben o están incoados. Sus funciones interventoras lo son de informe, nunca con carácter resolutorio. Con el Decreto 126/1986, de 30 de junio, ya derogado, la actuación de la Intervención Delegada "diciendo cuántos expedientes están sin justificar" tiene explicación, aunque no se cumplieran sus requisitos; pero, con el Decreto 28/1997, de 6 de marzo, no queda el menor atisbo de duda: es competencia del órgano concedente de la subvención determinar cuándo un expediente está pendiente de justificación. Cuando menos, los redactores del proyecto debieron añadir, a los aportados por la Intervención, los datos que manejan los órganos competentes.

La cuestión sería menor si lo que sea "expediente pendiente de justificar" fuera un concepto pacífico, pero no lo es, aunque más por comodidad que por dificultad jurídica. Para la Intervención Delegada –y según parece también para los redactores del informe– todo expediente de concesión de subvención en el que no conste la documentación justificativa de que se cumplió la finalidad pública que motivó su otorgamiento, está pendiente de justificar, incluso aunque el pago de la misma sea posterior a la justificación. En este sentido, entran en el mismo saco todas las subvenciones en el momento en que se dicta la resolución de adjudicación, da igual si el pago queda demorado hasta la justificación final de la actividad, si se trata de una ayuda para el mantenimiento de empleo durante



los siguientes tres años (hasta el cuarto no podrá hablarse de "pendiente de justificar"), si se trata de una subvención para un curso de formación profesional ocupacional, que es preciso que se imparta, antes de abonar cantidad alguna, sin perjuicio del abono anticipado, entre otras situaciones. La comodidad lleva a confundir expedientes "pendientes de justificar" con expedientes "sin justificar". Cualquier subvención entra en el primer grupo. En el segundo sólo aquellas en las que transcurre el plazo legal o reglamentario previsto para justificar que la actividad subvencionada fue efectivamente realizada. Como se comprende, las que pueden dar lugar a reclamar la devolución de lo abonado o anticipado, o a la simple revocación, son estas últimas.

Pero es que ni siquiera el concepto "sin justificar" es pacífico. Como se explicará más adelante, pese a la rotundidad del proyecto de informe, la determinación del "dies a quo" en el que una subvención entra en el grupo de las "sin justificar", es harto complicado en la medida que las bases de las convocatorias de subvenciones suelen omitir el plazo para la justificación voluntaria del empleo de las subvenciones recibidas, lo cual obliga a formular requerimientos a los beneficiarios. Pero es más, no es suficiente con que el plazo transcurra, reiterada jurisprudencia exige una interpretación material, no formal, del deber de justificar. Si el beneficiario acredita haber realizado la actividad, incluso fuera de plazo, la subvención debe darse por justificada, sin que proceda acordar su reintegro.

### **C) Otras reflexiones generales sobre subvenciones.**

Los redactores del informe afirman: *"la legislación reguladora de subvenciones de formación está integrada por una compleja estructura de preceptos legales de distinto rango, continuamente cambiantes, y en muchos casos, poco definitoria, dando lugar a que un mismo precepto legal pueda ser interpretado, según de quien se trate, de distinta forma, ocasionando discrepancias y problemas administrativos, e incluso legales"* (pág. 94). En términos análogos se manifiesta sobre la normativa reguladora de las subvenciones en materia de plan territorial de apoyo al empleo y formación (pág. 126). Se llama la atención sobre estas afirmaciones a la vista de la facilidad con



que esa Audiencia ha detectado indicios racionales de responsabilidad penal y contable, cuando, es bien sabido, que **si las normas aplicables son susceptibles de diversas interpretaciones razonables, en ningún caso puede dar lugar a responsabilidad** (es el caso del art. 77.4.d de la Ley General Tributaria, o del propio art. 4.1 del Código Penal). El principio constitucional de seguridad jurídica así lo impone (art. 9.3 y 25.1 CE). Podrá recomendarse su armonización y aclaración; pero poco más.

Finalmente, en este apartado, importa destacar algo que no se recuerda en las conclusiones: **la muestra analizada representa tan sólo el 2,3% del número total de expedientes tramitados por el ICFEM**. Nada se dice sobre el margen de error de un tan reducido porcentaje de expedientes estudiados, pero debiera decirse en cualquier informe de auditoría. El tiempo empleado en analizar sólo 194 expedientes (mas de dos años, desde octubre de 1997, fecha del Acuerdo del Parlamento, hasta enero de 2000, en que se termina el proyecto de informe), y el volumen de documentos que según la Audiencia ha tenido que analizar en los 73 expedientes de formación (110.000 documentos, pág. 91) sirve para justificar la demora del informe pero no para justificar el cúmulo de deficiencias que se están poniendo de manifiesto.

### **Duodécima: Sobre la conclusión 33. La autorización provisional de Inicio de los cursos es conforme de Derecho.**

#### ***A) El planteamiento incompleto de la Audiencia de Cuentas.***

En materia de formación profesional ocupacional, las irregularidades detectadas -según se dice- por esa Audiencia se resumen en tres: resoluciones de adjudicación posteriores al inicio de los cursos, homologación provisional de centros colaboradores para proceder a la impartición de esos cursos, y abono anticipado de la subvención frente a la regla general. Su razón de ser: un acuerdo del Pleno del Consejo de Administración del ICFEM autorizando el inicio de los cursos, con independencia de que se continúen los trámites administrativos que establece la normativa de aplicación con posterioridad. Este

acuerdo se dice: *"pone de manifiesto una actuación ilegal, dejando constancia en el mismo de que se adopta a sabiendas de que se incumple la normativa de aplicación"*. La expresión a sabiendas es contundente: apunta que este acuerdo puede ser constitutivo de prevaricación.

Este es el caso que mejor ejemplifica las deficiencias del proyecto de informe: se desconoce la normativa específica de aplicación a esta clase de subvenciones, se enjuicia un acto de trámite separándolo del procedimiento del que forma parte, más aún, del punto anterior del orden del día de la sesión en el que fue aprobado. Con tal cúmulo de omisiones, el resultado hasta puede comprenderse, aunque no se comparta.

***B) El procedimiento de concesión de subvenciones para cursos de formación profesional ocupacional.***

El expediente en el que se produce el acuerdo controvertido arranca de la Orden de 9 de julio de 1997, por la que se efectúa convocatoria para la aprobación de determinadas medidas de actuación dirigidas a la formación profesional ocupacional y para la concesión de subvenciones en el año 1997. Se trata de una convocatoria que ejecuta las previsiones del Decreto 70/1996, de 18 de abril, modificado por Decretos 230/1996, de 1 de agosto, y 249/1996, de 12 de septiembre, sobre medidas dirigidas a la formación profesional ocupacional.

Una de las medidas a subvencionar es la concesión de subvenciones para la impartición de cursos individualizados de formación profesional ocupacional (art. 2.1.a del Decreto 70/1996). A tal fin, los peticionarios deberán *"haber solicitado con anterioridad a la publicación de la presente convocatoria en el B.O.E. la homologación de la correspondiente especialidad formativa"* (base 4ª de la citada Orden de 9 de julio de 1997). De las bases importa destacar que: *"los beneficiarios deberán finalizar la ejecución de las medidas de actuación que les hayan sido aprobadas antes del 21 de noviembre de 1997"* (base 9ª). La tramitación de la solicitud se regula en el Decreto 70/1996 y en la Orden de 10 de julio de 1996, por la que se aprueban las bases generales que regirán las convocatorias en materia de formación profesional ocupacional. De acuerdo con

ellas, las solicitudes que se presenten serán objeto de "estudio, comprobación y selección" por una Comisión Técnica, pudiendo girar visitas de inspección para comprobar hechos y datos alegados (art. 15.3 del Decreto 70/1996). Finalizada esta fase, esa Comisión elaborará una relación provisional motivada de solicitudes que cumplen y que no cumplen la convocatoria (art. 15.3, segundo párrafo). El Presidente del ICFEM elevará al Consejo de Administración de dicho organismo, a efectos de informe, la propuesta de aprobación y concesión de las respectivas subvenciones (art. 15.4). A la vista del informe emitido por el Consejo, el Director del ICFEM dictará, en función de los créditos disponibles, la correspondiente resolución de aprobación y concesión de las subvenciones (art. 15.4 segundo párrafo).

En resumen, las fases de tramitación son: 1) solicitud, que puede acompañarse de la solicitud de homologación de especialidad formativa; 2) estudio, comprobación y selección, 3) propuesta provisional de adjudicatarios, 4) informe del Consejo del ICFEM, y 5) resolución de adjudicación. Debe destacarse que el Consejo emite informe a la vista de una propuesta de adjudicatarios seleccionada y valorada. La resolución del Director consiste en su formalización, siempre dentro de los créditos disponibles.

El caso controvertido se ajusta sin duda a este procedimiento. La lectura del Acta del Consejo de Administración del ICFEM, de 5 de septiembre de 1997, en su totalidad, no parcialmente, es la mejor prueba.

En el punto segundo del orden del día, denominado "*Asignación de cursos individualizados de F.P.O.*", se puede leer: "*El Presidente toma la palabra en relación al tema entregando a los miembros del Consejo los listados por los que se asignan los cursos individualizados de F.P.O. en virtud de la convocatoria del ejercicio 1997 (la citada Orden de 9 de julio de 1997)*". Igualmente puede leerse: "*El Pleno aprueba por unanimidad la propuesta de asignación de cursos individualizados de F.P.O. presentada por la Dirección del ICFEM*".

En el tercer punto del orden del día, titulado "*Otros asuntos*", se dice: "*El Director del ICFEM solicita el parecer del Consejo acerca del comienzo de los*

*cursos sin resolución de inicio dictada, acordando el Pleno del Consejo de Administración autorizar a las entidades beneficiarias de las subvenciones objeto de la convocatoria efectuada por Orden de 9 de julio de 1997 para que inicien las acciones de formación que les han sido asignadas a partir del día 15 de septiembre del presente año, independientemente de que se lleven a cabo todos los actos administrativos que establece la normativa de aplicación con posterioridad a la fecha de comienzo antes señalada". Este es el acuerdo controvertido. Pero el acta continúa: "El Director plantea el tema de la selección de los alumnos ya que los cursos deben finalizar antes del 21 de noviembre". Con todos los datos, el acuerdo es perfectamente explicable y ajustado a derecho. Basta su exposición ordenada:*

- El 25 de julio de 1997 se publica la Orden de 7 de julio de 1997 de convocatoria de las subvenciones (B.O.E. 95, de 25 de julio de 1997).

- Las solicitudes comportan una declaración jurada del cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, además de los sustantivos, para ser perceptor de subvenciones (la lectura del anexo I de la Orden de 9 de julio de 1997 lo prueba). Las solicitudes pueden estar acompañadas de la solicitud de homologación de especialidad formativa, siempre que estuviera presentada antes de la publicación de la Convocatoria.

- La Comisión Técnica estudia y evalúa esas solicitudes y formula su propuesta provisional de beneficiarios.

- El 7 de septiembre de 1997, en sesión convocada al efecto, el Consejo de Administración del ICFEM adopta dos acuerdos: el primero, informar (aprobar) la relación de adjudicatarios de las subvenciones a la vista de la propuesta de resolución que le eleva el Director (punto segundo del Orden del Día) y, a continuación, teniendo en cuenta que los cursos deben finalizar dos meses más tarde, el 21 de noviembre, en aras de su efectiva impartición, acuerda autorizar su inicio el 15 de septiembre a todos los que han sido informados favorablemente, sin perjuicio de que se culminen los trámites para la resolución, entre ellos, la formalización de la

adjudicación y la aceptación del beneficiario.

- Iniciados los cursos, se continúa la tramitación última de las subvenciones, su formalización una vez que los solicitantes aportan los documentos a que están obligados.

Si algo queda claro a tenor de este iter es la finalidad del acuerdo controvertido. El Consejo pretendía asegurar la impartición real y efectiva de los cursos teniendo en cuenta el escaso tiempo restante para ello (antes del 21 de noviembre de 1997). Es innegable también que la decisión se adoptó a sabiendas: los miembros del Consejo sabían cual era la situación (propuesta de adjudicación aprobada y tiempo de impartición de los cursos limitado) y adoptaron con pleno conocimiento ese acuerdo con la finalidad de garantizar el interés público en juego representado por la impartición efectiva de los cursos de formación profesional ocupacional.

En suma, a la vista de lo ocurrido y de las normas que resultaban aplicables no puede por menos que preguntarse: ¿en qué consiste la irregularidad?, Más aún, ¿ese acuerdo puede ser calificado de prevaricación?

***C) El acuerdo del Consejo de Administración del ICFEM: un ejemplo de medida provisional.***

La calificación del acuerdo controvertido es, otra vez, el mejor ejemplo del desconocimiento de los redactores del proyecto de informe de la legislación de procedimiento administrativo común. No entienden ni lo que es el acuerdo, ni cuál es su fundamento jurídico; pero lo tiene, por más que sea calificado de "actuación ilegal, dejando constancia en el mismo que se adopta a sabiendas de que incumple la normativa de aplicación" (pág. 96 del proyecto de informe).

El acuerdo del Consejo de Administración es una medida provisional de las previstas en el art. 72 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ese precepto dispone lo siguiente:



*"Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolverlo, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello".*

El acuerdo adoptado encaja en este artículo como si de un guante se tratara. La comparación es concluyente:

- La finalidad de las medidas provisionales es asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer. La finalidad del acuerdo era asegurar la efectiva impartición de los cursos, esto es, el objetivo primario de la adjudicación de las subvenciones para los cursos individualizados de formación profesional ocupacional.

- Su adopción se produce de oficio: planteado por el órgano responsable de la tramitación y resolución, el Director del ICFEM, consciente de la dificultad de impartir esos cursos si su inicio se demora hasta la formalización de las resoluciones de adjudicación.

- La condición mínima para adoptar esta clase de medida, que exista elementos de juicio suficientes, también se cumple. La autorización de inicio anticipado de los cursos se adopta después de ser aprobada la propuesta de adjudicación formulada por el Director del ICFEM, esto es, datos más que suficientes. Salvo incumplimiento del particular en la cumplimentación de documentos, los beneficiarios de las subvenciones ya han sido designados.

Lo dicho permite ya formular una conclusión: el acuerdo del Consejo de Administración de 7 de julio de 1997 no sólo fue una medida razonable, sino que también fue una medida plenamente ajustada al ordenamiento vigente.

**Décimo-tercera: Sobre la conclusión 34. La "homologación provisional de los centros colaboradores".**

Los redactores del proyecto de informe creen encontrar un filón, que vendría a confirmar su opinión sobre el acuerdo del Consejo ya estudiado, en la figura de la "homologación provisional", de la que se dice *"no está contemplada en la normativa autonómica que regula este tipo de subvenciones, ni en la estatal del Plan FIP"*. Nuevamente, la valoración aislada de una decisión administrativa conduce a resultados equivocados.

La *"homologación provisional"* sería explicable, sin mayor detalle, dando por reproducidas las consideraciones vertidas sobre las medidas provisionales, como acto de trámite de cualquier procedimiento administrativo. Pero los términos del proyecto de informe demandan alguna explicación más.

La simple lectura del artículo 9.3 párrafo 3º del Decreto 70/1996, de 18 de abril, por el que se regulan las medidas de actuación dirigidas a la Formación Profesional Ocupacional en la Comunidad Autónoma de Canarias, así como las bases para el acceso y mantenimiento de la condición de Centro Colaborador homologado (BOC 6/05/96), evidencia el error injustificable y la improcedencia de la expresión contenida en el Proyecto de Informe de la Audiencia sobre que esa figura *"no está contemplada en la normativa autonómica"* y las consecuencias de un discurso elaborado para imputar una presunta responsabilidad a los Directores del Icfem. En efecto, la precitada norma dispone:

*"Las especialidades no homologadas requerirán previamente a su impartición la correspondiente autorización del Director del ICFEM, relativa a la "homologación provisional" de la especialidad con un tiempo de duración limitado al desarrollo de la concreta acción formativa a realizar"*.

A mayor abundamiento, quedó dicho que la Orden de 7 de julio de 1997, de norma expresa, admitía la solicitud de subvenciones, incluso a aquellos centros que, aun sin estar homologados, hubieran solicitado ya esa homologación de especialidad formativa (base 4ª). En consecuencia, un centro

pendiente de homologación puede solicitar esas subvenciones para impartir cursos de formación profesional ocupacional. Pero es que esa previsión no es un "invento" de la convocatoria. Esa posibilidad aparece regulada en la base 3ª de la Orden de 10 de julio de 1996, por la que se aprueban las bases generales a que habrán de someterse las convocatorias públicas para la aprobación de determinadas medidas de actuación dirigidas a la Formación Profesional Ocupacional y para la concesión de las correspondientes subvenciones.

Por ello, tan lamentable error sobre el que se "construye" un discurso de consecuencias sociales irreparables evidencia, aún más si cabe, que el trámite de audiencia que ahora –con retraso– se concede es esencial y afecta a los derechos fundamentales que no solo tienen amparo en nuestra carta magna y en la legislación estatal y autonómica, sino que incluso se contempla en el borrador del Proyecto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea cuando en su artículo 39,2 párrafo primero dice "El derecho de toda persona a ser atendido antes de que cualquier medida individual que le afecte desfavorablemente sea tomada en su contra". Por ello, reparar tan grave error, debe realizarse de inmediato y, en su caso, en el Informe definitivo, con la remisión de tal circunstancia a los órganos a los que se envió el Proyecto de Informe y ello, sin perjuicio de las consecuencias que de tal actuación se deriven.

#### **Décimo-cuarta: Sobre la conclusión 35. El abono anticipado de las subvenciones.**

La llamada de atención por el abono anticipado de las subvenciones es entendible si su valoración se hace a tenor de las normas generales sobre subvenciones y ayudas, los Decretos 6/1995 y 337/1997 (pág. 97). Pero no es ese el régimen normativo aplicable. Como se dijo al comenzar estas alegaciones, el análisis debe responder a las normas específicas aplicables a esta clase de subvenciones.

En este sentido, el art. 11.2 de la Orden de 13 de abril de 1994, que desarrolla el R.D. 631/1993, de 3 de mayo, que aprobó el plan de Formación e

Inserción Profesional (F.I.P), establece como norma general el abono anticipado del 75% del importe de la subvención de formación a los beneficiarios. Las convocatorias posteriores de esta clase de subvenciones se limitan a recoger este criterio (anualmente desde la Orden de 14 de octubre de 1994, B.O.C. nº 129, de 21 de octubre). En esta misma línea, la disposición adicional segunda del Decreto 124/1994, de 20 de junio, por el que se regulan los programas para fomento y mantenimiento del empleo, precisó: *"Podrá asimismo establecerse el pago anticipado y sin prestación de garantía a sus beneficiarios, de las subvenciones prevista en el presente Decreto, dada la finalidad social de las mismas"*. Más tarde, el art. 14 del Decreto 70/1996, de 18 de abril, de medidas de actuación dirigidas a la formación profesional ocupacional, remitió la decisión a cada convocatoria pública de acuerdo con el Decreto 6/1995. En su virtud, la base general 10ª, apartado 2º, de la Orden de 10 de julio de 1996, admitió expresamente el abono anticipado de las subvenciones. Por último, el punto 5 de la base 12ª de la Orden de 7 de julio de 1997 se refiere al abono anticipado de la subvención en los términos siguientes: *"b) A petición del beneficiario, aceptada la subvención, y a cuenta del resultado de la referida liquidación, podrá efectuarse el abono anticipado de hasta el 75% del importe de la subvención concedida"*.

Es claro que la normativa específica admite como regla general el abono anticipado de las subvenciones, Luego no puede afirmarse –como hace el proyecto que se estudia– que esas medidas vulneren el ordenamiento jurídico.

La misma conclusión y explicación es aplicable a la exención de garantías por las normas específicas. Lo ejemplifica la disposición adicional segunda del Decreto 124/1994, transcrita. También la disposición adicional del Decreto 198/1994, de 30 de septiembre, referido a la formación profesional ocupacional. Sus términos son concluyentes: *"Dado el interés público y social de las subvenciones que regula el presente Decreto, los beneficiarios, en el supuesto de pago anticipado, quedarán exentos de prestación de garantías"*.

**Décimo-quinta: Sobre la conclusión 36.**

Sobre el incumplimiento del plazo de un mes, desde la presentación de las solicitudes, para que el Director dicte la resolución estimatoria o desestimatoria de la subvención, de conformidad con el tenor literal de la base 6ª.5 de la Orden de 10 de julio de 1996. Únicamente recordar que las actuaciones fuera del tiempo establecido para ellas son válidas, salvo que el plazo sea de caducidad, que nunca lo es en el caso de las subvenciones. El art. 63.3 de la Ley 30/1992 es el título que legitima cada una de esas actuaciones.

**Décimo-sexta: Sobre las conclusiones 37 a 44.**

Sobre gastos materiales excesivos, que se dicen muy elevados, amortizaciones por encima de la normativa de aplicación (conclusiones 37 a 39), y sobre la posible diferencia retributiva entre profesores (conclusión 41), nuevamente, si los redactores del proyecto de informe hubieran consultado la normativa específica habrían llegado a conclusiones bien distintas. La cuantía de la subvención se concede con base en unos módulos que aprueba la Administración General del Estado, en la que se separan los gastos de personal, por un lado, de los gastos corrientes y costes indirectos de otros, y se fijan los gastos que pueden incluirse en cada uno de ellos y su cuantía máxima. La Administración Autónoma se limita a aplicar esas normas estatales en la resolución de las solicitudes de subvención y, posteriormente, a comprobar que efectivamente han sido cumplidas.

Como se dudará de esta afirmación, quizás sea conveniente la lectura de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 13 de abril de 1994 (B.O.E. de 28 de abril), para los módulos fijados por el Estado, y, a modo de ejemplo, las Ordenes de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, de 12 de julio de 1996 y de 9 de julio de 1997, ambas de convocatoria de determinadas actuaciones de Formación Profesional Ocupacional para la concesión de subvenciones correspondientes a los ejercicios de 1996 y 1997; en ambos casos, la lectura de la base 8ª y del anexo IV.



Sobre la falta de **"ficha del personal no docente"** (conclusión 40), ni la legislación estatal, ni la normativa autonómica exigen ese documento referido al "personal no docente". La justificación del empleo de estas subvenciones se realiza de acuerdo con unos modelos normalizados que acompañan a las convocatorias.

Sobre la **cualificación de los profesores**, es preciso remitirse, nuevamente, a las bases de las convocatorias (conclusión 40). Permítaseme, en este punto, un comentario con fundamento en la experiencia personal. Se afirma por la Audiencia, como si de un dato especialmente relevante se tratara, que en un curso de formación ha constatado que la cualificación del profesor que lo imparte consiste en haber realizado igual curso con anterioridad. Comparto con la Audiencia que es deseable el máximo nivel de cualificación de los profesores y monitores. Espero que se comparta conmigo que existe excelentes profesionales en Canarias que no tienen titulación que acredite sus conocimientos (pensar en cocineros, mecánicos, maestros albañiles, etc., puede ilustrar la reflexión). Aún con ello, y para relativizar, que no generalizar, la observación contenida en el Proyecto de Informe, recuerdo en mis estudios de licenciatura en derecho profesores —algunos magníficos— cuyo único mérito fue finalizar la carrera y por tanto, haber cursado la misma asignatura el curso anterior. Encontrar un caso en todos los expedientes revisados, no permite elevar el supuesto a categoría, pero aún con ello, la exigencia —aunque deseable— no puede ser tan desproporcionada como para superar la exigida en los estudios superiores de nuestras Universidades.

Sobre la **impartición de cursos en academias** (conclusión 42) es una posibilidad admitida por las normas específicas. Se solicita el cambio de sede, se comprueba que esta última tiene el requisito de homologación y, de ser así, se autoriza. La normativa únicamente prohíbe ceder a un tercero la impartición del curso

Sobre los **informes de auditoría**, si existen aproximaciones diferentes según los distintos auditores, en su caso, será responsabilidad del auditor

(conclusión 44). A pesar de ello, con el fin de armonizar los criterios, en las convocatorias de subvenciones de los últimos años se recoge un modelo y contenido mínimo de las auditorías para justificar el empleo de las subvenciones. Pero la competencia es de los profesionales de la auditoría.

Excede de las funciones de esa Audiencia afirmar, sin mayor fundamento, que **los cursos impartidos no tienen muchas salidas profesionales**, ni relación con las demandas del mercado, y son excesivos en número de horas lectivas. Esa valoración, precedida siempre de los informes técnicos y de la opinión de los agentes sociales, corresponde a los responsables de la política de empleo (conclusión 44). No se tiene conocimiento de que la Audiencia de Cuentas haya realizado un estudio sobre el cual poder afirmar que los cursos que se imparten no son los más adecuados a las necesidades y nivel de formación de los desempleados en correlación con las necesidades del mercado de trabajo.

#### **Décimo-séptima: Sobre las conclusiones 45 a 47. Subvenciones en materia de empleo.**

Sobre la necesidad de hacer **requerimientos a los solicitantes** de subvenciones para que completaran la documentación (conclusión 45), basta la lectura del art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Es un derecho de cualquier ciudadano que se relaciona con la Administración que, si su solicitud no reúne los requisitos exigidos por la legislación aplicable, se le requiera para que lo complete. No se entiende, por ello, la conclusión del proyecto de informe. Quizás los redactores del mismo piensen en que sería más ágil la tramitación si ese derecho no existiese, **pero la eficacia nunca puede desplazar a la legalidad, ni siquiera a petición de la Audiencia de Cuentas.**

Sobre la **falta del escrito de aceptación del beneficiario** de la subvención en algunos expedientes (conclusión 46), como con alguna conclusión anterior adolece de error en la apreciación jurídica o no se ajusta a la realidad. Cada uno

de los expedientes a que se refiere el informe estudiado tiene el documento escrito de aceptación de la subvención. Es el caso, por ejemplo, de la otorgada a Riusa II, S.A., subvención nominativa por importe de 25.000.000 ptas., en su expediente aparece solicitud con nº 23538 de registro de entrada, de 28 de octubre; o la concedida a Centro de Formación Steinger, en el que consta la solicitud, la aceptación y la autorización del Gobierno en sesión de 7 de agosto de 1997 son los casos concretos a que hace referencia el proyecto de Informe). Con todo, sorprende que los redactores del proyecto no pensarán que todas esas subvenciones fueron fiscalizadas favorablemente por la Intervención, previo a su abono, lo que indica que esas aceptaciones como el resto de la documentación obran en esos expedientes.

La única excepción se refiere a las subvenciones concedidas y abonadas en el ejercicio de 1994, pero no porque el ICFEM cometiese irregularidad alguna, sino porque la Orden de convocatoria de 30 de agosto de 1994 y el Decreto 31/1993, de 5 de marzo, de régimen general de ayudas y subvenciones, vigente entonces, no exigía la aceptación expresa y por escrito de los beneficiarios de la subvención. La comparación del art. 21 del Decreto 31/1993 con el art. 24.2 del Decreto 6/1995, que derogó el anterior, es la mejor prueba de lo que se dice.

En conclusión, por enésima vez, los errores en la redacción del proyecto de informe se ponen de manifiesto: los redactores no encuentran documentos que si están, con sus correspondientes números de registro, los redactores olvidan el estudio de las normas aplicables, en las que, sin ser experto en Derecho, es fácil encontrar el por qué falta la aceptación de las subvenciones correspondientes al ejercicio de 1994 y anteriores.

Sobre la no resolución en plazo de las solicitudes de subvención (conclusión 47), baste con la remisión al art. 63.3 de la Ley 30/1992. El incumplimiento del plazo es irrelevante, mucho más cuando el silencio administrativo es negativo como en estos supuestos.

### **Décimo-octava: Sobre las conclusiones 48 a 50. El reintegro de las subvenciones.**

Las conclusiones que se formulan sobre el reintegro de subvenciones son, básicamente, las siguientes: de una parte, que la justificación del destino de los fondos siempre lo fue a requerimiento del ICFEM, de otra, que no existe un criterio homogéneo en la iniciación del procedimiento de reintegro, en particular los sucesivos requerimientos pueden inhabilitar el inicio del procedimiento (págs. 110 y 111).

Sorprende la rotundidad con que los redactores del proyecto señalan el momento en que debe efectuarse la justificación, anual o trienal, y, más aun, la fecha en que debe iniciarse el expediente de reintegro. Se dice sorprende porque el momento de la justificación ha sido objeto de discrepancias recurrentes entre el ICFEM y la Intervención Delegada, de las que se dio cuenta más atrás al diferenciar las subvenciones "pendientes de justificar" de las subvenciones "sin justificar". En el caso de la justificación anual, las diferencias son aun mayores. Existe el deber de justificación anual o trienal, pero las normas no señalan el plazo en que debe aportarse esa justificación, esto es, cuál es el periodo voluntario y, si transcurre, cuál sea el periodo en el que puede procederse a su ejecución. Las dudas son las siguientes: ¿el deber de justificación anual debe cumplirse antes de que termine el ejercicio?, Si fuera así, ¿cómo aportar un certificado de la Seguridad Social de que en ese periodo el trabajador seguía de alta?, De lo contrario, si sólo puede cumplirse vencido el año, ¿en qué momento debe justificarse si la convocatoria no fija plazo?. Lo mismo puede decirse sobre la justificación final de la subvención: si la norma no fija plazo, en defecto de aportación voluntaria, el requerimiento por parte del organismo competente se hace inevitable. La única cuestión jurídica a considerar es el valor y eficacia jurídica de esos requerimientos y, en particular, si los mismos tienen efectos interruptivos del plazo de prescripción del deber de reintegro, si finalmente se declara procedente.

El inicio del reintegro está previsto por la Ley (art. 52.12 de la Ley 7/1984).

Sin embargo, el inicio del expediente sólo será posible, en los casos de falta de justificación, cuando el deber de justificar sea incumplido, lo que tiene directa relación con la discusión jurídica que acaba de exponerse. Transcurrido el plazo de justificación, el inicio del expediente del reintegro tiene una doble finalidad: declarativa y ejecutiva. La primera, constatar que la obligación ha sido materialmente incumplida. La segunda, si el incumplimiento es acreditado, ordenar la devolución de las cantidades más sus intereses. El reintegro sólo es deuda líquida y exigible al finalizar el expediente con la resolución correspondiente. El reintegro se basa en unos supuestos de hechos tasados en la Ley, pero sin su comprobación, la exigencia de devolución a los beneficiarios devendría en mera arbitrariedad.

Siendo preciso comprobar que, efectivamente, el presupuesto de hecho del reintegro se ha producido (no justificación, ni afectación de los fondos), el requerimiento previo adquiere todo su sentido. Se explica acudiendo a las previsiones de la legislación del procedimiento administrativo común. En cualquier actuación administrativa, antes de iniciar el procedimiento, el legislador permite al órgano competente *"abrir un periodo de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento"* (art. 69.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Es claro que estas actuaciones previas tienen fuerza jurídica suficiente para interrumpir el plazo de prescripción para reclamar el reintegro de las cantidades otorgadas. Se trata de un acto administrativo, previsto en la legislación básica de procedimiento administrativo común, que merece, sin lugar a dudas, la calificación de acto conducente a la comprobación y, en su caso, reconocimiento, de un ingreso de derecho público y, en consecuencia, con efectos interruptivos de aquella prescripción.

En fin, para cerrar este apartado, debe recordarse, nuevamente, que desde 1996 se iniciaron con carácter general los expedientes de comprobación y, en su caso, reintegro de las subvenciones en materia de empleo (Orden de 3 de marzo de 1996, dictada por quien suscribe siendo Consejero de Empleo y Asuntos Sociales); una iniciativa que, hasta 1997, afectaba a 4.141 expedientes.



### **Décimo-novena: Sobre las conclusiones 51 a 59. Subvenciones plan territorial apoyo al empleo.**

El valor de las conclusiones estudiadas debe ponerse en sus justos términos a tenor de un dato reconocido en el informe. De los 88 expedientes tramitados en 1995, y 87 tramitados en 1996, los redactores del proyecto limitan su análisis en una selección aleatoria nada significativa: **2 expedientes de 1995 y otros 2 expedientes de 1996**. Cualquiera que sea la perspectiva, auditora, jurídica, o económica, la muestra estudiada no sirve para formular conclusiones generales sobre la gestión de esta clase de subvenciones. Incluso si las consideraciones del informe sobre estos cuatro expedientes estuvieran acertadas, la relación entre la muestra y la actividad administrativa desplegada impide generalizar ninguna de las conclusiones que se alcanzan. Con todo, lo más grave, es que las afirmaciones que se vierten sobre esos cuatro expedientes son un cúmulo de despropósitos.

Sobre la forma de justificación de las subvenciones del Plan Territorial de Apoyo al Empleo y la Formación (conclusión 51), la forma de justificación prevista en las normas aplicables, que emplea también la Administración General del Estado, es la utilizada en este caso: la aportación de los contratos de trabajo y certificación de la Entidad Local beneficiaria de que se ha ejecutado el proyecto y de los gastos de personal incurridos. Esa es la documentación que sirve para justificar la realización de la acción subvencionada de acuerdo con los artículos 16 y 17 del Decreto 148/1995, de 24 de mayo, y 13 y 14 del Decreto 142/1996, de 20 de junio. Los redactores del proyecto podrán desear que los mecanismos fueran otros, pero eso sería una recomendación, sin que, a priori, su opinión sea mejor que la de los responsables de la política de empleo en Canarias.

Sobre el abono del segundo cincuenta por ciento el mismo día de la primera mitad (conclusión 52), debe recordarse que sólo en los expedientes de la muestra, es preciso volver a recordar que se produce por la proximidad del

cierre del ejercicio (la propia conclusión se refiere al 31 de diciembre de 1996) y que ese pago no equivale a tener por justificada la subvención, como resulta de las normas aplicables a esta clase de subvenciones, antes mencionadas.

Sobre la **justificación de la subvención fuera de plazo** (conclusión 53), la jurisprudencia exige y da por válida la justificación, aun fuera de plazo, en la medida que la razón de ser de la subvención y, en su caso, del reintegro, es que se cumpla la actividad de interés público, que motivó su concesión. Si ese destino se cumplió, la subvención debe darse por justificada, aunque los documentos se presenten fuera de plazo.

Sobre la **justificación de cantidades inferiores a las concedidas a las Entidades Locales beneficiarias** (conclusión 54 y 55), de haber requerido nueva información al ICFEM, los redactores del proyecto habrían podido saber que: 1) la subvención al Cabildo Insular de Gran Canaria por importe de 237.218.688 ptas, consta justificado 227.788.385 ptas, y está iniciado expediente de reintegro por la diferencia; 2) la subvención al Ayuntamiento de Telde por 77.554.190 ptas., se han justificado 62.931.424 ptas, y ha sido incoado expediente de reintegro por la diferencia; 3) la subvención al Ayuntamiento de Candelaria, el total concedido, 11.192.846 ptas., es objeto de expediente de reintegro. En resumen, en todos los casos, el ICFEM ha actuado de conformidad con las Leyes.

Sobre la conclusión 56 reiterar lo expuesto en relación con la conclusión 51.

Sobre la falta de análisis de la incidencia de las subvenciones del **Plan Territorial en la creación de empleo** (conclusiones 57 y 58), las conclusiones de los redactores del proyecto son un juicio de valor sin fundamento alguno, que excede de sus funciones auditoras. En cualquier caso, sí que se produce el seguimiento y evaluación de ese programa, en el marco del Plan Integral de Empleo de Canarias. Baste un ejemplo: en la evaluación realizada en el periodo enero-marzo de 1998 en relación con el programa ejecutado en 1996, con una muestra de 659 trabajadores contratados sobre un total de 1607 (41%), resultó

que el 74% encontró un empleo en el año posterior, mientras que 26 % no lo obtuvo en ese ejercicio. Todo es mejorable, que duda cabe, pero en lo que aquí interesa debe concluirse que la afirmación del proyecto es infundada, existen análisis y evaluaciones de los programas de apoyo al empleo, y, lo que es más importante, con resultados globalmente positivos en la reducción del desempleo en esos municipios.

### **Vigésima: Sobre la conclusión 59. Subvenciones específicas.**

Se establece como conclusión y se presenta de modo que parezca una irregularidad el que algunas de las subvenciones específicas otorgadas lo fueran por resolución del Presidente del ICFEM, de 26 de diciembre de 1996, mientras, se dice, los Acuerdos de concesión de la Comisión del Consejo de Administración del ICFEM lo fue en sesión celebrada el 4 de junio de 1997.

El propio texto del proyecto explica la razón. La competencia de la Comisión arranca de la Ley 6/1996, de 30 de diciembre, de modificación de la Ley 7/1992, que entró en vigor el 18 de enero de 1997 y se añade a continuación: *"no afectan a las subvenciones mencionadas en el párrafo anterior"*. Claro está que no le afecta. Pero más aun, si los redactores del proyecto hubieran examinado el acta del Consejo de Administración en el que se adoptó ese acuerdo hubieran encontrado el por qué de esa segunda autorización.

En el punto 2 del Orden del Día (Subvenciones Específicas) se recoge: *"El Presidente toma la palabra y dice que se trata de subvenciones que se aprobaron el año pasado, que pasaron la fase contable AD y que el Interventor las reparó por falta de acuerdo de la Comisión del Consejo de Administración. La Comisión acuerda aprobar por unanimidad la concesión de las Subvenciones Específicas citadas"*.

Si estaban aprobadas por qué fueron reparadas, puede preguntarse. Sencillamente porque no se autorizó la fase de pago antes del cierre del ejercicio presupuestario y, al tramitarse su pago en el siguiente, después del 18 de enero

de 1997, la Intervención consideró que la reforma de la Ley del ICFEM era de aplicación a los expedientes de subvención en curso, incluso a aquellos autorizados, pendiente de formalización. Este criterio es jurídicamente discutible. Las leyes de procedimiento, en aras de la seguridad jurídica, sientan el principio de que los expedientes en curso en el momento de entrada en vigor de una nueva disposición se tramitarán y resolverán conforme a las normas que fueran aplicables en el momento de la solicitud. Sus términos son taxativos: *"Los expedientes ya iniciados antes de la vigencia de esta Ley se tramitarán y resolverán con arreglo a las disposiciones hasta ahora en vigor"* (disposición transitoria de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958); *"A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior"* (disposición transitoria segunda.1 de la Ley 30/1992). El Tribunal Supremo se ha ocupado de convertir estos preceptos en principio general aplicable a cualquier procedimiento administrativo.

Pues bien, lo que fue una prueba de prudencia por parte del Consejo de Administración del ICFEM y del Presidente se presenta por los redactores del proyecto de informe como algo conforme a derecho, pero ... no se traslada a las conclusiones con lo que su lectura resulta, al menos, incompleta y ambigua amparando opiniones sin fundamento y valoraciones que nada tienen que ver con la realidad.

Sobre los demás aspectos de esta conclusión, el proyecto de informe se limita a formular un juicio de valor sobre la importancia del interés público que concurre en estas actuaciones. Pretende asumir una competencia del ejecutivo. Asimismo, la imposibilidad de promover la concurrencia en estas ayudas que se conceden a entidades locales es fácil de explicar: cada entidad local solicita ayudas para realizar actuaciones de promoción de empleo en su término municipal y entre sus vecinos, la concurrencia puede promoverse, pero la localización de las actuaciones pugna con ese principio y explica su exclusión.

### **Vigésimo-primera: Sobre la conclusión 60. Los Gabinetes de Orientación e Inserción Profesional (GOIP).**

La totalidad de la conclusión vierte un conjunto de apreciaciones tan subjetivas como faltas de evidencias que las corroboren. Se afirma que los medios personales y presupuestarios eran escasos, que los GOIP estaban fragmentados y que la coordinación era escasa o nula entre sí y con la Agencia Canaria de Empleo.

No se aporta un solo dato para confirmar tales comentarios, lo cual, por otra parte, no sorprende ya a estas alturas del análisis. Con todo, parece necesario aclarar lo siguiente: 1) los GOIP inician una práctica innovadora en la Comunidad Autónoma de Canarias durante la pasada legislatura y cuentan con los recursos económicos suficientes para su actividad en fase inicial; 2) la coordinación se realiza en el seno de la Comisión constituida al efecto en el marco del Acuerdo suscrito con los agentes económicos y sociales para la constitución de la Agencia Canaria de Empleo, paso previo para la asunción de las competencias en materia de intermediación laboral que se transferirán desde el INEM. Como en otros extremos, la más elemental prudencia hubiera aconsejado a los redactores del proyecto bien pedir más información, bien buscarla, antes que formular la conclusión fácil.

### **Vigésimo-segunda: Sobre las conclusiones 61 a 65. Subvenciones de economía social.**

Sobre estas conclusiones, lo que se apuntan son diferencias de criterio entre el ICFEM y la Intervención Delegada ("*sería deseable...*", pág. 134, "*es difícil valorar...*", pág. 138). No se entiende en qué medida estas clases de consideraciones pueden ser calificadas como conclusiones.

En todo caso, la situación de los que se hacen comentarios en relación con la justificación es, según se observa del análisis de los expedientes, la siguiente:



- Europarpi, SAL: notificada la resolución de reintegro.
- Pitágoras, S. Coop.: notificada la resolución de reintegro.
- Codialgrey, S. Coop.: notificada la resolución de reintegro.
- Asca, S. Coop.: notificada la resolución de reintegro.
- Solo Cantera, S.L.: notificado inicio expediente reintegro.
- Helados Artesanales Canarios, S. Coop.: justificada con informe favorable de la Intervención.
- Federación Isonorte: Informe favorable del expediente por la Intervención Delegada.
- Coudecar, S. Cooperativa limitada: Informe favorable del expediente por la Intervención Delegada.
- Ayuntamiento de La Guancha: Informe favorable del expediente por la Intervención Delegada.
- Servicio Técnico Mafep, SAL: Informe favorable del expediente por la Intervención Delegada.
- Sociedad Cooperativa Floricod: Informe favorable del expediente por la Intervención Delegada.
- Coinco, Sociedad Cooperativa: Informe favorable del expediente por la Intervención Delegada.
- London School of English, S.A.L.: Informe favorable del expediente por la Intervención Delegada.
- Repuestos Maquinfa, S. Coop.: justificada con informe favorable de la Intervención.
- Cotur, Sociedad Cooperativa: Resolución del Director del Icfem de 13/02/98, por la que se deja sin efecto la resolución de concesión.

La situación de los expedientes referidos en la conclusión 63 es esta:

- Copross, S. Coop.: justificada con informe favorable de la Intervención.
- Gráficas del Toro, S. Coop.: justificada con informe favorable de la Intervención.
- Guardería Guayete: justificada con informe favorable de la Intervención.

Como, a buen seguro, estas afirmaciones serán puestas en duda, su consulta en los archivos del ICFEM por los técnicos de la Audiencia es la vía para su comprobación. La misma empleada por quien suscribe.

Sobre la falta de un curso básico en economía social (conclusión 64), si se hubiera consultado, los redactores del proyecto sabrían que en todos los casos las entidades beneficiarias solicitaron una prórroga para realizar ese curso, les fue concedida, y mientras tanto, esas subvenciones siguen pendientes de justificar.

Sobre la valoración del impacto de esta clase de subvenciones (conclusión 65), como más atrás se indicó, frente a la opinión que se expresa en el proyecto, esas acciones sí que han tenido un impacto importante, los estudios y evaluaciones realizados lo prueban, aunque, debe reconocerse, esa valoración excede de las funciones de la Audiencia.

#### **Vigésimo-tercera: Sobre las conclusiones 66 y 67. Otras conclusiones de carácter general.**

Sobre las contingencias y la falta de dotación de provisiones para hacer frente a eventuales indemnizaciones, no existe obligación legal de hacerlo, y, en todo caso, la habilitación de un crédito extraordinario es el recurso ordinario empleado por las Administraciones Públicas para hacer frente a esas situaciones.

#### **Vigésimo-cuarta: Sobre las conclusiones 68 a 72. El grado de eficacia del ICFEM.**

Fijar adecuadamente los objetivos es esencial para afrontar con solvencia la tarea de evaluación posterior. El perfeccionamiento de tal actividad en la administración pública, el aprendizaje en algunos casos, es una tarea compleja que precisa perseverancia. Ahora bien, mientras la "música" del Proyecto de

Informe y la "letra" de la conclusión y su traducción pública hablan de un bajo nivel de eficacia, el único análisis –siempre discutible– que fundamenta tal afirmación obra al folio 145 y se corresponde con el ejercicio de 1997. Su tenor literal es el siguiente:

<b>Formación (Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (FIP),</b>			
<b>Indicadores</b>	<b>Valor</b>	<b>Resultado</b>	<b>%</b>
Alumnos	12.840	20.746	161.6
Cursos	856	1.387	162

<b>Integración laboral de los minusválidos en Centros Especiales de Empleo</b>			
<b>Indicadores</b>	<b>Valor</b>	<b>Resultado</b>	<b>%</b>
Entidades beneficiarias	75	12	16
<b>Promoción del empleo autónomo</b>			
Beneficiarios	200	47	23.5
<b>Incorporación de desempleados como Socios de entidades de Economía Social</b>			
<b>Indicadores</b>	<b>Valor</b>	<b>Resultado</b>	<b>%</b>
Puestos de trabajo creados	240	125	52.1
Entidades beneficiarias	62	45	72.6
Socios incorporados	240	125	52.1
<b>Fomento y mantenimiento de entidades de Economía Social</b>			
<b>Indicadores</b>	<b>Valor</b>	<b>Resultado</b>	<b>%</b>
Contratación de Director y Gerentes	31	17	54.8
Asistencias técnicas	6	19	316.6
Cursos	30	54	180
Entidades beneficiarias	67	74	110.4

<b>Inversiones en capital fijo</b>			
<b>Indicadores</b>	<b>Valor</b>	<b>Resultado</b>	<b>%</b>
Subvenciones	49	63	128.6

Sobre estos resultados, el informe realiza los siguientes comentarios: *"Del análisis se deduce que el ICFEM alcanza muy bajo grado de eficacia en el logro de los objetivos propuestos en los dos subprogramas de Empleo y elevado en el único subprograma de Formación. Por lo que respecta al Fomento y promoción de la economía social, en uno de los subprogramas (Incorporación de desempleado como socios de entidades de economía social), el grado de eficacia es bajo, no superando el 73%. En cambio, en los otros dos, se obtiene, salvo en un indicador, un alto nivel de eficacia".*

Al trasladar la valoración a la conclusión número 72, el resultado es el siguiente:

*"Del análisis efectuado sobre los tres programas presupuestarios de gestión de subvenciones, se deduce que el ICFEM tiene un bajo grado de eficacia en el logro de sus objetivos, en especial en Fomento del empleo (capítulo 14).*

A la vista de la conclusión no puede por menos que denunciarse falsedad, arbitrariedad y parcialidad. No solo oculta sus propios datos, sino que omite sus propios comentarios sobre la valoración del subprograma de formación.

Sin embargo, los datos son los que son. El comentario en cambio es un mero juicio de valor que merece algunas críticas:

- 1) El subprograma de formación obtiene un resultado en todos sus indicadores superior al 100% (161.6 % de alumnos y 162% de los cursos). El informe afirma que la eficacia es "elevad(a)o". La calificación de la Audiencia contrasta con el dato objetivo y, desde luego, no se refleja en el conjunto del Informe ni en la conclusión.
- 2) Los subprogramas de apoyo a la Economía Social oscilan en todos los indicadores entre el 52.1% y el 316.6%. Ocultar y considerar bajo el

grado de eficiencia en un programa de incorporación de desempleados como socios de entidades de economía social cuando alcanza el 73%, refleja –cuando menos– el desconocimiento total de la realidad económica y social del mercado de trabajo y de las entidades de economía social. Significa, entre otros extremos, que un desempleado –probablemente receptor de la prestación o subsidio de desempleo– decide la búsqueda activa de su empleo mediante el apoyo público a un proyecto tan emprendedor y arriesgado como son las cooperativas o sociedades laborales. Se valora adecuadamente, con un "alto nivel de eficacia" el resto de los programas de economía social, que tampoco se trasladan a la conclusión.

- 3) Sobre la integración laboral de minusválidos no cabe duda que el deseo choca con la realidad. Quizá el excelente resultado de los otros programas no haya permitido a los redactores del proyecto valorar como bajo el alcance e importancia de incrementar un 16% al año el número de personas minusválidas integradas laboralmente.
- 4) Similar comentario sugiere el incremento del 23.5% de los beneficiarios del subprograma de Promoción del empleo autónomo durante 1997.

A la vista de los datos ¿es ponderada y equilibrada la valoración del informe sobre el grado de eficacia del ICFEM en el desarrollo de los programas de formación, empleo, economía social e integración laboral de personas discapacitadas? No. Las conclusiones recogidas en el Informe demuestran un completo desconocimiento de la actividad realizada, de las dificultades enfrentadas y de los resultados obtenidos; o quizás, teniendo conocimiento suficiente de ello, de lo que se trataba era de exponer una imagen que nada tiene con la realidad ni con los propios datos del Proyecto de Informe.

En fin, si lo que se quiere es una valoración razonable y prudente, sin algarabías, de la actividad del ICFEM a lo largo de estos años se recomienda leer las auditorías de las autoridades comunitarias sobre los ejercicios de 1995 y 1996, y el informe de "Evaluación Intermedia del Programa Operativo de Canarias (FSE) 1994-1999, elaborado por EDEI Consultores S.A, en julio de 1997. Sin duda no se puede sustituir la valoración de la Audiencia por la propia,



parece que ambas podrían ser subjetivas e interesadas pero, aún con ello, he preferido reproducir la tabla de "datos objetivos" (aunque obtenidos mediante un sistema muy simple) que cuestiona la calificación de las conclusiones del propio órgano fiscalizador.

### **Vigésimo-quinta: Sobre la conclusión 73. La "existencia de responsabilidades".**

*Sobre la conclusión 73, "de las anteriores conclusiones podría deducirse la existencia de responsabilidades de diversa índole, imputables a los Administradores del Instituto Canario de Formación y Empleo", es precisa una doble consideración:*

- De una parte, resulta significativo de las intenciones de los redactores del proyecto el que, pese a poner de manifiesto en su informe incumplimientos imputables a los beneficiarios de las subvenciones, únicamente se refieran a los Administradores del ICFEM. Es de suponer que, a la mayor brevedad, comunicarán a las autoridades penales los hechos que, según el informe, pudieran ser delictivos en la conducta de algunos beneficiarios. Quien suscribe lo hizo cuando tuvo conocimiento de situaciones análogas durante el tiempo en que ocupó cargos de responsabilidad.
- De otra parte, resulta aun más grave hablar, de manera imprecisa, de responsabilidades de diversa índole, sin precisar cuáles y de qué clase, pero negar a esta parte el derecho a conocer el informe jurídico que las delimita para poder defenderse y, pese a todo, dar traslado del informe a la Fiscalía y al Tribunal de Cuentas. Aun así no se asumen las consecuencias de esas decisiones, esa Audiencia arroja la piedra y esconde la mano. Lo hace cuando deja sobre la mesa la aprobación del proyecto, pero lo remite a aquellas autoridades. Lo hace también en el informe cuando, tras hablar de responsabilidades, ni las identifica, ni las fundamenta jurídicamente.

Si algo debe concluirse, tras analizar el contenido del proyecto de informe, es que ninguno de los hechos, ni de las conductas que describe, constituyen presupuesto de ninguna infracción, antes al contrario, como ha quedado expuesto, hasta las decisiones que se califican como graves irregularidades son plenamente ajustadas a Derecho.

**Vigésimo-sexta: Sobre las recomendaciones. El proyecto de informe recomienda que el ICFEM actúe al margen de la Ley.**

En tanto que recomendaciones, su valor jurídico es nulo. Hacer alegaciones respecto de su contenido bien puede ser considerado superfluo. Pero su lectura impone formular algunas consideraciones. Las más significativas están contenidas bajo los números 8, 14, 15 y 16.

Esa Audiencia propone, para evitar las dificultades con que se enfrentan los gestores del ICFEM, las siguientes medidas:

- Que las subvenciones sean plurianuales para que no tengan que aprobarse cada año los Decretos que las regulan (nº8).
- Sustituir el instrumento de la subvención por el contrato para llevar a cabo los cursos de formación con los centros que los imparten (nº 14).
- Que las convocatorias de subvenciones de empleo sean abiertas (sin plazo para presentar solicitudes) y sin límite presupuestario (nº 15).
- Cambiar las subvenciones de fomento del empleo por las ayudas a la contratación de trabajadores, puesto que las ayudas no están sometidas a fiscalización previa (nº 16).

Terminar la lectura y análisis del proyecto de informe, de su desarrollo y conclusiones, y encontrarse con recomendaciones como las reseñadas causa, cuando menos, perplejidad. Tras "encontrar" irregularidades en todos los expedientes, tras calificar genéricamente con motivo de responsabilidad de diversa índole, los autores del proyecto y, los miembros de la Audiencia que

adoptan la remisión al Tribunal de Cuentas y a la Fiscalía, se proponen, en aras de agilizar la gestión, que el ICFEM vulnere la legislación y actúe arbitrariamente.

**Sobre la nº8:** Para que una subvención sea plurianual debe tener reserva presupuestaria en los ejercicios posteriores. Lo contrario vulnera la legislación presupuestaria. La procedencia de muchas de ellas del Estado y de la Unión Europea lo hace aun más complicado. En todo caso, dentro de la legalidad, ese es el sentido de la publicación de las bases generales de las convocatorias de subvenciones, como la Orden de 10 de julio de 1996, sobre formación profesional ocupacional, de vigencia indefinida; de la que nada positivo se dice en el proyecto de informe.

**Sobre la nº 14:** El contrato no es un instrumento jurídico alternativo a la subvención. Si lo que quiere decirse es que se sustituyan las resoluciones administrativas unilaterales necesitadas de aceptación (forma que canaliza la concesión de subvenciones) por un contrato administrativo tampoco serviría. En las subvenciones no existe contraprestación del perceptor en favor del concedente. En las subvenciones, el manejo de fondos públicos determina su carácter unilateral: la subvención se solicita por el particular y la concede la Administración. No puede reemplazarse un instrumento por el otro porque no son alternativos. Hacerlo sería el mejor ejemplo de arbitrariedad administrativa, contrario a la legislación presupuestaria y a la legislación de procedimiento administrativo común. Tampoco los contratos-programa son contratos. En todo caso, para contratar los cursos, las partidas presupuestarias no pueden estar consignadas en el Capítulo IV de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

**Sobre la nº15:** Es contrario a la legislación presupuestaria tanto que las subvenciones sean abiertas, como que carezcan de límite presupuestario. La Administración no puede contraer compromisos sin previsión presupuestaria con la que hacerles frente; si lo hace, incurrirá en nulidad de pleno derecho (art. 60 de la Ley General Presupuestaria). De ahí que el Consejo de Administración del ICFEM autorizara subvenciones sujetas a condición, es decir a la existencia de dotación presupuestaria. En todo caso, resultan tanto más sorprendentes las

consideraciones vertidas en el informe sobre ese acuerdo, cuando se lee esta recomendación: que se puedan pedir subvenciones sin límite presupuestario; pedir sí –debe añadirse–, pero dar no.

**Sobre la nº 16:** Es contrario a la legislación hacendística y a la propia naturaleza jurídica de las instituciones afectadas, subvenciones y ayudas (art. 52.1 de la Ley 7/1984), proponer la sustitución de las subvenciones de empleo por ayudas a la contratación, con desconocimiento absoluto de su diferencia.

Ayuda es la disposición gratuita de fondos públicos en favor de una persona en razón del estado, situación o hecho en que se encuentre o soporte. Subvención es atribución patrimonial gratuita de fondos públicos en favor de una persona destinada al fomento de una determinada actividad o comportamiento de interés público o social. La concesión de recursos públicos para fomentar la creación de empleo, su mantenimiento o consolidación, difícilmente puede ser considerado ayuda. Se trata de una medida de fomento destinada a la consecución de una actividad de interés general. No se trata de categorías alternativas; no de conformidad con su definición legal.

Pero lo que más sorprende es el motivo de la propuesta: evitar la fiscalización previa. Cuando se dedican más de 150 folios a criticar una gestión, dejando en el aire la idea de falta de control y fiscalización en el manejo de los fondos públicos, resulta sorprendente que se proponga una medida dirigida a escapar de ese control.

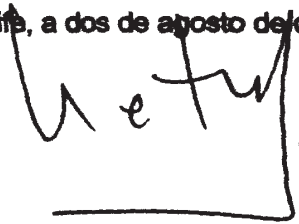
En fin, las cuatro recomendaciones reseñadas evidencian la incoherencia interna del proyecto de informe aprobado por la Audiencia de Cuentas.

Por lo expuesto,

**SOLICITO** que, teniendo por presentado este escrito, tenga por presentadas en tiempo y forma **Alegaciones** en relación con el Proyecto de Fiscalización de la Gestión Económico-Financiera del Instituto Canario de Formación y Empleo (ICFEM), ejercicios 1993-1997, y, en su mérito, acuerde:

1. **Declarar la nulidad de los acuerdos adoptados el 28 de junio de 2000 de remisión del proyecto de informe al Tribunal de Cuentas y a la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción, solicitando de esas Instituciones el archivo de las actuaciones a que haya dado lugar y la devolución de cuantos documentos les hayan sido enviados.**
2. **De no declarar la nulidad de los acuerdos de remisión, dar traslado de estas alegaciones tanto al Tribunal de Cuentas como a la Fiscalía Especial a los efectos de que sean tenidas en cuenta por esos organismos cuando estudien el proyecto que esa Audiencia les remitió.**
3. **Archivar el proyecto de informe por arbitrario, ordenando, en su caso, su nueva redacción de conformidad con lo recogido en el cuerpo de este escrito.**

En Santa Cruz de Tenerife, a dos de agosto de dos mil.

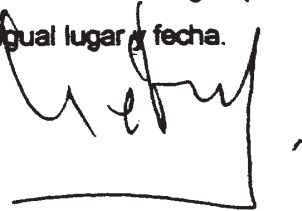




**OTROSÍ DIGO:** Que a los efectos de acreditar las afirmaciones contenidas en las anteriores alegaciones adjunto la siguiente relación de documentos:

- 1.- Copia de la solicitud de subvención de Rius, II S.A.
- 2.- Copia de la certificación del Acuerdo de Gobierno adoptado en sesión de 7 de agosto de 1997, por el que se autoriza al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales en su calidad de Presidente del Icfem, a conceder, por razones de interés público, una subvención específica al Centro de Formación Steinger, para la realización de siete cursos de vigilantes de seguridad.
- 3.- Relación de expedientes de Empleo tramitados por el Servicio de Tenerife, referidos en el Proyecto de Informe de la Audiencia con indicación de la existencia de solicitud y aceptación, en su caso.
- 4.- Relación de expedientes de Empleo tramitados por el Servicio de Las Palmas de Gran Canaria, referidos en el Proyecto de Informe de la Audiencia con indicación de la existencia de solicitud y aceptación, en su caso.
- 5 a 38.- Copias de las solicitudes y aceptaciones, en su caso, de los expedientes referidos en el apartado 3 anterior.
- 39 a 78.- Copias de las solicitudes y aceptaciones, en su caso, de los expedientes referidos en el apartado 4 anterior.
- 79.- Cuadro de Relación de expedientes fiscalizados por la Audiencia de Cuentas de Canarias sobre Economía Social tramitados en Tenerife y detalle de su situación.
- 80 a 112.- Copia de solicitudes de subvención de los expedientes de formación auditados por la Audiencia de Cuentas.

En su virtud, **///SOLICITO///** Que tenga por presentados los anteriores documentos y los admita. Igual lugar y fecha.



**ANEXO Nº 8**  
**CONTESTACIONES A LAS ALEGACIONES**

**CONTESTACIÓN A LAS ALEGACIONES FORMULADAS POR EL INSTITUTO CANARIO DE FORMACIÓN Y EMPLEO (ICFEM)**

El documento se divide en tres grupos de alegaciones: unas referidas a las Recomendaciones, ocho alegaciones sobre las conclusiones y tres referidas al marco jurídico, presupuestario y contable.

1. El primer punto del documento recoge la asunción de las **Recomendaciones** contenidas en el Proyecto de Informe. A continuación se exponen una serie de hechos relacionados con la gestión del ICFEM como justificación global de su actuación en el periodo analizado, la mayoría de ellos se refieren a elementos introducidos para mejorar su gestión. Nada que comentar sobre los mismos.

2. Relacionadas con las **Conclusiones**, se aportan las siguientes alegaciones:

2.1. Se critica la conclusión de que la actuación del ICFEM está muy condicionada por la Consejería a la que está adscrito, ya que resulta acorde con el régimen de los organismos autónomos administrativos.

Es cierto y así lo recoge la conclusión nº 1: "*Derivado de su propia configuración como Organismo Autónomo...*"

2.2. Respecto a la conclusión nº 2, no se comparte la idea de que las dos Subdirecciones no tienen sentido en la estructura orgánica del ICFEM en base a que fueron creadas para coordinar y dirigir la actividad de unidades inferiores y no para recibir delegaciones de facultades (letras a y b), cuando el Proyecto de Informe dice que no ejercían en la práctica esas funciones.

Respecto a la letra c), seguimos defendiendo que la creación de las dos Subdirecciones produjo una situación atípica en una estructura piramidal como la del ICFEM.

Por lo que se refiere a la letra d), seguimos manteniendo que el puesto de Subdirector es una categoría no prevista en las normas organizativas de la Administración autonómica y del propio ICFEM y que la Ley 6/96 dio cobertura legal a una situación no ajustada a Derecho, puesto que las alegaciones aportadas no ofrecen ningún elemento nuevo para dudar de esta conclusión.

2.3. Respecto a la conclusión nº 3, se citan normas (Ley 7/92 y 6/96, Decreto 212/91 y relaciones de puestos de trabajo) para justificar en parte la ausencia de un Reglamento de Régimen Interior y un Manual de procedimientos. En ninguna de estas normas, que han sido tenidas en cuenta en el Proyecto de Informe, se especifica las funciones que deben desempeñar todos los órganos y servicios del ICFEM, así como las relaciones y coordinación entre ellos.

2.4. Se critica la conclusión nº 6, la referida a la autorización de subvenciones específicas por parte del Consejo de Administración, en base a tres consideraciones. Se dice que es meramente fáctica, que fija unos hechos pero no anuda a los mismos consecuencia alguna (letra a). No es cierto, las consecuencias se exponen en la página 37 del Proyecto.

Respecto a la letra b), lo que el Proyecto plantea es que la autorización del Consejo de Administración debe efectuarse después de verificarse el resto de los requisitos y no antes, como se está haciendo.

Respecto a la letra c), se justifica la ausencia de solicitud, pero el Proyecto plantea la ausencia también de las razones de interés público y la imposibilidad o no conveniencia de promover la concurrencia.

2.5. En la conclusión nº 7, lo que se plantea es que los Servicios territoriales del ICFEM desarrollan, junto a funciones de carácter económico, otras de marcado carácter jurídico, cuando la configuración de ninguno de los puestos que los integran prevé la exigencia de la titulación de Licenciado en Derecho. El que algunas de las Jefaturas de esos Servicios estén ocupadas por Licenciados en Derecho, como se comenta en el punto 1.7 de las alegaciones, es meramente casual.

2.6. y 2.7. En estos dos puntos se alega, con los mismos argumentos, a las conclusiones nº 33 y 34, referentes a la autorización a iniciar los cursos antes de la Resolución de concesión de la subvención. El argumento utilizado es de si en el dilema entre la autorización anticipada y la no ejecución parcial o extemporánea debía prevalecer un estricto criterio jurídico formal de índole procedimental, o tomar una decisión fundamentada en criterios de eficacia. Y parece decantarse por éste último. Sobre este punto nada que comentar.

2.8. En relación con esta alegación, nada que comentar.

3. En relación con el **Marco jurídico, presupuestario y contable (epígrafe 1.5)**, se aportan las siguientes alegaciones:

3.1. En primer lugar, proponen la mención de que una parte de las políticas que ejecuta el ICFEM son programas del Gobierno del Estado que gestiona el Instituto, regulados por normativa estatal, y que esta mención completaría los perfiles del escenario en que se mueve el ICFEM.

Esta circunstancia está recogida a lo largo del Proyecto de Informe, pero se tiene en cuenta y se incluyen esas referencias en el epígrafe 1.5.

3.2. En ese epígrafe sólo se cita la normativa más importante, o básica, que regula la actividad del Organismo (téngase en cuenta que es un epígrafe del capítulo 1, Introducción). El resto de la regulación "sustantiva" en materia de subvenciones se cita en el capítulo 12, agrupada por materias.

3.3. Por último, se alega la ausencia de determinadas normas relativas a la organización del ICFEM, que reflejen adecuadamente las vicisitudes por las que ha atravesado el Organismo, y se aportan 18 disposiciones organizativas.

Las referidas disposiciones han sido tenidas en cuenta en el desarrollo del trabajo, pero no se han relacionado en el epígrafe 1.5 por innecesario, como se comenta en el punto 3.2. Sin embargo, la mayoría de esas normas, se citan a lo largo del Proyecto, cuando se considera relevante, en especial en el capítulo 3, relativo a la Organización.

#### CONTESTACIÓN A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR D. FRANCISCO RODRÍGUEZ-BATLLORI SÁNCHEZ

A) El Proyecto de Informe no se adecúa a los “Principios y normas de auditoría del sector público” y para apoyarlo se refiere a dos de ellos:

1. Norma 4.2.4.2. Identificación de las personas, entidades, sus órganos auditados y la de aquellos a los que va dirigido el informe.-

El párrafo que incluyen a continuación no se refiere en modo alguno al incumplimiento por parte de la Audiencia de Cuentas de esa norma. La norma 4.2.4.2 se refiere a que el nombre de la entidad fiscalizada debe aparecer íntegro al comienzo del informe a efectos de una adecuada identificación, extremo que se ha cumplido estrictamente.

Lo que plantea el alegante es que al ser el objeto de la fiscalización la gestión del Organismo Autónomo Instituto Canario de Formación y Empleo, corresponde a dicho Organismo efectuar el trámite de alegaciones.

Esto es cierto y así se ha hecho, pero, en aplicación del art. 44 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que es de aplicación supletoria en la actuación de la Audiencia de Cuentas, hay que dar traslado a los anteriores responsables del Organismo.

2. Norma 4.1.1.1. Presentación en forma debida.-

El alegante se está refiriendo a la norma 4.2.1.6. Adecuado fundamento o soporte, y no a las otras cinco normas que integran el principio al que hace referencia, el 4.2.1. Presentación en forma debida.

En relación a esta norma, no puede el alegante afirmar que algunas de las conclusiones del Proyecto de Informe “carecen del adecuado fundamento que las de soporte” porque la evidencia suficiente, pertinente y válida que soporta las conclusiones debe recogerse, tal como establece la propia norma, en los papeles de trabajo, a los cuales no ha tenido acceso el alegante.

Todas las conclusiones incluidas en el Proyecto de Informe están debidamente soportadas.

No obstante, el alegante se refiere a cuatro de ellas:

4. “...el Instituto no ha aprobado los planes generales o programas de actividades anuales o plurianuales, ni las memorias anuales (salvo la de 1993), ni las cuentas (excepto las de 1996)”.

En relación con esta conclusión, el alegante indica que el Consejo de Administración del ICFEM, durante el periodo de su Presidencia, ha aprobado el documento presupuestario del Instituto y la liquidación del presupuesto.

Por lo que se respecta a la aprobación del documento presupuestario, el Proyecto de Informe se refiere a los anteproyectos, cuya aprobación corresponde al Pleno del Consejo de Administración, en virtud del art. 7.2 d) de la Ley 7/1992, y dice, en la conclusión nº 12, que no consta la aprobación de los correspondientes a los ejercicios 1996 a 1998, sobre los que el alegante no indica nada.

Respecto a las cuentas, el alegante confunde la aprobación de las cuentas con la liquidación del presupuesto. La liquidación del presupuesto es uno de los cuatro documentos que integran las cuentas anuales, junto al balance, la cuenta del resultado económico-patrimonial y la memoria.

5. No se entiende porqué el alegante utiliza esta conclusión para ilustrar su argumento de que algunas conclusiones

no están debidamente soportadas, porque en su alegación no expresa que no sean ciertos los hechos descritos.

26. En cuanto a la contabilización del inmueble sede del organismo, indicar que el Proyecto de Informe no desconoce lo dispuesto en el artículo 21 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio de la CAC, pues recoge, en su pág. 79, que el inmueble se encuentra en el inventario general de la CAC. Lo que el Informe indica es que no está registrado en la contabilidad del Organismo ni en su inventario.

32. Tampoco en lo referente a la conclusión nº 32, sobre el proceso general de gestión de subvenciones, el alegante se expresa en contra.

#### CONTESTACIÓN A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR D. VÍCTOR MANUEL DÍAZ DOMÍNGUEZ

##### 1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

Antes de entrar en el estudio de las alegaciones propiamente dichas, este Consejero-Auditor, considera indispensable hacer algunas consideraciones previas sobre el contenido del escrito del Sr. Díaz Domínguez.

Tenemos que lamentar las expresiones poco afortunadas que utiliza, en numerosas ocasiones, para calificar el trabajo de esta Audiencia de Cuentas. Es intolerable expresarse en estos términos en el trámite de alegaciones de un informe fiscalizador realizado por un Órgano creado por el Parlamento de Canarias, que debe merecer el máximo respeto.

Esta actitud del Sr. Díaz Domínguez, contrasta radicalmente con la opinión, que le merecen nuestras Recomendaciones, por ejemplo, a los actuales responsables del ICFEM, a su Presidente y a su Director, tal como se recoge en el punto 1 de las alegaciones presentadas el 14 de abril: “Se asumen, **al ser consideradas como valiosas aportaciones** para la modernización y mejora del funcionamiento de éste Instituto”.

Una de las funciones más relevantes que tiene atribuida la Audiencia de Cuentas es la aprobación de los Informes de Fiscalización que ponen fin a cada actuación.

La instrucción del procedimiento y el cumplimiento de los trámites, especialmente el referido a la formulación de alegaciones, se revela como imprescindible en la actuación fiscalizadora. Tal es su importancia, que el derecho de audiencia goza de relevancia constitucional.

En ese período de treinta días, prorrogables por justa causa por un período igual, los responsables del organismo fiscalizado pueden alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Estos términos, necesariamente laxos para garantizar el derecho de audiencia del interesado, son los utilizados por la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas para regular el trámite de alegaciones.

Ahora bien, la utilización de un trámite legal no puede en modo alguno usarse para intentar lesionar la dignidad de la Institución. Y el alegante lo hace. En el escrito presentado por el ex-presidente del ICFEM, Sr. Díaz Domínguez, se contienen expresiones ofensivas que suponen un agravio a la Audiencia de Cuentas. Y ello a pesar de que continuamente aluda en sus alegaciones a “los redactores del proyecto de informe”. Este proyecto, como todos, se elabora por un área de la Audiencia y se eleva al Pleno para su toma en consideración, hecho que se produjo el 25 de enero de 2000.

La paternidad de los Proyectos de Informe de la Audiencia no es anónima: o es un Proyecto de Informe suscrito por un Consejero-Auditor o es del Pleno.

El documento está jalonado de expresiones impropias como las que siguen, e ilustran lo que se acaba de exponerse: *“La fiscalización de la gestión económico-financiera del ICFEM sólo puede hacerse a partir de las normas que rigen su organización, funcionamiento y actividad; lo contrario conduce, inexorablemente, a conclusiones equívocas y arbitrarias. Ese es el camino seguido por los redactores del proyecto de informe estudiado y, por ende, ese es el resultado alcanzado, una mezcla de juicios de valor, conclusiones infundadas y recomendaciones sin sentido”* (pág. 3).

O esta otra referida al entorno de gestión de expedientes: *“llama la atención que los redactores del proyecto de informe hayan “olvidado” algo tan elemental y, al mismo tiempo, de tan fácil comprobación”* (pág. 9).

De la misma guisa es la siguiente: *“Pese a todo lo dicho, siempre puede insistirse –ya de forma temeraria– en la irregularidad”* (pág. 16).

La Audiencia de Cuentas rechaza los términos de las expresiones que se han transcrito y aquéllas otras de la misma naturaleza que se contienen en el escrito de alegaciones por lo que suponen de juicio torcido sobre la intencionalidad de la Institución en el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, con carácter previo al análisis pormenorizado de las alegaciones, es conveniente efectuar unas consideraciones, en primer lugar, sobre las competencias de esta Audiencia de Cuentas, en segundo lugar sobre el sentido de las conclusiones y recomendaciones que integran un informe de fiscalización y, en tercer lugar, sobre la presunción de certeza sobre los hechos recogidos en un Informe de fiscalización del sector público de un Órgano de Control Externo.

1ª) Existen a lo largo del documento presentado por el alegante diversas referencias a la ausencia de competencia de esta Institución para efectuar determinados análisis o de extralimitación en el ejercicio de sus funciones (pág. 4, 7, 11, 21, 38, 43, 45). Sin embargo, el alegante parece o quiere desconocer las competencias y funciones que la Ley otorga a este Órgano de Control.

No puede obviar el alegante que las funciones de la Audiencia de Cuentas lo son de “fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Canarias, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas, de acuerdo con la Constitución”, tal es la mención exacta que ha incorporado el legislador y que se recoge en el artículo 61.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias, tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

Por lo expuesto, debiera el alegante, por respeto a la propia legislación estatal y autonómica, así como a la de común aplicación a totalidad de los Órganos de Fiscalización Externa, tener en cuenta lo siguiente:

a) Que en virtud de la Ley 4/1989, es competencia de la misma fiscalizar la actividad económico-financiera del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, controlando el efectivo sometimiento de dicha actividad a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia. En con-

secuencia, no debe limitarse esta Institución a analizar el cumplimiento de la legalidad, como parece interpretar el alegante.

b) Que la citada Ley recoge, en su artículo 18 d), como uno de los aspectos materiales de los Informes de fiscalización, “las medidas que, en su caso, se proponen para la mejora de la gestión económica y financiera de las entidades fiscalizadas”. Tales medidas, por tanto, se harán constar en las recomendaciones e irán destinadas al cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia, puesto que en caso de vulneración del principio de legalidad, la Audiencia de Cuentas no podrá exigir más que el estricto cumplimiento del principio constitucional de sujeción al ordenamiento jurídico.

Es por ello por lo que los informes de fiscalización de la Audiencia de Cuentas, en general, y el del ICFEM en particular, entran en consideraciones que van más allá de la somera verificación del estricto cumplimiento de la legalidad reguladora de su actividad económico-financiera y de los principios contables públicos.

2ª) Muy en relación con este planteamiento se encuentra el sentido de las conclusiones recogidas en el Informe, respecto de las que el alegante parece albergar dudas y que exigen una precisión sobre lo que debe ser el contenido de un informe de fiscalización del sector público y el sentido de sus conclusiones y recomendaciones.

Tal como contemplan los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público y en las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, en el capítulo de Conclusiones y Recomendaciones de los informes de fiscalización se deberá de incluir: una opinión o juicio crítico, de forma clara y precisa, sobre el cumplimiento de cada uno de los objetivos de la fiscalización y, a continuación, las conclusiones, que son una síntesis de los resultados más relevantes de la fiscalización y la valoración de los mismos, deducidos de la parte del texto en que se recogen los resultados de la fiscalización agrupados por Áreas o materias.

A lo largo del documento de alegaciones existen elementos (pág. 8, 11, 22, 36, 38, 39, 42, 44, 46, 48) que dan a entender que el alegante considera que cada una de las conclusiones del Informe está evidenciando un incumplimiento legal. Como ejemplo, citar lo recogido en la pág. 11, segundo párrafo, respecto al régimen de sesiones del Consejo de Administración, *“...se desconoce cuál es la consecuencia jurídica que resulta... ninguna. Si los redactores del informe hubieran repasado la legislación..., esta conclusión no habría sido ni siquiera redactada”*. Y en la pág. 46, quinto párrafo, *“No se entiende en qué medida esta clase de consideraciones pueden ser calificadas como conclusiones”*. Sostener estas afirmaciones implica, sencillamente, el desconocimiento del contenido de los informes de fiscalización y de los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público.

Además, se observa a lo largo de todo el documento que se han analizado y valorado las conclusiones del Informe aisladamente, sin tener en cuenta que cada conclusión está soportada y ampliada en el texto del Informe como resultado de los correspondientes análisis.

Por último, si sorprendente es el planteamiento que hace el alegante sobre las conclusiones, no lo son menos sus consideraciones sobre las recomendaciones. Como ya se



indicara, en los informes de la Audiencia de Cuentas se deben hacer constar las medidas que se proponen para la mejora de la gestión económica y financiera de la entidad fiscalizada. Y, tal y como establece la Norma Interna de Fiscalización del Tribunal de Cuentas nº 153: “cuando a la luz de los resultados de la fiscalización se estime necesario o conveniente la promulgación de normas legales o reglamentarias, o la reforma de las vigentes, las recomendaciones incluirán una propuesta en este sentido”.

Como complemento a lo argumentado, se recuerda que las recomendaciones incluidas en el informe de la Audiencia de Cuentas no van dirigidas exclusivamente al Ente fiscalizado, en este caso Organismo Autónomo, sino que al ser el destinatario principal de los mismos el Parlamento de Canarias, aquel podrá contener recomendaciones dirigidas al Gobierno e, incluso, al propio Parlamento.

3º) Por último, los hechos constatados en un informe de fiscalización del sector público gozan de presunción de certeza, luego será el alegante quien deba demostrar, con “hechos fehacientes” y no “simples presunciones” o argumentaciones jurídicas, la no veracidad de los hechos evidenciados por esta Institución en el procedimiento de fiscalización. Tampoco podrá el alegante, tal y como pretende, ampararse en la existencia de un control interno para argüir presunción de existencia de determinados requisitos y documentos que no constan a esta Audiencia de Cuentas, como ocurre en el supuesto de la autorización de subvenciones específicas por el Consejo de Administración del ICFEM. La argumentación de este Órgano es simple: la Audiencia de Cuentas es absolutamente autónoma en sus funciones de control (art. 1 Ley 4/1989), por lo que la misma podrá incidir sobre la comprobación de la actuación del control interno.

## 2.- ANÁLISIS DE LAS ALEGACIONES.

El Sr. Díaz Domínguez, clasifica sus alegaciones en 26 apartados diferentes, que se analizan a continuación.

### Primera. Sobre la eficacia real de este trámite de alegaciones.

La puesta de manifiesto de las actuaciones efectuadas a los responsables del organismo fiscalizado, y a los que tuvieron dicha responsabilidad durante el período al que se extiende la fiscalización, constituye un trámite esencial en el procedimiento de aprobación del Informe de Fiscalización del ICFEM, ejercicios 1993-1997.

La Audiencia de Cuentas cumplió el mandato legal establecido en el artículo 44 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, concediendo dicho trámite a los responsables actuales y anteriores del ICFEM.

Pues bien, el alegante, Sr. Díaz Domínguez, comienza su escrito en términos interrogativos sobre el efecto de cumplimentar dicho trámite, señalando que al haberse remitido paralelamente el Proyecto de Informe a la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción y al Tribunal de Cuentas, las alegaciones presentadas “*parece que no servirán para nada*”.

No corresponde a esta Institución evaluar la eficacia de cumplimentar por el interesado un trámite esencial del procedimiento, sino de ofrecerlo. No obstante, a pesar del juicio previo negativo emitido por el alegante, las alegacio-

nes presentadas han dado lugar a modificaciones en las conclusiones, recomendaciones y en el cuerpo del Proyecto de Informe.

Ahora bien, es preciso aclarar, a fin de evitar equívocos, que la remisión a la Fiscalía Especial y al Tribunal de Cuentas de hechos examinados en el ejercicio de una función fiscalizadora, en los que la Audiencia de Cuentas advirtió la existencia de responsabilidad penal y contable, es una obligación legal (artículo 17 de la Ley 4/1989) **que exige, además, un traslado inmediato y sin dilación** de los citados hechos. No cabría supeditar tal remisión al cumplimiento del trámite de alegaciones. Por tanto, las decisiones que adoptó el Pleno de la Audiencia de Cuentas el 28 de junio se ajustaron plenamente a la legalidad.

### Segunda. Sobre la nulidad radical del acuerdo de esa Audiencia.

El alegante sostiene que la Audiencia de Cuentas actúa con infracción de plano de las Leyes a las que está sujeta. El acuerdo de remitir el proyecto de informe de fiscalización del ICFEM a la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos relacionados con la Corrupción y al Tribunal de Cuentas lo califica de nulo de pleno derecho al no estar incluido el mismo en el Orden del Día de la sesión y no estar presente la totalidad de los miembros que componen el Pleno de la Audiencia.

Este argumento ha de ser rechazado a la luz del ordenamiento jurídico vigente. El asunto que se decide remitir a la Fiscalía y al Tribunal de Cuentas estaba incluido en el punto 11 del Orden del Día de la sesión: “Proyecto de Informe de la gestión económico-financiera del ICFEM, ejercicios 1993-1997 (Aprobación Definitiva)”. Tan es así que lo que se decide enviar a la Fiscalía Anticorrupción es precisamente el citado Proyecto de Informe acompañado de determinada documentación complementaria (el informe del Servicio Jurídico de la Audiencia y un acta del Consejo de Administración del ICFEM).

Por consiguiente, no se ha producido vulneración de la legislación básica (art. 26.3 de la Ley 30/1992), ni del art. 30.6 de la Ley de la Audiencia puesto que no era preciso declarar la urgencia para incluir en el Orden del Día un asunto que ya figuraba en el de la sesión convocada. Obviamente, si el acuerdo no requiere la previa declaración de urgencia es inatacable que estén presentes cuatro de los cinco miembros que componen el Pleno como efectivamente sucedió.

Si se entendiera, como pretende el alegante, que tales acuerdos no pueden adoptarse sino a través de la declaración de urgencia por no figurar expresamente en el Orden del Día de la sesión, llegaríamos a la absurda conclusión que todos aquellos acuerdos adoptados relacionados con un punto del Orden del Día que se aparten de la mera literalidad de aquél están viciados de nulidad de pleno derecho.

No es esta la primera vez que el Pleno de la Audiencia remite al Ministerio Fiscal Informes de fiscalización al haber entendido que existían indicios de responsabilidad penal. Así, a título de ejemplo, en las sesiones celebradas el 28 de octubre de 1998 y el 24 de febrero de 1999 se acordó, en relación a dos informes, deducir testimonio de lo actuado al Ministerio Fiscal sin que dicho órgano, el Presidente de la Institución, ni ningún Consejero-Auditor, haya expresa-



do reserva alguna sobre la validez de los citados acuerdos. En el Proyecto del ICFEM la Audiencia ha actuado como lo hizo en 1998 y 1999, si bien en este caso, el Presidente ha entendido, mediante la presentación de un voto particular, que el acuerdo adoptado es nulo de pleno derecho.

### **Tercera. Sobre la necesidad de enjuiciar la actividad del ICFEM con sujeción a las normas que le son de aplicación y no otras.**

#### **A) Consecuencias de ser “organismo autónomo”.**

Dice el alegante que los redactores del Informe desconocen lo que es un organismo autónomo y su régimen jurídico y para demostrarlo cita la conclusión nº 1, pero no la transcribe en su totalidad. Dicha conclusión comienza con estas palabras: “derivado de su propia configuración como Organismo Autónomo,...”, lo cual demuestra que se conocen las implicaciones de ser organismo autónomo. Sin embargo, sí que demuestra el alegante que la actuación de este Órgano de Control Externo desde el año 1989 afecta a la totalidad de los entes que integran el sector público. Luego, resulta obvio que la misma no sólo conoce la naturaleza de un Organismo Autónomo, cuya definición recoge el artículo 4 de la *Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma (LHPC)*, sino que se halla dotada de un conocimiento más amplio, que le permite realizar recomendaciones y advertencias que garanticen una mejor eficacia en la gestión por parte de la entidad fiscalizada.

Dado el error evidente del alegante, deberá de aclarársele que lo que el Informe pretende con esa conclusión es indicar que una parte de los problemas e ineficiencias del ICFEM, que se recogen a lo largo de todo el texto, derivan de su escasa autonomía y su dependencia de determinadas directrices de otros Órganos de la Administración, lo cual es, en parte, consecuencia de su configuración como organismo autónomo. Esta situación, desde el punto de vista del ICFEM y sus responsables, es una justificación para algunas de las deficiencias puestas de manifiesto en el Informe.

Añade el alegante que “...el ICFEM cuenta con un Reglamento de Régimen Interior (Decreto 111/1999, de 25 de mayo),...”. Dicha manifestación no es cierta, puesto que el Decreto al que alude no aprueba el Reglamento de Régimen Interior sino el Reglamento Orgánico, que ostenta distinta naturaleza jurídica.

Respecto al Manual de procedimientos, expresa el alegante que ninguna norma lo exige, “*tan es así que, pese a su reiteración, el Informe no encuentra qué norma lo impone*”. Es cierto que no existe obligación legal de disponer de un manual de procedimientos, pero la Audiencia de Cuentas lo considera conveniente, en mayor medida, si cabe, al carecer del Reglamento de Régimen Interior. El hecho de que se recoja en una conclusión no supone una irregularidad, sino la constatación de un hecho que da lugar a una recomendación (la nº 2).

#### **B) Régimen específico en materia de subvenciones.**

Difícilmente podrán ser realizadas argumentaciones jurídicas dotadas de suficiente rigor si no se parte de unas premisas imprescindibles en el tratamiento jurídico de todo fenómeno subvencional. En tal sentido, esta Audiencia de Cuentas, dadas las críticas sostenidas por el alegante,

a las que se ha hecho alusión en las consideraciones previas, establecerá el “hilo conductor” y la filosofía jurídica que marcará su actuación en esta materia y que permitirá demostrar la coherencia jurídica con la que se ha operado. Asimismo, con idéntico objetivo se detallarán, con la mayor exhaustividad, las fuentes doctrinales y jurisprudenciales en las que esta Audiencia soporta sus fundamentaciones, recordándole, en su caso, al alegante la gravedad de las manifestaciones de quien, dudando de la objetividad que debe presidir la actuación de un Órgano de Control Externo, incurre en errores de consideración.

1ª) Este Órgano de Control Externo no puede partir de otro planteamiento en el tratamiento del fenómeno subvencional, que el delimitado por la doctrina científica más sólida y compacta en el tratamiento jurídico de aquél, y que ha construido el basamento para el tratamiento jurisprudencial realizado por el supremo Órgano Fiscalizador, el Tribunal de Cuentas.

Es esta jurisprudencia y doctrina la que sustenta la concepción del acto subvencional que realiza la Audiencia de Cuentas: la subvención ostenta una doble naturaleza, como acto administrativo y como modalidad de gasto. Como señala J. Pascual García en las “Crónicas” publicadas anualmente por la “Asociación de Letrados y Auditores, Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas”: “...*Tal categoría (la subvención), viene definida por unas notas cuyo estudio compete al Derecho financiero y por otras que se encuadran en el Derecho administrativo. Las subvenciones públicas constituyen al propio tiempo una actividad administrativa y una modalidad de gasto público. Este carácter bifronte las ha convertido en objeto de estudio y atención por dos sectores del ordenamiento jurídico, el Derecho administrativo y el Derecho financiero, y explica que gire en torno a dos formulaciones: la que pone el acento en los fines que la justifican y la que lo pone en los medios que se utilizan. En la primera se encuadran preferentemente los administrativistas y en la segunda los cultivadores del Derecho financiero, o más específicamente del Derecho presupuestario...*”.

Ambos aspectos de tal naturaleza bifronte no se pueden considerar, como pretende el alegante, aisladamente, pues ambos pertenecen, indisolublemente, como dos caras de la misma moneda, a la misma categoría jurídica: la subvención. Por ello, tampoco podrá el alegante fundar con solidez sus alegaciones partiendo de una consideración estrictamente administrativa del mismo, como si de un mero acto administrativo se tratara. Sin embargo, **esta Audiencia de Cuentas ha observado múltiples muestras por parte del alegante de un tratamiento parcial, estrictamente administrativo, del acto subvencional público, así como del mismo procedimiento que le resulte aplicable.** Tal interpretación parcial no es correcta, pues difícilmente podrán ser entendidas las medidas de garantía y cautela, incluidas en la mayoría de las conclusiones y recomendaciones del Informe sometido a alegaciones, si se olvida, o pretende desconocer por el alegante, que en el mismo acto subvencional se debe contemplar conjuntamente y entrecruzadas la legalidad administrativa y la financiera (en este sentido se ha pronunciado la propia Jurisprudencia Constitucional en STC 294, de 7 de noviembre de 1994). De igual forma, la plasmación del principio de legalidad en

relación con la actividad subvencional, en su doble vertiente de actividad administrativa y de gasto público, responde a una doble finalidad: garantía de los derechos de los ciudadanos y garantía del interés público en su concreción de interés de la Hacienda Pública.

Esta concepción de las subvenciones públicas resulta indiscutible para la totalidad de los Órganos de Control Externo autonómicos, para el mismo Tribunal de Cuentas, así como el Tribunal de Cuentas Europeo o la propia INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), quien recogiera en la Declaración de Lima de 1977 la necesidad de establecer un intenso control sobre las subvenciones públicas, en la medida que implican una obvia “salida de fondos públicos”. Por otra parte, el mismo fundamento del control externo sobre las subvenciones públicas radica en su naturaleza de fondos públicos afectados a una finalidad pública específica, con independencia de quien sea su beneficiario, lo que justifica que se integren en el ámbito objetivo de la actuación fiscalizadora del Tribunal de Cuentas (arts. 34 y 49 Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, LFTC), así como en el de los distintos OCEX. En tal sentido citar el artículo 5 a) de la Ley de la Audiencia de Cuentas.

Será esta configuración de la naturaleza jurídica dual de la subvención la que permitirá explicar la derivación de distintos tipos de responsabilidad ante la infracción en tal materia subvencional, exigibles a los gestores y perceptores, a través de cinco procedimientos diferentes: procedimiento de reintegro (previsto en el art. 36 Decreto 337/1997), procedimiento administrativo sancionador (art. 52-bis LHPC 7/1984 y 82 del TRLGP), procedimiento administrativo de responsabilidad contable (regulado por el art. 141.1 f) TRLGP y Real Decreto 700/1988), procedimiento administrativo de responsabilidad contable exista o no un previo expediente administrativo (contenido en el artículo 49 y siguientes de la LFTC, y artículo 144 TRLGP) y, por último, si se superan las condiciones previstas de cuantía (en el texto del Informe, en determinados supuestos se superan tales cuantías) y los requisitos penales, un procedimiento penal por delito de fraude de subvenciones (art. 308 CP), sin perjuicio de las responsabilidades de las autoridades y funcionarios, de conformidad con los artículos 41.2 y 140 TRLGP.

A la necesidad de conciliar aquéllas garantías citadas y al establecimiento de medidas y cautelas que permitan la protección de los derechos de los ciudadanos, así como la de los fondos públicos, ambas en juego en la actividad subvencional, responden, tal y como se indicara, el conjunto de recomendaciones y conclusiones especificadas en el Informe, pues no debe olvidar el alegante las funciones de control de la actividad económica financiera que corresponden a esta Institución, por imperativo del legislador estatutario.

2ª) Coherentemente con la naturaleza dual de toda subvención pública, no debería el alegante de olvidar que constituye una norma tan antigua como la misma Ciencia Jurídica, que será la naturaleza del acto la que determine el procedimiento a aplicar, o lo que es lo mismo, será el Derecho sustantivo antecedente al Derecho adjetivo. Por ello, en el procedimiento subvencional nos encontramos ante un procedimiento especial, con sus propias particulari-

dades, motivo, por el que extraña a esta Institución, tener que justificar a quien ha sido gestor de fondos públicos bajo la forma de subvención, la existencia de un procedimiento general regulador de las ayudas y subvenciones, en el ámbito autonómico, respecto a las ayudas y subvenciones concedidas por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de las mismas, (de forma análoga a cómo en la Administración del Estado se establece un procedimiento básico y general en la concesión de ayudas y subvenciones en el Real Decreto 2225/1993). Este procedimiento general, como así se indica en su propia denominación, ha sido establecido en los sucesivos Decretos 31/1993, 6/1995 y 337/1997 (éste último modificado parcialmente por el Decreto 103/2000), los cuales constituyen fundamentalmente el desarrollo reglamentario de los artículos 52 y 52-bis de la Ley 7/1984, regulando de forma general el procedimiento administrativo subvencional autonómico, aunando la regulación de las particularidades derivadas de la legalidad administrativa y financiera presente en todo acto subvencional, y estableciendo en el contexto autonómico, los parámetros generales en la regulación de cada una de las fases que lo integran, (solicitud, procedimiento de concesión, fase de justificación y reintegro), como procedimiento administrativo especial regulador del acto subvencional y de aplicación preferente, por el principio de especialidad, al procedimiento administrativo común.

Resulta, por lo tanto, obvio y un intento superfluo de desviar la atención, los comentarios vertidos por el alegante sobre el desconocimiento de los redactores del Informe del procedimiento administrativo, y en consecuencia sobre el “simple voluntarismo” que inspira a esta Institución, por cuanto como se acredita, esta Audiencia de Cuentas es perfecta conocedora de la naturaleza del acto subvencional y del procedimiento administrativo subvencional autonómico, que no es otro que el fijado en los Decretos ya citados, sin perjuicio de las particularidades específicas que respecto a los distintos tipos subvencionales establezca la normativa especial (particularidades que esta Audiencia ha tomado en consideración en el texto del Informe), que no alteran con carácter general los parámetros procedimentales señalados en aquéllos, aunque en dichos aspectos gozan de un carácter prevalente.

Un somero examen de la normativa expuesta por el propio alegante, le habría permitido observar que el régimen jurídico de la concesión de este tipo de subvenciones, analizadas en el Informe, “no sólo” estará integrado por las disposiciones que cita en la pág. 6, sino que el régimen de regulación de las subvenciones examinadas en el texto del Informe es más amplio, y sería el siguiente: como normativa básica, en el sentido de “núcleo básico” o “aspecto nuclear” de la regulación subvencional (según STC 32/1983, de 28 de abril, STC, 28 de enero de 1982) y en aplicación del artículo 149.1.13 CE, los artículos 81 y 82 TRLGP (no se puede olvidar la referencia contenida en la misma Disposición Final Primera de la Ley 7/1984, de la Hacienda Pública Canaria), como normativa general los artículos 52 y 52-bis de la Ley de la Hacienda Pública Canaria, con la remisión contenida a las reglas las reglas de competencia en el otorgamiento de subvenciones que establece la Ley 7/1992, reguladora del Instituto Canario de Formación y Empleo,

modificada por la Ley 6/1996, de 30 de diciembre, así como a los Decretos reguladores del régimen general de ayudas y subvenciones, y por último como normativa específica, pero no por ello menos importante, aplicable a las modalidades subvencionales examinadas, la señalada en las páginas 93 y 94 del texto del Informe.

Constituyen argumentos a favor del carácter general, en el contexto autonómico, tal y como establece y aplica esta Audiencia de Cuentas, de los sucesivos Decretos 31/1993, 6/1995 y 337/1997, la propia normativa específica a la que alude el alegante, así, el Decreto 186/1995, en su preámbulo expone: “El Decreto 6/1995... regula con carácter general los medios de justificación del empleo de los fondos recibidos en concepto de subvención...”; en la página 13 de las alegaciones el mismo alegante, señala el carácter general y básico de tales Decretos, al remitir como “normativa general en el procedimiento de otorgamiento de subvenciones al artículo 11 del Decreto 6/1995 y 337/1997”. Es más, tal criterio se halla presente en las mismas Órdenes citadas por el alegante (pág. 28), así la Orden de 9 de julio de 1997, por la que se efectúa convocatoria para la aprobación de determinadas medidas de actuación dirigidas a la formación profesional ocupacional, establece en la base 2ª) una remisión a la aplicación general del Decreto, entonces aplicable 6/1995. Por otra parte, el propio alegante fundamenta sus argumentaciones jurídicas sobre las fases de reintegro y justificación, en el procedimiento general de reintegro que establecen tales Decretos, por cuanto constituye el procedimiento administrativo general a seguir en la concesión, tramitación, justificación y reintegro de las subvenciones, en el ámbito autonómico, sólo exceptuado por las particularidades o especificidades aplicables a las distintas modalidades subvencionales, y que no suponen la excepción total del procedimiento general subvencional.

### C) El procedimiento como presupuesto de todo acto administrativo.

La visión parcial y netamente administrativa que manifiesta el alegante en sus argumentaciones, vuelve de nuevo a reproducirse en este apartado. No se comparten los criterios argüidos por el alegante, puesto que será la propia naturaleza de la subvención la que determine las particularidades del procedimiento aplicable a la concesión y regulación de las subvenciones, y por el mismo motivo esta Audiencia de Cuentas ha realizado un Informe basado en la normativa de preceptivo cumplimiento. Y es en base a ese procedimiento aplicable, y la normativa señalada en el apartado precedente, sobre la cual la Audiencia de Cuentas ha obtenido sus conclusiones relativas a las autorizaciones de concesión de subvenciones específicas, los expedientes de reintegro y el acuerdo de inicio de los cursos antes de emitir la Resolución de concesión.

Más al contrario, a juicio de esta Audiencia de Cuentas, es el propio alegante quien al manifestar una concepción parcial e incompleta de la naturaleza de las subvenciones examinadas, incurre en un tratamiento procedimental erróneo, al intentar, por ejemplo, justificar en una dinámica de subvenciones de fomento “ex ante”, como las señaladas en el Informe, la viabilidad de un acuerdo de inicio de la actividad subvencionada con anterioridad a la propia resolución de concesión, injustificable siquiera desde la

perspectiva administrativa común, sin mencionar la propia vulneración de la esencia del tipo subvencional que ello supone, tal y como se detallará con posterioridad al comentar la alegación oportuna.

### Cuarta: Sobre las conclusiones 1 a 8, excepto la 6. La organización interna del ICFEM.

Respecto al **grado de autonomía del ICFEM**, la Audiencia de Cuentas se remite al contenido estricto de la conclusión y a lo comentado en la contestación a la alegación Tercera, apartado A.

Respecto a la **existencia de las dos subdirecciones**, señala el alegante como fundamento jurídico de sus argumentaciones el principio de autoorganización de toda Administración Pública y que en modo alguno puede calificarse de “irregularidad”. Resulta evidente que el Informe no indica que se trate de una irregularidad. Lo que la Audiencia de Cuentas denuncia es que estos órganos no ejercían las funciones que tenían encomendadas.

En cuanto al **Reglamento de Régimen Interior** llama la atención la discrepancia entre lo expresado por el alegante en la página 5: “...el ICFEM cuenta con un Reglamento de Régimen Interior (Decreto 111/1999, de 5 de mayo)...”, con los argumentos esgrimidos en esta alegación, en la que implícitamente se reconoce la inexistencia de dicho Reglamento. La Audiencia de Cuentas reitera que el ICFEM carece de un Reglamento de Régimen Interior, aprobado por el Pleno del Consejo de Administración.

Respecto al “Entorno de gestión de expedientes” al que se refieren las alegaciones, la Audiencia de Cuentas tuvo conocimiento durante el transcurso de la fiscalización de la puesta en funcionamiento de esta aplicación informática que, aunque incluye algunos de los aspectos a considerar en un manual de procedimientos, no se puede considerar, a nuestro juicio, como tal.

Si bien pudieran resultar de interés las referencias que se hace respecto a la política del Gobierno y sus directrices (el PIEC y el Plan Canario de Formación Profesional), el Informe se refiere a la falta de aprobación por el Consejo de Administración de los planes generales y los programas de actividades, prevista en el art. 7.2 b) de la Ley 7/1992, modificada por la Ley 6/1996.

Respecto a la aprobación de las **cuentas**, el alegante confunde la aprobación de las Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma, en las que se encuentran integradas las del ICFEM, que debe aprobar el Parlamento de Canarias, con la aprobación de las cuentas anuales del ICFEM, previa a su integración en la Cuenta General correspondiente, atribución que corresponde al Pleno del Consejo de Administración, en virtud del art. 7.2 c) de la Ley 7/1992, modificada por la Ley 6/1996.

No obstante, con posterioridad se manifiesta por el alegante que el Consejo de Administración aprobó la liquidación de cada uno de esos ejercicios. Circunstancia que, como tal, se indica en el Informe (pág. 36). Pero la liquidación del presupuesto no son las cuentas, es uno de los cuatro documentos que integran las cuentas anuales, junto al balance, la cuenta del resultado económico-patrimonial y la memoria.

En cuanto a la aprobación de los presupuestos, el Informe se refiere a los anteproyectos, cuya aprobación corresponde al Pleno del Consejo de Administración, en virtud



del art. 7.2 d) de la Ley 7/1992, modificada por la Ley 6/1996. En las sesiones del Consejo que se citan para demostrar la aprobación de los anteproyectos correspondientes a los ejercicios 1997 y 1998, no se produjo, a pesar de la profusión de fechas, tal aprobación (como se puede deducir de las fechas de dichas sesiones) y así consta en la documentación que obra en poder de esta Audiencia de Cuentas de Canarias. Lo que se hizo fue dar cuenta al Consejo de los Presupuestos aprobados para el ICFEM por la Ley de Presupuestos Generales de la CAC y, obviamente, dar cuenta y aprobar son dos actos de naturaleza distinta. En el acta de la sesión de 20 de julio de 1995 la aprobación del anteproyecto de presupuestos del Instituto para 1996 quedó sobre la mesa y no se llevó a una sesión posterior. La lectura de las actas hubiera bastado al alegante para abstenerse de formular alegaciones sin fundamento.

Sobre el **régimen de sesiones del Consejo de Administración**, la Audiencia de Cuentas en su Informe no deduce ninguna consecuencia jurídica sobre este tema porque, como se ha comentado al principio, no es ese el sentido de las conclusiones en un Informe de fiscalización.

#### **Quinta: Sobre la conclusión 6. La autorización de subvenciones específicas.**

##### **A) El planteamiento de la Audiencia.**

El Sr. Díaz Domínguez, en un largo alegato, se centra en justificar una cuestión sobre la que el Informe sólo constata un hecho y plantea una recomendación. Por otra parte, en esta alegación no se añaden elementos fácticos que permitan desdeñar los hechos constatados en la conclusión nº 6 del Informe (la autorización sin previa verificación de la existencia de crédito, la ausencia de solicitud y la no constancia de las razones de interés público y de la imposibilidad de promover la concurrencia).

Sobre los razonamientos jurídicos vertidos en esta alegación, conviene realizar una precisión a las consideraciones siguientes del alegante: *“la Audiencia considera que la autorización de la Comisión debería de efectuarse una vez iniciado el expediente de concesión, pero después de cumplimentados otros requisitos”*. *“En los términos del propio informe, la decisión de la Comisión del Consejo de Administración es correcta, en modo alguno se justifican calificativos como ‘no tiene mucho sentido’ o ‘la Audiencia considera’, que no son sino meros juicios de valor de los redactores del proyecto. Sin embargo, el informe jurídico de la Audiencia –según ha trascendido a la prensa– apunta hacia eventuales responsabilidades administrativas y contables derivadas de ese acuerdo y también a acciones de responsabilidad patrimonial que derivarían de una eventual anulación de los actos de concesión por falta de cobertura presupuestaria. El argumento en que se basa ese informe –al menos según las referencias publicadas– es que la autorización de las subvenciones específicas implica la aprobación del gasto”*.

Existe un evidente error en estas manifestaciones, pues tal interpretación no concuerda con la realidad de las argumentaciones jurídicas sostenidas por esta Institución. Las referencias contenidas en el Informe se insertan en el contexto de medidas de cautela y garantía que respecto a los fondos públicos subvencionales propugna. Acorde con tales criterios, el informe jurídico razonaba sobre la nece-

sidad de que la autorización de concesión de subvenciones específicas realizada por la Comisión del Consejo de Administración del Organismo fiscalizado fuera precedida de la solicitud, justificación de razones de interés público e imposibilidad de promover concurrencia así como certificado de existencia de crédito, e informe favorable del control interno; se indicaba la imprescindible **previa verificación de la existencia de crédito** en todo acto integrado en la dinámica del gasto público, como es el caso, y los riesgos que pudieran derivarse de tal actuación sin verificación del referido crédito, tal es la estricta interpretación que deberá de realizarse de los términos de las consideraciones jurídicas realizadas por este Órgano de Control Externo.

##### **B) Calificación jurídica de la autorización de subvenciones específicas: su conformidad a Derecho.**

1º.- Conviene situar, en primer lugar, el tipo subvencional examinado. Nos hallamos en presencia de subvenciones específicas, en las que la lógica jurídica que justifica la previsión normativa de la autorización de la Comisión del Consejo de Administración del Organismo Autónomo, viene determinada por la misma naturaleza de la subvención y los límites impuestos a dicha actividad. En este sentido, dada la particular incidencia que la actividad subvencional, en su concesión, puede ostentar sobre los derechos de igualdad y libertad de mercado, consecuencia lógica, resultaba el establecimiento de un procedimiento regido por la garantía y seguridad jurídica que otorgan la publicidad, igualdad, concurrencia y objetividad (art. 81.6 TRLGP, y 52.7 LHPC). En la medida, en que tales garantías resultan afectadas, en la excepción que constituyen las subvenciones específicas, tal y como se puede deducir de los artículos 4.5 y 9 del Decreto 337/1997 (y estableciera el Decreto 6/1995), al otorgarse sin promover la concurrencia, a un beneficiario singular por razones de reconocido interés público, es obvio que el legislador introduzca elementos limitativos a la discrecionalidad administrativa, que hagan efectivos los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), de ahí que para otorgar estas ayudas singulares se exija una justificación objetiva y razonable, tal cual es *“un reconocido interés público”*, y se refuerce el procedimiento con un trámite adicional, con respecto a las genéricas, consistente en aquella autorización, previa a la concesión de este tipo subvencional.

Expresa el alegante (pág. 13): *“De conformidad con la normativa general, el procedimiento de otorgamiento de subvenciones específicas se iniciará de oficio o a instancia de parte (art. 11 del Decreto 337/1997, de igual forma a como estableciera el Decreto 6/1995)...”*. En este punto, el comentario de esta Institución se referirá a la *sui generis* cita normativa realizada por el alegante, puesto que el citado artículo establece: *“El procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones se iniciará a instancia de los interesados, salvo que la normativa reguladora de la misma o el presente Decreto dispongan que deba iniciarse de oficio...”*. Como se ve, la diferencia es notoria. Pues bien, ante la ausencia de normativa específica que regule las mismas y puesto que el Decreto aplicable no establece el inicio de oficio en el procedimiento de concesión de subvenciones

específicas, la conclusión es clara: se inician a instancia de parte y por lo tanto en virtud de solicitud, excluyendo la posibilidad de inicio de oficio, como afirma el alegante.

Por lo expuesto se confirma la lógica jurídica de la cautela exigida por esta Institución, pues es indudable que la solicitud deberá de preceder, como hito inicial que es del procedimiento, a la autorización de la concesión de subvenciones específicas, conformando el primer elemento de la documentación que se ha de elevar ante la Comisión para que realice la oportuna autorización, pues en todo caso, aquélla autorización forma parte del procedimiento de concesión de subvenciones específicas, y así lo reconoce el propio alegante al expresar: “...*Esa autorización no finaliza el procedimiento administrativo sino que es parte del mismo...*” (pág. 13), y “...*La autorización de las subvenciones específicas traslada al Consejo de Administración únicamente la decisión sobre la existencia o no de un interés público relevante en la petición...*”.

2ª.- Continúa el alegante argumentando: “...*En la Resolución de concesión se harán constar las razones de reconocido interés público que concurren, que deben estar acreditadas en el expediente, y motivar la imposibilidad o no de promover la concurrencia. De acuerdo con estas previsiones, es en el momento de dictar la resolución que ponga fin al procedimiento cuando esas razones, requisitos y constancia de crédito deben constar en el expediente. Previamente, cada uno de esos requisitos es comprobado por la Intervención Delegada en ejercicio de sus funciones de intervención, mediante fiscalización previa de la totalidad del expediente, fiscalización que es previa a la resolución, preceptiva y exhaustiva.*”

*Sólo, tras la fiscalización favorable, el órgano competente para su otorgamiento puede dictar la resolución de adjudicación... la autorización de la subvención específica debe de producirse antes de la resolución final de concesión como acto de trámite que es. Se trata de una decisión preceptiva de un órgano distinto del competente para otorgar la subvención; pero esa autorización no finaliza el procedimiento administrativo sino que es parte del mismo. No es la resolución que pone fin al procedimiento... No es la resolución en la que deben de acreditarse las razones de utilidad pública y el por qué no de la concurrencia, ni siquiera le corresponde la decisión del gasto...”* (pág.13), “...*La autorización de las subvenciones específicas traslada al Consejo de Administración únicamente la decisión sobre la existencia o no de un interés público relevante en la petición...*” (pág. 14), “...*El Director del ICFEM eleva al Consejo de Administración, o directamente sus miembros, peticiones o proyectos para el otorgamiento de subvenciones específicas, con el fin de que ese órgano colegiado valore si concurre un interés público en las mismas...*”.

Es evidente que las mismas expresiones del alegante corroboran la argumentación de la Audiencia, pues si de acuerdo con sus criterios, la autorización es el **acto decisorio, que determina si concurre un interés público en las peticiones formuladas, que justificaría la no promoción de la concurrencia**, es de una lógica incuestionable que con mayor motivo debiera de elevarse a la Comisión del Consejo antes de dictar la autorización, que sería el control preventivo y decisorio o de valoración del interés público, (por utilizar la terminología del mismo), junto con

la propuesta del Director o los miembros: el expediente integrado por la solicitud del interesado, justificación del fin de interés público, que habilita la no promoción de concurrencia, informe favorable del órgano de control interno y por lo tanto verificación de la existencia de crédito, habida cuenta que constituye esta última la más inmediata manifestación de la legalidad financiera presente en la actividad subvencional.

Antes de continuar con la exposición conviene, dada la confusión que se evidencia en los términos expresados por el alegante, aclarar al mismo, que esta Institución no ha cuestionado el carácter resolutorio del acto subvencional, dictado por el Director o el Presidente del ICFEM. Lo que propugna la Audiencia es bien sencillo: si la autorización de la Comisión forma parte del procedimiento, si la solicitud marca el inicio de ese procedimiento, si la autorización valora la existencia del interés público del proyecto sometido a su consideración, si como más tarde se planteará es, (aplicando los criterios doctrinales y jurisprudenciales que se señalarán) una autorización de gasto, ¿cómo no va a integrar la documentación señalada, el expediente que se eleve a la Comisión, además de la propuesta formulada por el Director o los miembros, a fin de que la misma tenga las garantías oportunas sobre el acto que va a dictar de autorización y control, para que con posterioridad el órgano resolutorio otorgue la subvención?

3ª.- Por último, plantea el alegante, basado en una amplia disquisición la “temeridad” de esta Institución, al concebir la autorización de concesión de las subvenciones específicas de la Comisión del Consejo de Administración, como una autorización de gasto. Se entiende por el contrario por este Órgano, que no es ajustado a derecho, porque conculca el procedimiento, contemplar el fenómeno subvencional desde una perspectiva exclusivamente administrativa tal y como es examinada por el alegante, lo que le conduce inexorablemente a los planteamientos efectuados. Si se hubiera contemplado la subvención, desde su doble vertiente como acto administrativo y como modalidad de gasto, si se hubiera observado la existencia ineludible de dos legalidades en juego, la administrativa y financiera, si se hubieran contemplado los dos intereses en juego: los intereses de los ciudadanos y la protección del Bien Jurídico Hacienda Pública, (no se olvide que las funciones de un Órgano de Control Externo, lo son de control de la actividad económico financiera), se habría alcanzado igual conclusión a la que ha llegado esta Audiencia de Cuentas, que no es otra que la que alcanza la doctrina cualificada del propio Tribunal de Cuentas.

Efectivamente los órganos competentes para el otorgamiento de las subvenciones resultan, como regla general, ser igualmente los competentes para autorizar y comprometer el gasto subvencional, así entre la competencia administrativa y la financiera existe correspondencia, pues los créditos se otorgan para la efectividad de aquéllas. Esta circunstancia, implicará como en cualquier otra modalidad del gasto, que se produzca la integración de la resolución administrativa y el acto de gasto en un acto único, el de otorgamiento subvencional. Este criterio que constituye, como se indicó, la norma general, se excepciona en determinados supuestos como los previstos en el artículo 81.3 del TRLGP (y no como cita erróneamente el



alegante al referirse al artículo 89 del TRLGP), así como el artículo 52.4 de la LHPC, o el supuesto examinado del artículo 7.3 d) de la Ley 7/1992, de 25 de noviembre, tras la modificación introducida por la Ley 6/1996, de 30 de diciembre: en el que en la actividad subvencional, se presentan disociados los dos órdenes de competencia, el administrativo y financiero, presentes ambos en el mismo acto subvencional, dada la naturaleza bifronte del mismo. En estos supuestos específicos, como señala doctrina del Tribunal de Cuentas, se produce una disociación entre las competencias administrativas y las financieras, ya que mientras las competencias para dictar el acuerdo de otorgamiento de la subvención no cambian, las de aprobación del gasto pasan a los expresados órganos superiores.

La Audiencia de Cuentas fundamenta sus argumentaciones en dicho criterio, la disociación de competencias administrativas y las financieras, existentes entre el acto de autorización de concesión de subvenciones específicas realizadas por la Comisión del Consejo de Administración, y las de otorgamiento de la subvención a realizar por el Presidente o el Director. En tal sentido, la autorización de la Comisión del Consejo tendría un doble significado: en el ámbito administrativo constituiría una autorización previa, cuyo efecto es la remoción de un obstáculo para que por el Órgano competente (Presidente o Director del Organismo Autónomo) se pueda dictar la resolución de concesión de la subvención; en el ámbito financiero constituye una decisión de gasto, pues en este último permanece las competencias para dictar el acuerdo de otorgamiento de la subvención.

Para fundamentar su criterio, el alegante acude al cambio normativo introducido por la Ley 13/1995, en el artículo 12.2, al suprimirse la referencia contenida en el antiguo artículo 8 de la Ley de Contratos del Estado que preceptuaba “La autorización del Consejo de Ministros (en los contratos en los que era exigible) llevará implícita la aprobación del gasto correspondiente”. Sin embargo, curiosamente, apoya sus criterios en referencias jurisprudenciales (STS de 2 de julio de 1979 y 22 de diciembre de 1982) que por una razón cronológica, pues el cambio normativo se produce en 1995, fundamentan el criterio de que tal autorización de concesión de subvenciones lleva implícito la aprobación del gasto.

Ante tal argumento esta Audiencia de Cuentas se cuestiona las razones del alegante al acudir a preceptos referidos a otra modalidad del gasto para intentar apoyar una conclusión, cuando el mismo artículo 81.3 del TRLGP, (ya se indicó con anterioridad su carácter de norma básica del artículo 81, según la jurisprudencia constitucional) referido a la modalidad subvencional, tras la redacción dada por la Ley 31/1991, de 30 de diciembre establece literalmente: “La autorización del Consejo de Ministros o, en su caso, de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, llevará implícita la aprobación del gasto correspondiente”, lo que corrobora el criterio de esta Institución, al considerar la autorización previa no simplemente un acto de mero control sino además de decisión del gasto subvencional.

Señala, a continuación, el alegante que la Ley 7/1984 reproduce en este punto (cabe entender en la autorización de las subvenciones específicas), las previsiones contenidas en la Ley General Presupuestaria, se dice también que “el Gobierno autoriza el gasto porque expresamente la

*Ley 7/1984 así lo establece, ... en cambio, el artículo 7.3 d) de la Ley 7/1992 (debería de haberse indicado, en este punto, modificada por la Ley 6/1996) nada dice sobre autorización de gasto”.*

En primer lugar, la Ley 7/1984 no contiene referencia expresa sobre el carácter implícito de la aprobación del gasto, pero tal criterio procede del carácter de precepto básico del artículo 81 y de la remisión establecida en la Disposición Final Primera de la LHPC, y como tal se aplica en la actuación de la Administración autonómica canaria de la que depende el ICFEM, elevándose al Consejo de Gobierno previa la adopción del acuerdo de autorización de subvenciones específicas, en los casos que corresponda, un expediente integrado por solicitud, justificación del interés público, informe del órgano de control interno sobre existencia de crédito y propuesta del órgano gestor. El artículo 7.3 d) de la Ley reguladora del ICFEM contiene una regulación similar, por lo que se puede concluir corroborando que aquella autorización no sólo implica la remoción de un obstáculo administrativo para que por el Presidente o Director del ICFEM se realice la concesión, sino además implica una decisión de gasto. A mayor abundamiento, si el legislador no distingue ¿cómo puede distinguir al detalle el alegante, interpretando que la autorización previa sólo es una decisión sobre la existencia o no de un interés público relevante? El criterio sostenido por la Audiencia de Cuentas, no impediría que superados los límites señalados en el artículo 52.4 LHPC, la autorización corresponda al órgano de gobierno.

Se rechazan, por último, los argumentos justificativos del alegante al esgrimir que: 1ª) Efectivamente, es posible el condicionamiento a la existencia de crédito, pero por ese mismo motivo es evidente que la naturaleza de la condición, deriva de la naturaleza del acto principal, por lo que, en consecuencia, el establecimiento de una condición de gasto, corrobora el criterio de esta Audiencia, al suponer el reconocimiento implícito de que la misma autorización de la Comisión se trataba de un acto de gasto. 2ª) Por último, sobre las posibilidades del Consejo como órgano con competencias en materia de gasto, señalar que el artículo 7.2 e) le atribuye competencias resolutorias que le atribuya la normativa reguladora o las bases de las convocatorias para la concesión de subvenciones. 3ª) Confirmar al alegante, que el propio Tribunal de Cuentas, viene aplicando idéntico criterio respecto a los Organismos Autónomos de la Administración del Estado, haciendo prevalecer en estos casos la necesidad de conjugar en tales autorizaciones la legalidad administrativa y la financiera.

#### **Sexta: Sobre las conclusiones 9 a 11. Los sistemas informáticos.**

La escasa información y análisis que ofrece el Informe sobre los sistemas y aplicaciones informáticas en el ICFEM se debió a la nula colaboración obtenida del Director del Servicio de Informática. No obstante, como ya se indicó, la Audiencia de Cuentas conoció la existencia de la aplicación denominada “Entorno de Gestión de Expedientes”, aunque en su momento no se consideró su mención porque se encontraba en fase experimental y no se pudo contrastar su efectiva utilidad. No obstante, se ha introducido en el Informe una referencia al mismo en el epígrafe 3.4.

**Séptima: Sobre las conclusiones 12 a 14. Presupuestos y modificaciones.**

Como se deduce de la lectura de la conclusión nº 12, el Informe no cuestiona la aprobación de los **presupuestos** del ICFEM, lo que está expresando es la no aprobación por el Consejo de Administración de los anteproyectos de presupuesto de los ejercicios 1996 a 1998. Y, como ya se indicó al referirnos a la alegación cuarta, esta circunstancia no se ha producido.

En cuanto a las **ampliaciones de crédito**, indicar que invocar el artículo 67 de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, que se refiere a las convalidaciones, presupone la existencia de vicios que deben ser subsanados.

**Octava: Sobre las conclusiones 15 a 20. Estados financieros.**

Por lo que se refiere a las **cuentas y presupuestos del ICFEM**, vuelve a insistir el alegante en su correcta aprobación. Lo que el Informe cuestiona en su conclusión nº 15 es la no adaptación de las cuentas a lo establecido en la normativa de aplicación, lo cual no ha sido rebatido por el alegante.

En cuanto a la **contabilización de los derechos por reintegros**, es preciso aclarar que la resolución de inicio del expediente de reintegro, de la que el alegante dice que tiene naturaleza declarativa y no ejecutiva, no es a la que se refiere el Informe en su conclusión nº 16 y en el capítulo correspondiente. El Informe se constriñe a la resolución que pone fin al procedimiento de reintegro previsto en el art. 36 del Decreto 337/1997. Se confunde la resolución de inicio con la que pone fin al procedimiento.

Sobre el **grado de ejecución del presupuesto**, tiene razón el alegante cuando plantea que no se ha tenido en cuenta en el Informe la no disponibilidad de los créditos a la hora de calcular el grado de ejecución de los presupuestos y, por ello, se introduce una modificación en el epígrafe 7.2 del Informe y en la conclusión nº 17.

Ahora bien, la Audiencia de Cuentas considera que el cálculo del grado de ejecución de los programas presupuestarios efectuado en el Informe no debe alterarse, puesto que a las cifras tanto de los créditos definitivos como de las obligaciones reconocidas no les afecta la declaración de no disponibilidad de los créditos efectuada por el Gobierno. Aunque sí debe tenerse en cuenta para valorar las causas de los grados de ejecución obtenidos.

**Novena: Sobre las conclusiones 21 a 23. El personal.**

En el primer párrafo de esta alegación viene a dar la razón a la Audiencia de Cuentas respecto a lo expresado en la conclusión nº 1 del Informe la cual, sin embargo y contradictoriamente, se cuestionaba en la Alegación Tercera A).

Respecto a la contratación con cargo a inversiones es cierto que se trata de una modalidad legal y, por tanto, conforme a derecho, lo que no lo es tanto, como plantea el Informe es que los proyectos de inversión sean inexistentes y que el personal contratado por esa vía desempeñe otras funciones distintas que para las que fue contratado.

Sobre la mención que se hace del Proyecto de Ley de Estatuto básico de la Función Pública, se señala que los Proyectos de Ley no constituyen fuente del Derecho.

Asimismo, reiterar lo ya señalado sobre las competencias de la Audiencia de Cuentas de Canarias: una de las fórmulas del control a realizar por esta Institución, permite fijar, “*la relación entre los medios empleados y los objetivos realizados, con la finalidad de evaluar el coste efectivo en la realización del gasto público*” (artículo 6.4 de la Ley 4/1989).

Por último, el fundamento de la conclusión nº 22 se encuentra en el análisis efectuado en el capítulo 8 del Informe.

**Décima: Sobre las conclusiones 24 a 31. Patrimonio, contratación y tesorería.**

En cuanto al inventario de bienes, la conclusión nº 24 lo que indica es la no inclusión en el inventario del Organismo la totalidad de sus bienes, con lo que eso implica de riesgo de pérdida por falta de control sobre el mismo; es, por tanto un riesgo para el patrimonio del Organismo.

Respecto al **seguro de los bienes del inmovilizado**, el Informe no alude al carácter de “obligatorio” como pretende el alegante. Efectivamente, como indica éste, el artículo 323 del Decreto 133/1988 no impone el seguro, pero sí lo prevé, en el sentido de que contempla esa posibilidad para determinados bienes. Y es precisamente eso lo que indica la conclusión nº 25 del Informe: “...determinados bienes deberían tener algún tipo de seguro con el fin...”.

En cuanto al **inmueble sede del organismo**, dice el alegante que se encuentra en el inventario general de la CAC, y así lo recoge el Informe en su pág. 79. Lo que es evidente es que no figura en el inventario del Organismo.

En cuanto a la conclusión nº 30, reiterar lo comentado en las consideraciones: la Audiencia de Cuentas es competente para analizar cualquier aspecto relacionado con la gestión económico-financiera del ente fiscalizado, y la inversión en activos financieros sin duda lo es, y para poner de manifiesto cuestiones que, aunque no sean obligaciones legales, considere necesarias y convenientes. El hecho de que se recoja en una conclusión no implica que sea un incumplimiento legal, si así fuera, el propio texto de la conclusión así lo indicaría.

Sobre el Plan de disposición de fondos, es aplicable lo comentado en el párrafo anterior. La conclusión nº 31 no simula ninguna infracción, sino que pone de manifiesto un hecho constatado, el cual no ha sido cuestionado por el alegante, que sirve de base para la formulación de una recomendación, la nº 12, destinada al Gobierno.

**Undécima: Sobre la conclusión 32. Aspectos generales de las subvenciones.****A) Las actuaciones de seguimiento y reintegro se iniciaron en 1996.**

Aunque se alega que las actuaciones de seguimiento y reintegro de subvenciones se iniciaron en 1996, los datos que se aportan son coincidentes con los contenidos en el Informe (página 89). El que se haya dictado la Orden a que se refiere el alegante, en marzo de 1996, no justifica que se hayan iniciado actuaciones de reintegro de subvenciones en esa fecha. La Audiencia de Cuentas tiene constancia de que el proceso de seguimiento y reintegro de subvenciones se inició, con carácter sistemático, en 1997.

**B) Expediente “pendiente de justificar” no equivale a expediente “sin justificar”.**

En cumplimiento de los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público (apartado 4.2.4.8) el Informe tiene en cuenta la información que se considera relevante, referida a los hechos acaecidos desde el periodo de la fiscalización, hasta la conclusión del trabajo de campo. En este caso, se consideró conveniente aportar la información obtenida de la Intervención Delegada, sobre las subvenciones pendientes de justificar a la fecha de cierre de los trabajos. La Audiencia de Cuentas intentó contrastar los datos aportados por la Intervención, con los manejados por el ICFEM, pero esta tarea fue imposible, sencillamente porque el Instituto no disponía de tal información. Huelga, por tanto, todo comentario sobre el alcance infundado y absolutamente desconectado de la realidad del Instituto que hace el alegante.

El Informe, tanto en la conclusión nº 32 como en su desarrollo en el epígrafe 12.2, siempre se refiere a subvenciones “pendientes de justificar”. Y, tal como el propio alegante reconoce, una subvención desde que se concede está pendiente de justificar.

1º.-Se señala, en primer lugar, por el Sr. Díaz Domínguez, la distinción entre subvenciones “pendientes de justificar” y “sin justificar”, argumentando a continuación que el concepto “sin justificar” no es pacífico. Se dice textualmente “*Como se explicará más adelante, pese a la rotundidad del Informe, la determinación del ‘dies a quo’, es harto complicado en la medida que las bases de las convocatorias de las subvenciones, suelen omitir el plazo para la justificación voluntaria del empleo de las subvenciones recibidas, lo cual obliga a formular requerimientos a los beneficiarios*”. Tal afirmación es lo suficientemente aclaratoria del desconocimiento del alegante sobre la aplicación de los principios sobre legalidad financiera al fenómeno subvencional. Habrá que recordar una vez más, que nos situamos en un procedimiento de gasto y, por ello, precisamente las fases de justificación y reintegro subvencional constituyen las fases más representativas de esa legalidad financiera, que como ya se ha apuntado con anterioridad, se entrecruza con la administrativa en la actividad observada.

A este respecto, parece olvidar el alegante que nos encontramos ante fondos o caudales públicos y que las fases de justificación y reintegro responde a una dinámica de protección del Bien Jurídico Hacienda Pública. Situados en el tipo de subvenciones analizadas en el Informe, en la conclusión 32, y atendida la normativa específica, la misma que el alegante afirma desconocerse por esta Audiencia de Cuentas, nos hallamos en presencia de “subvenciones ex ante” (circunstancia que sin embargo no cuestiona el alegante), tal y como se deduce, entre otros, de los Decretos 198/1994, de regulación de las acciones de Formación Profesional Ocupacional en la Comunidad Autónoma, Decreto 70/1996, de 18 de abril, por el que se regulan las medidas de actuación dirigidas a la Formación Profesional Ocupacional en la Comunidad Autónoma de Canarias, así como las bases para el acceso y mantenimiento de la condición de Centro Colaborador homologado, modificados por Decretos 230/1996, de 1 de agosto, y 249/1996, de 12 de septiembre, Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, de regulación del Plan Nacional de Formación

e Inserción Profesional. Si nos hallamos ante “subvenciones ex ante”, debiera de conocer el redactor de las alegaciones:

a) Que los fondos públicos en ellas empleados están afectados al fin como actividad a desarrollar por el beneficiario (recuérdese que el fin constituye causa reglada de tales subvenciones); que no puede ser excepcionada por la discrecionalidad administrativa, lo que resulta incuestionable para nuestro máximo Órgano Fiscalizador, así la Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, de fecha 12 de mayo de 1997 establece en su Fundamento de Derecho Tercero: “...*La responsabilidad contable necesita para aparecer como tal que concurran una serie de elementos calificadores, siendo tal vez, el más característico el de menoscabo o daño a los fondos públicos de que se trate. En el caso que nos ocupa el perjuicio a los fondos subvencionados no se produce cuando éstos se pagan al beneficiario de la ayuda, dado que estamos ante una ‘subvención ex ante’ y la salida material de caudales viene acreditada por la recepción misma del perceptor. El perjuicio surge por la no justificación de los fondos recibidos, al no aplicarse a la finalidad a la que estaban destinados...*” (S-6. Reseña de Resoluciones de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas).

b) De acuerdo con tales criterios, la misma Jurisprudencia del Tribunal de Cuentas señala que dos son los objetivos que ha de cumplir la justificación de las subvenciones: acreditar que las cantidades de que se trata se han aplicado a las finalidades para las que fueron concedidas y demostrar los resultados obtenidos. De la importancia de la justificación es fiel reflejo la Moción del Tribunal de Cuentas sobre subvenciones, de 29 de julio de 1993 (BOE, de 25 de enero de 1994), sobre medios probatorios en la aplicación de los fondos subvencionales recibidos y medios probatorios de los resultados obtenidos. Es más, la rigurosidad en la exigencia de justificación de las subvenciones, se ha exigido por el Órgano supranacional, INTOSAI, en la que se integra el mismo Tribunal de Cuentas, que ha señalado en la última revisión realizada sobre “las normas de auditoría”: “La obligación de rendir cuentas por parte de las personas o entidades que manejen recursos públicos, está cada vez más en la conciencia de todos, por lo que hay una mayor necesidad de que dicha obligación se cumpla de forma concreta y eficaz”. Por otra parte, el propio artículo 34.3 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, establece, la obligación legal de rendición de las cuentas de los perceptores, que como es norma general en los Órganos de Control Externo, se materializa en la obligación de justificar las subvenciones recibidas, así lo ha expresado la Jurisprudencia del Tribunal de Cuentas en Sentencias de la Sala de Apelación de fechas, 29 de octubre de 1992, Auto de 24 de julio de 1992, Sentencia de la Sala de Justicia de 26 de marzo de 1993, de 20 de mayo de 1993.

c) La importancia de la justificación, y por lo tanto del señalamiento de un plazo para justificar la subvención estriba en que en tanto en cuanto nos hallamos antes fondos de titularidad pública, y no se realice la justificación en el plazo determinado preceptivamente, deberá de iniciarse el procedimiento de reintegro, que como afirma la doctrina del Tribunal de Cuentas: “*materialmente considerado es un procedimiento administrativo de exigencia de responsabilidades contables*”. Por tales razones jurídicas, la doctrina y



jurisprudencia del Tribunal de Cuentas, amparada en su normativa, se muestra compacta al afirmar: “*Se estará ante un supuesto de alcance o malversación cuando exista carencia total o parcial de justificantes de la aplicación dada a los fondos. Por el contrario, podrá constituir responsabilidad distinta del alcance la ausencia de la documentación acreditativa de los resultados obtenidos o de las cargas impuestas así como las irregularidades en la aplicación de los fondos puestas de manifiesto en la documentación justificativa del gasto a menos que a partir de ésta se demuestre su desvío a fines particulares del perceptor o de un tercero, en cuyo caso el supuesto (malversación) sería equiparable al alcance*”.

d) En consonancia con los criterios expuestos, el legislador estatal y en este caso el autonómico, regulan como causa que de origen al inicio del procedimiento de reintegro: “el incumplimiento del deber de justificación **en plazo** del empleo de los fondos recogidos en concepto de subvención” art. 81 del TRLGP, artículo 55.12 c) de la Ley 7/1984, reguladora de la Hacienda Pública Canaria. La falta de justificación no sólo se erige en causa de inicio del procedimiento de reintegro, sino que además constituye causa de inicio del procedimiento administrativo sancionador (art. 52-bis LHPC), procedimiento administrativo de responsabilidad contable (regulado en el artículo 141.1 f) TRLGP y Real Decreto 700/1988), procedimiento ante la jurisdicción contable, exista o no previo expediente administrativo se erige en causa de responsabilidad contable, que pudiera darse los requisitos caracterizadores de los mismos ser causa de responsabilidad contable por alcance o no (Auto Departamento 3º, de 15 de septiembre de 1994, Auto de la Sala de Justicia, de 24 de febrero de 1995, Sentencia de la Sala de Apelación, de 29 de octubre de 1992, 20 de mayo de 1993 y artículos 38.1, 42.1 y 43 de la Ley Orgánica reguladora del Tribunal de Cuentas 2/1982 y artículos 49.1 y 72 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas). Y por último, si se superan las condiciones previstas de cuantía y los requisitos penales, el procedimiento penal por delito de fraude de subvenciones (art. 308 CP).

A la vista de las argumentaciones planteadas, de la importancia evidente de la fase de justificación, de las graves consecuencias derivadas del incumplimiento de la obligación de justificar, de la ineludible medida de protección y garantía de los fondos o caudales públicos que constituye, y de la propia exigencia legal establecida en el artículo 10 m) del Decreto 337/1997, como estableciera el Decreto 6/1995 (no exceptuada por la normativa específica aplicable a este tipo subvencional), que al fijar con carácter general, los requisitos mínimos que deben contener las bases de las convocatorias, señala “**PLAZO** en el que los beneficiarios deben justificar el empleo de los fondos públicos recibidos y acreditar la realización de la actividad o conducta, así como el coste real de las mismas”.

Esta Institución se pregunta: ¿cómo puede manifestarse por el alegante que “*las subvenciones suelen omitir el plazo para la justificación voluntaria del empleo de las subvenciones recibidas lo cual obliga a formular requerimiento a los beneficiarios*,”? Es que, acaso, se desconocen los preceptos constitucionales (art. 9.1, 32 CE) y el deber ineludible, que corresponde a la Administración Pública, de velar por la correcta aplicación de los fondos de titularidad

pública, que deberá garantizar la protección del Bien Jurídico Hacienda Pública, y que la justificación es un mecanismo de garantía y cautela en esa correcta aplicación, puesto que la finalización del plazo de justificación supone el punto de partida, tal y como afirma, la Jurisprudencia consolidada del Tribunal de Cuentas del inicio del procedimiento para la exigencia de responsabilidades contables derivadas de la actuación subvencional, y tal y como se ha indicado de responsabilidades administrativas y penales. Igualmente se pregunta este Órgano de Control Externo, ¿en qué inexistente precepto normativo, fundamenta el alegante el periodo de “justificación voluntaria” y de requerimientos?, porque es obvio que el legislador sólo alude a un “único” plazo en la justificación de las subvenciones, y más aún ¿en qué preceptos se fundamenta la inacción negligente de la Administración en el establecimiento de las garantías y cautelas que le demanda la protección del Bien Jurídico: Hacienda Pública?. Téngase en cuenta que una de sus manifestaciones reside en velar por el cumplimiento riguroso de la obligación de justificación de las subvenciones por el perceptor, y para ello debe establecer un plazo específico en que hacerla efectiva, puesto que además no se puede olvidar que nos hallamos ante subvenciones “ex ante”, de justificación diferida o prepagables. El alegante incurre en una clamorosa contradicción si, tras realizar una extensa distinción entre los conceptos “pendientes de justificar” y “sin justificar” y situar en el segundo –según sus propias palabras– sólo aquellas en las que transcurre el plazo legal o reglamentario previsto para justificar que la actividad subvencionada fue efectivamente realizada, afirma que las propias bases de las convocatorias suelen omitir el plazo para la justificación.

Por otro lado, continúa el alegante manifestando: “*...No es suficiente con que el plazo transcurra, reiterada jurisprudencia exige una interpretación material, no formal del deber de justificar (no se cita dicha jurisprudencia por el alegante). Si el beneficiario acredita haber realizado la actividad, incluso fuera de plazo, la subvención debe darse por justificada, sin que proceda acordar su reintegro*”. El alegante confunde diversas cuestiones. Una cosa es el efecto subsanatorio que permitiría la justificación aún fuera de plazo, permitido aún iniciado alguno de los cinco procedimientos exigibles, por cuanto se trata de proteger el Bien Jurídico Hacienda Pública y el objeto no es otro que la justificación del destino dado a esos fondos públicos, que puede producirse antes de que se produzca la resolución de aquéllos, y se dicte el acuerdo que ponga fin al procedimiento, y otra cosa es que aquella posibilidad justifique el incumplimiento por la Administración de la obligación de velar porque se cumplan las medidas de garantía, cautela y protección de los fondos públicos, estableciendo un plazo riguroso para el cumplimiento de la obligación de justificación por parte de los perceptores, así como una realización rigurosa de las actuaciones de comprobación o inspección de los fondos en la actividad o la conducta para la que fue concedida la subvención (de ahí la especial importancia que a la justificación y medios de la misma, concede la Moción del Tribunal de Cuentas, ya referida).

De lo expuesto se concluye por esta Audiencia de Cuentas, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal de Cuentas, frente a lo sostenido por el alegante, que la justificación subvencional no es “voluntaria”, es “preceptiva”

para la Administración en su establecimiento y, en todo caso, “obligatoria e ineludible” para el perceptor.

### C) Otras reflexiones generales sobre subvenciones.

La apreciación por parte de la Audiencia de Cuentas de indicios de responsabilidades no deviene de la aplicación de la normativa sino de la vulneración de la misma que se concreta en los hechos que se reseñan en el Informe.

Se alega que el porcentaje de la muestra de expedientes de subvenciones analizada representa el 2'3% del número total de expedientes tramitados por el ICFEM y que no se dice nada del margen de error de un tan reducido porcentaje. La Audiencia de Cuentas sostiene que la muestra seleccionada, obtenida de forma aleatoria y por métodos científicos, es representativa de la población y, por tanto, válida para establecer conclusiones sobre el conjunto de los expedientes. No obstante, en el Informe no se expresan conclusiones generales sobre la totalidad de las subvenciones, sino que sólo se indican las incidencias detectadas en los expedientes analizados.

### Duodécima: Sobre la conclusión 33. La autorización provisional de inicio de los cursos es conforme a Derecho.

El alegante, en la página 27 de su escrito, tras aludir a las distintas irregularidades detectadas por la Audiencia de Cuentas, refiere en primer lugar: al “*Acuerdo del Pleno del Consejo de Administración del ICFEM, autorizando el inicio de los cursos, con independencia de que se continúen los trámites administrativos que establece la normativa de aplicación con posterioridad*”, sin embargo, según consta en la documentación obrante en los archivos de esta Institución, los términos literales del mismo difieren, una vez más, de la redacción dada por el alegante. El ACTA DE LA SESIÓN DEL PLENO DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL INSTITUTO CANARIO DE FORMACIÓN Y EMPLEO, celebrada en Las Palmas de Gran Canaria, en fecha cinco de septiembre de 1997, en el punto tercero indica textualmente: “*El Director del ICFEM solicita el parecer del Consejo acerca del comienzo de los cursos sin resolución de inicio dictada, acordando el Pleno del Consejo de Administración autorizar a las entidades beneficiarias de las subvenciones objeto de la convocatoria efectuada por Orden, de 9 de julio de 1997, del Consejero de Empleo y Asuntos Sociales, para que inicien las acciones de formación que le han sido asignadas, a partir del día 15 de septiembre del presente año, independientemente de que se lleven a cabo todos los actos administrativos, que establece la normativa de aplicación, con posterioridad a la fecha de comienzo antes señalada*” (los subrayados corresponden a la Audiencia de Cuentas). Resultan evidentes las diferencias existentes entre el criterio sostenido por el alegante, que encuadra el acto resolutorio de inicio de las actuaciones subvencionadas como un acto integrado en el procedimiento con anterioridad a la resolución de concesión como medida provisional, y los términos literales del Acuerdo del Pleno del Consejo.

Una conclusión rigurosa sobre la aceptación o no por éste Órgano de Control Externo, de las alegaciones vertidas en este apartado, exige un triple análisis: sobre el procedimiento aplicable a la modalidad subvencional analizada, sobre la conexión entre el procedimiento normati-

vamente preceptuado y el acuerdo cuestionado, atendidos los términos del Acta que lo refleja, y sobre la posibilidad de un acto resolutorio de inicio de la actividad, con anterioridad al acto formal de concesión de las subvenciones y sobre las posibilidades de conformarlo jurídicamente como una medida provisional, considerando la modalidad subvencional que se examina.

1º) El alegante expresa en este apartado: “*este es el caso que mejor ejemplifica las deficiencias del Informe: se desconoce la normativa específica de aplicación a esta clase de subvenciones, se enjuicia un acto de trámite separándolo del procedimiento del que forma parte, más aún, del punto anterior del orden del día de la sesión en la que fue aprobado*”. La Audiencia de Cuentas no acepta tales críticas. Para demostrar lo erróneo de tales manifestaciones se partirá del mismo relato procedimental del que parte el alegante.

En primer lugar, resulta errónea la referencia al desconocimiento de esta Institución respecto de la normativa específica a esta clase subvencional pues en la fiscalización de tales subvenciones, se ha aplicado estrictamente la normativa prevista en el Decreto 70/1996, de 18 de abril, modificado por los Decretos 230/1996, de 1 de agosto, y 249/1996, de 12 de septiembre, sobre medidas dirigidas a la formación profesional ocupacional, así como la Orden, de 9 de julio de 1997, por la que se efectúa convocatoria para la aprobación de determinadas medidas de actuación dirigidas a la formación profesional ocupacional y para la concesión de subvenciones en el año 1997, así como la Orden 10 de julio de 1996, por la que se aprueban las bases generales que regirán las convocatorias en materia de formación profesional ocupacional.

La tramitación de la solicitud presentada por el interesado, a la luz de la normativa (art.15 Decreto 70/1996) deberá de cubrir las siguientes fases: 1) solicitud, 2) estudio, comprobación y selección de las solicitudes, a cuyo efecto se constituirá una Comisión Técnica, que elaborará una relación provisional motivada de solicitudes que han cumplido o no la convocatoria, de la que se dará traslado por el Director del ICFEM al Presidente del Organismo, 3) propuesta de aprobación y concesión de las respectivas subvenciones, elevada por el Presidente del ICFEM al Consejo de Administración, 4) informe del Consejo del ICFEM, y 5) resolución de aprobación y concesión de subvenciones que el Director de dicho Organismo dictará, en función de los créditos disponibles.

El procedimiento referido, entiende esta Audiencia, deberá de ser aplicado estrictamente y con rigor, pues tal y como manifiesta la doctrina cualificada del Tribunal de Cuentas, la discrecionalidad presente en el acto subvencional, no impedirá en modo alguno la existencia de elementos reglados en el mismo acto, tales como: a) el procedimiento, que no podrá ser alterado en ninguno de sus términos, b) la competencia, c) la consignación presupuestaria, como manifestación de la legalidad financiera presente en todo acto subvencional, d) el fin reglado de la actividad subvencional.... Se le recuerda el alegante que, como señalaba la antigua Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 en su exposición de motivos, “la discrecionalidad, no puede referirse a la totalidad de los elementos de un acto, a un acto en bloque..., la discre-



cionalidad, por el contrario, ha de referirse siempre a alguno o algunos de los elementos del acto”.

2ª) Una vez determinada la importancia del procedimiento y la rigurosidad exigida en el mismo, esta Institución manifiesta su discrepancia con el alegante, por entender que a la luz del Acta cuestionada, se observan deficiencias procedimentales.

En el segundo punto del Orden del día del Acta, correspondiente a la sesión del Pleno del Consejo de Administración del ICFEM, celebrada el día 5 de septiembre de 1997, consta textualmente: “*El Presidente toma la palabra en relación al tema entregando a los miembros del Pleno los listados por los que se asignan los cursos individualizados de FPO, en virtud de la convocatoria del ejercicio 1997, publicada al efecto en el Boletín Oficial de Canarias, aclarando que la asignación se hace en base a la priorización de unos criterios cuales son: ‘...El Presidente sugiere constituir un grupo de trabajo para que se reúna con el Director del ICFEM al objeto de aclarar dudas y realizar el reajuste definitivo’.* El Director del ICFEM expone que se han presentado solicitudes por valor de 4.200.000.000 de pesetas y sólo se van a conceder 1.420.000.000. Añade que la Orden de Convocatoria incluía los criterios de baremación los cuales se han aplicado, siendo los únicos colectivos primados los de difícil inserción. Uno de los criterios seguidos es que no se puede dar más de dos cursos por aula y se han mantenido los cursos de hostelería y construcción.

**D. J.J.D.** (Secretario General Técnico de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, Vocal del Pleno del Consejo de Administración del ICFEM, en representación del Gobierno de Canarias), **expone que se trata de un procedimiento reglado y que al tratarse de subvenciones genéricas se debe emitir informe por el Consejo previamente a su concesión.** El Presidente aclara que en esta sesión del Consejo se aprueba la asignación... El Pleno aprueba por unanimidad la propuesta de asignación de cursos individualizados de FPO presentada por la Dirección del ICFEM, y facultar al Director para modificar la propuesta de asignación objeto de aprobación, ajustándola a las solicitudes que se hayan presentado por los Centros, relativas a modificaciones de sedes o de horas de duración de los cursos, y para asignar nuevos cursos, en caso de producirse renunciadas por Centros a los que se les hayan concedido.”

En el punto tercero denominado “Otros asuntos”, del Orden del día se hacía constar: “*El Director del ICFEM solicita el parecer del Consejo, acerca del comienzo de los cursos sin resolución de inicio dictada, acordando el Pleno del Consejo de Administración autorizar a las entidades beneficiarias de las subvenciones objeto de la convocatoria, efectuada por Orden, de 9 de julio de 1997, del Consejero de Empleo y Asuntos Sociales, para que inicien las acciones de formación que le han sido asignadas a partir del día 15 de septiembre del presente año, independientemente de que se lleven a cabo todos los actos administrativos que establece la normativa de aplicación, con posterioridad a la fecha de comienzo antes señalada*” (los párrafos subrayados lo son por la Audiencia de Cuentas).

Del examen de tal acta, se observa: 1ª) Una provisionalidad, que no debía de ser tal, en la valoración de las solicitudes, por cuanto se supone que la actuación de la Comisión Técnica, ya se debería de haber producido, atendido el momento procedimental, y pese a ello, por el Presidente se sugiere constituir un grupo de trabajo para que se reúna con el Director del ICFEM, al objeto de aclarar dudas y realizar el reajuste definitivo. 2ª) Se añade una advertencia legal, por uno de los miembros de la Comisión, sobre el carácter reglado del procedimiento y la preceptividad de la emisión de informe por el Consejo (recuérdese que la actuación del Consejo se limita a la emisión de dicho informe, conforme al artículo 15 del Decreto citado). Sin embargo, por el Presidente se aclara que en esta sesión del Consejo se aprueba la asignación, esta circunstancia fundamenta las referencias contenidas en el Informe sobre el perfecto conocimiento que se ostentaba del procedimiento aplicable, y pese a ello la actuación divergente respecto a aquél. Circunstancia confirmada por el alegante, pues en la página 31 de las alegaciones, expresa: “*...Es innegable también que la decisión se adoptó a sabiendas, los miembros del Consejo sabían cuál era la situación (propuesta de adjudicación y tiempo de impartición de los cursos limitada)*”. 3ª) El acuerdo plenario aprueba la propuesta de asignación de cursos individualizados de FPO y faculta al Director para modificar la propuesta de asignación, y asignar nuevos cursos en caso de renunciadas.

3ª) Las acciones formativas subvencionadas, objeto de examen en esta conclusión del Informe, se integran en la categoría genérica de “subvenciones ex ante”; luego el otorgamiento de la subvención se realiza para el desarrollo de una actividad futura, resultando los fondos públicos en ellas empleados afectados a la realización de aquélla, así se desprende del Decreto 70/1996, (tal y como estableciera el Decreto 198/1994), y el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, de regulación del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

Si las modalidades subvencionadas pertenecen a la categoría “ex ante”, consecuencia lógica de ello será la exigibilidad, en los supuestos examinados, de la resolución de concesión y otorgamiento de la subvención, que corresponde al Director, **con carácter previo** a la realización de la actividad de formación subvencionada, como acto decisorio de este procedimiento y manifestación final de la acción administrativa, generadora de derechos y obligaciones tanto para la Administración, como para el destinatario. Por este motivo, esta Audiencia considera ilegal que, en virtud de una propuesta de asignación como la aprobada por el Consejo, se autorice a las entidades denominadas “beneficiarias” la realización de la actividad subvencionada previa a la resolución de otorgamiento y concesión de la subvención. Máxime considerando que la condición de beneficiario debe adquirirse tras la concesión.

Por otra parte, tampoco se acepta la calificación que realiza el alegante, del citado acuerdo del Consejo de Administración, como una medida provisional, de las previstas en el artículo 72 de la Ley 30/1992, en base a los siguientes argumentos:

- Desde el punto de vista competencial, el artículo 72 exige que sea el órgano administrativo competente para

resolver, el que adopte de oficio o a instancia de parte, la medida provisional. Por lo tanto, si tal y como indica el artículo 15 del Decreto 70/1996, el órgano competente para “resolver” el procedimiento subvencional es el Director (resuelve la aprobación y concesión subvencional), afirmar que tal medida es provisional, supondría reconocer que ha sido dictada por Órgano manifiestamente incompetente, y por lo tanto incura en causa de nulidad regulada por el artículo 62 de la Ley 30/1992 (modificada por la Ley 4/1999), puesto que además la actuación procedimental del Consejo en este ámbito subvencional, se agota en la emisión de informe, ostentando aquél funciones no “resolutorias” en la concesión y otorgamiento de las subvenciones.

- Constituye característica esencial de las medidas provisionales del art. 72 citado que las mismas no constituyan una resolución anticipada de la cuestión sometida a decisión, como afirma GARCÍA DE ENTERRÍA. Por tal motivo, no puede entenderse que el Acuerdo del Consejo de Administración sea una medida provisional por cuanto anticipa los efectos de la resolución de concesión de la subvención: por un lado, otorga la cualidad de “beneficiario”, algo que sólo podría ser realizado por la resolución del Director como acto decisorio y generador de derechos y obligaciones en el procedimiento subvencional, y, por otro lado, se está autorizando anticipadamente la realización de la actividad, que constituye el fin reglado subvencional.

Por los razonamientos expuestos este Órgano de Control Externo, no acepta las críticas vertidas por el alegante y expuestas al inicio de la exposición de este apartado, por cuanto el relato jurídico expuesto, es una muestra lógica de que: ni se desconoce la normativa específica de aplicación a esta clase de subvenciones, ni se enjuicia un acto de trámite separándolo del procedimiento del que forma parte. Más aún, a la luz de la normativa expuesta se deduce que tal acuerdo constituye una infracción del ordenamiento jurídico, de la que el alegante se ufana en proclamar que se adoptó a sabiendas (ver pág. 31 de las alegaciones).

#### **Decimotercera: Sobre la conclusión 34. La homologación provisional de los centros colaboradores.**

Fundamenta el alegante sus argumentaciones en la aplicación del artículo 9.3, párrafo 3º del Decreto 70/1996, de 18 de abril, confirmando la aplicación de la figura de la “homologación provisional”, respecto de las medidas de actuación dirigidas a la Formación Profesional Ocupacional en la Comunidad Autónoma de Canarias, llegando a la conclusión siguiente: *“En consecuencia, un centro pendiente de homologación puede solicitar esas subvenciones para impartir cursos de formación profesional ocupacional. Pero es que esa previsión no es un ‘invento’ de la convocatoria. Esa posibilidad aparece regulada en la base 3ª de la Orden de 10 de julio de 1996, por la que se aprueban las bases generales a que habrán de someterse las convocatorias públicas, para la aprobación de determinadas medidas de actuación dirigidas a la Formación Profesional Ocupacional, y para la concesión de las correspondientes subvenciones”*.

A la vista de las alegaciones, y el examen de la normativa aplicable, se realizan las siguientes argumentaciones:

1ª) Efectivamente la fórmula de “homologación provisional”, se recoge en el artículo 9.3 del Decreto 70/1996,

pero “omite”, sin embargo el alegante, que son varias las modalidades de las medidas de actuación dirigidas a la formación profesional ocupacional, tal y como señala el artículo 2 del citado Decreto, y la fórmula de “homologación provisional” sólo se prevé respecto a la modalidad “acciones formativas para la contratación” (las subvenciones examinadas por la Audiencia no responden a esta modalidad). Sin embargo, no se regula, en la normativa aplicable, tal fórmula para las modalidades examinadas por este Órgano en el presente Informe, que son las reguladas en la Orden de 9 de julio de 1997, que sirve de base al Acuerdo del Consejo de Administración, autorizando el inicio de los cursos: y que serán las modalidades de “cursos individualizados de formación profesional ocupacional” y “programas formativos dirigidos a colectivos de difícil inserción”.

2ª) La base tercera de la Orden de 10 de junio de 1996, citada por el alegante, establece literalmente: *“Podrán solicitar la aprobación de las medidas de actuación, y la concesión de las correspondientes subvenciones, las personas físicas o jurídicas a que se refieren, respectivamente, los art. 6.1, 10 y 12.1 del Decreto 70/1996, que, con anterioridad a la publicación de cada convocatoria en el Boletín Oficial de Canarias, hayan solicitado la homologación de la correspondiente especialidad formativa, salvo que se trate de acciones formativas para la contratación, en cuyo caso bastará con obtener la autorización prevista en el artículo 9.3 del referido Decreto antes de que comience la acción”*.

Es preciso aclarar que, conforme al artículo 3.2 del Decreto 70/1996, podrán realizar todas las medidas de actuación cualquiera que sea la modalidad, toda una serie de entidades, si cumplen la condición de que desarrollen aquéllas “a través de sus **Centros homologados** con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 24 del presente Decreto y previa aprobación de la correspondiente acción en la forma prevista en el artículo 15”. Y en virtud del citado artículo, será preciso para realizar tales medidas de actuación y obtener la oportuna subvención, la homologación del Centro Colaborador y de la especialidad formativa a desarrollar en el mismo.

De la interpretación conjunta del Decreto y la Orden citada por el alegante, se concluye que:

- En las modalidades de medidas de actuación examinadas en el Informe, arriba reseñadas, con **carácter previo a la realización de la actuación y a la concesión de la subvención, deberá de ostentarse la condición de Centro homologado y homologada la especialidad formativa a impartir.**

- El alegante confunde los términos. Una cosa es el momento en que pueda formularse la solicitud de homologación, que podrá serlo con anterioridad a la publicación de cada convocatoria subvencional en el BOC, y otra el momento en que se debe de ostentar la cualidad de homologado, que deberá de poseerse, en el momento de concesión de las subvenciones, y en todo caso, en el momento de desarrollo y realización de la actividad subvencionada, pues se vuelve a reiterar nos hallamos ante subvenciones “ex ante”. Y no olvide el alegante que la conclusión nº 34 del Informe explicita que la homologación provisional, **se concede en todos los casos en fecha posterior al referido acuerdo del Consejo de Administración, y en algunos casos, en fecha posterior al comienzo de los cursos autorizados.**

3º) Si el desarrollo de la actuación, y el inicio de los cursos subvencionados, se produjo, en determinados supuestos, como se hace constar en el Informe, con anterioridad a “la homologación provisional” (fórmula no prevista normativamente, tal y como se indicó, para las modalidades examinadas por la Audiencia de Cuentas “cursos individualizados de FPO y programas formativos dirigidos a colectivos de difícil inserción), resulta obvio el incumplimiento normativo, por cuanto el desarrollo de la medida de actuación se inicia sin ostentarse la condición de homologado. Por otro lado ¿cómo explicar que el acuerdo del Consejo de Administración de fecha 5 de septiembre de 1997, autorizara el inicio de la acción o de la medida de actuación, antes de la resolución de concesión, atribuyendo la condición de “beneficiario”, a algunas Entidades que aún no ostentaban la condición de “homologadas”, por cuanto tal condición dependía de Resolución posterior del Director del ICFEM?

4º) No se acepta la calificación que realiza el alegante de la Resolución de “homologación provisional,” como una medida provisional del artículo 72 de la LRJPAC, cuando ya se ha apuntado, ostentaría, según las propias palabras del alegante, un efecto “resolutorio”.

5º) Por último, no aporta el alegante elementos fácticos, que permitan desdejar los hechos constatados en el Informe de fiscalización, respecto a la conclusión nº 34.

#### **Decimocuarta: Sobre la conclusión 35. El abono anticipado de las subvenciones.**

Se señala por el alegante el error de esta Institución al no responder la conclusión plasmada en el Informe a las normas específicas aplicables a esta clase de subvenciones.

Sin embargo, respecto a sus argumentos se realizan las siguientes observaciones:

1º) El Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación Profesional e Inserción Profesional, fue desarrollado por la Orden de 13 de abril de 1994, respecto a la cual, expresa literalmente el alegante: “*En este sentido el artículo 11.2 de la Orden de 13 de abril de 1994... establece como norma general el abono anticipado del 75% del importe de la subvención de formación a los beneficiarios. Las convocatorias posteriores de esta clase de subvenciones se limitan a recoger este criterio (anualmente desde la Orden de 14 de octubre de 1994, BOC nº 129, de 21 de octubre)...*”. Sin embargo, el alegante no transcribe correctamente la norma, pues el citado art. 11.2 de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social establece: “Podrá adelantarse a los Centros Colaboradores, en concepto de anticipo, después de aprobada la programación y antes del comienzo de los cursos, **hasta el 50 por 100 de la subvención total**”.

Por lo razonado, cabe concluir, respecto a la cuantía del abono anticipado, que no es cierta la afirmación del alegante al expresar: “*Las convocatorias posteriores de esta clase de subvenciones se limitan a recoger este criterio...*” (el criterio general del abono anticipado del 75% del importe de la subvención de formación a los beneficiarios), por cuanto la normativa estatal remite a un abono anticipado en cuantía de 50%.

2º) La referencia a la disposición adicional segunda del Decreto 124/1994, de 20 de junio, al que alude el alegante,

no resulta aplicable al contexto de las subvenciones examinadas por la Audiencia de Cuentas en esta conclusión, pues aquél afecta a subvenciones tendentes a la formación y mantenimiento de empleo y las examinadas en este apartado son las referidas a la formación profesional ocupacional.

3º) Es cierto que la exención en la prestación de garantías es una posibilidad admitida por el ordenamiento jurídico autonómico (si bien la normativa estatal es restrictiva al respecto, pues el artículo 11.3 de la Orden, de 13 de abril de 1994, regula con rigurosidad la prestación de garantías por parte de las entidades receptoras de subvenciones a cuenta con carácter previo al percibo de los anticipos). Ahora bien la excepción de garantías en los supuestos de abono anticipado, en modo alguno, constituyen una regla general a la luz de la normativa aplicable, como pretende el alegante. Más al contrario, al constituir una excepción a la regla general, que es la prestación de tales garantías en protección de los fondos públicos, por ello se incluye en la normativa específica bajo la justificación de la existencia de “un interés público y social”. Nada impide que esta Audiencia de Cuentas, en el correcto ejercicio de sus funciones, en las conclusiones que realice, tendentes a la protección de los fondos públicos y el cumplimiento de la legalidad financiera, advierta sobre las consecuencias que conllevan el tender a configurar en la práctica, como generalidad, algo que debiera ser una excepción, y como tal subyace en la filosofía del legislador autonómico en el mismo artículo 52.10, último párrafo, de la Ley de la Hacienda Pública Canaria: “...**No obstante**, se podrá prever supuestos de abono anticipado **con las garantías precisas a favor de los intereses públicos**, en los términos que se establezcan reglamentariamente...”.

4º) No se acepta la consideración del alegante al señalar, que la normativa específica admite como regla general el abono anticipado de las subvenciones, en primer lugar porque el abono anticipado constituye una excepción a la regla general del abono subvencional, refuerza este argumento la legislación de la Hacienda Pública Canaria en el precepto arriba citado y la misma normativa básica en materia subvencional, preceptos que en modo alguno podrá obviar un Decreto autonómico específico, pues incurriría en contravención del principio de jerarquía normativa, y por otro lado esto que resulta obvio, se desprende de la misma normativa aportada por el alegante, así el Decreto 198/1994 en la Disposición adicional establece: “Dado el interés público y social de las subvenciones que regula el presente Decreto, los beneficiarios, **en el supuesto de pago anticipado**, quedarán exentos de prestación de garantías”. Los términos del precepto son claros: el abono anticipado constituye una excepción al sistema de abono subvencional en la misma normativa específica, como no puede ser de otra forma si no se quiere conculcar el principio de legalidad y jerarquía normativa.

5º) Por último, no aporta el alegante elementos fácticos que desdigan hechos constatados por la Audiencia de Cuentas en esta conclusión: por un lado, que se efectúe el abono anticipado a determinadas entidades beneficiarias que ya habían concluido la actividad (el artículo 29 del Decreto 337/1997, establece como justificación “que el beneficiario acredite ante el órgano gestor que no puede desarrollar la actividad o conducta sin la entrega de fondos



públicos”) y, por el otro, el que se admita respecto a beneficiarios que no han justificado las subvenciones concedidas con anterioridad (que contrasta con la férrea exigencia de garantías que establece el legislador autonómico en el artículo 52.10 de la Ley de la Hacienda Pública Canaria).

#### **Decimoquinta: Sobre la conclusión 36.**

La Administración tiene que ser estricta y rigurosa en el cumplimiento de los plazos establecidos en sus propias Órdenes. El artículo 47 de la LRJPAC señala que los términos y plazos establecidos en esa y otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones.

#### **Decimosexta: Sobre las conclusiones 37 a 44.**

En las **conclusiones nº 37 y 38** el Informe indica que los gastos materiales y generales justificados se consideran excesivos y lo ilustra con algunos ejemplos (en el capítulo correspondiente se aportan más datos sobre el particular). No se indica que esto suponga una ilegalidad, sino que se está emitiendo un juicio crítico sobre unos hechos que, aunque legalmente sean admisibles, porque están dentro de los máximos permitidos por la normativa de aplicación, el ICFEM no debió conformarse en estos casos con la justificación aportada por la entidad implicada, sino que debió efectuar algunos controles, que son de su competencia, para verificar que esos gastos fueron efectivamente realizados, a fin de obtener una mejora evidente de las medidas de garantía y protección de los fondos públicos.

No se puede decir lo mismo de la **conclusión nº 39** en la que sí se está poniendo de manifiesto un incumplimiento legal por parte de algunas entidades que fueron aceptados por el ICFEM.

La alegación relativa a la **conclusión nº 40** no se adecua a la realidad. El Decreto 198/1994, de 30 de septiembre, por el que se regulan las acciones de formación profesional ocupacional en la CAC dice textualmente:

*“Artículo 24. - Obligaciones de los centros colaboradores... 5. Comunicar al Instituto Canario de Formación y Empleo... relación nominal del profesorado, personal técnico de apoyo docente y no docente...”*

Respecto a las **conclusiones nº 42 y 43**, se aceptan las alegaciones aportadas y se eliminan las mismas del Informe.

#### **Decimoséptima: Sobre las conclusiones 45 a 47. Subvenciones en materia de empleo.**

La **conclusión nº 45** pone de manifiesto un hecho, que no ha sido cuestionado por el alegante, para dejar constancia de los problemas que se suceden en la tramitación de las subvenciones de empleo, sin indicar que se trata de un incumplimiento legal. Y la alegación aportada al respecto en nada contradice lo expresado en la misma. Más al contrario, se señala por el alegante la aplicación del artículo 71 de la LRJPAC, tal artículo aplicable por remisión (art. 20 del Decreto 337/1997 y el anterior Decreto 6/1995), prevé un plazo general de subsanación de deficiencias en las solicitudes de los administrados, por un término de diez días, mas no ampara un sistema sucesivo de requerimientos, tal y como se indica consta a esta Audiencia de Cuentas, en la conclusión nº 45.

Se expresa por el alegante: *“Quizá los redactores del mismo, (Informe) piensen, en que sería más ágil la tramitación, si ese derecho no existiese, pero la eficacia nunca puede desplazar a la legalidad, ni siquiera a petición de la Audiencia de Cuentas”* (pág. 38). Tales palabras, contrastan con las manifestadas en el epígrafe: *“ la autorización de inicio de los cursos con anterioridad a la resolución de concesión subvencional, es conforme a derecho”*. En la página 31, al expresar el alegante: *“Si algo queda claro a tenor de este iter, es la finalidad del acuerdo controvertido: el Consejo pretendía asegurar la impartición real y efectiva de los cursos, teniendo en cuenta el escaso tiempo restante para ello”*. La incoherencia interna de las alegaciones es diáfana, puesto que estas palabras ponen de manifiesto que en este último supuesto el alegante no ha dudado en hacer primar la eficacia a la legalidad.

Sobre la **falta de escrito de aceptación de la subvención** (conclusión nº 45) dice el alegante que no se ajusta a realidad. Más al contrario es el contenido de su alegación el que no se adecua a la realidad, puesto que, aporta unos documentos (los nº 1 y 2 de su OTROSÍ DIGO) referidos a dos entidades que nada tienen que ver con los expedientes a que se hace referencia en dicha conclusión. El expediente de RIUSA II es de Formación y del año 94; el del Centro de Formación Steinger es también de Formación y del año 97, cuando a los que se refiere la conclusión son de Empleo del año 1995.

La excepción normativa a que se refiere el alegante en el párrafo siguiente es para la convocatoria del año 1994, cuando la conclusión se refiere al año 1995.

Por lo expuesto en los dos párrafos anteriores no se puede admitir el comentario contenido en el párrafo tercero de la página 39: *“los redactores no encuentran documentos que sí están, con sus correspondientes números de registro, los redactores olvidan el estudio de las normas aplicables...”*

En relación a la conclusión nº 47, reiterar lo comentado respecto de la conclusión nº 36.

#### **Decimooctava: Sobre las conclusiones 48 a 50. El reintegro de las subvenciones.**

Esta alegación a las conclusiones 48 a 50 no hace más que respaldar la crítica que formula la Audiencia de Cuentas a la ausencia de discernimiento entre la conveniencia de expedir sucesivos requerimientos a los beneficiarios y de exigir el reintegro ante el incumplimiento de la justificación de la aplicación de los fondos. No es cierto que dicha confusión fuese motivada por la falta de señalamiento en la norma del plazo, reconociendo de forma explícita la contravención de la normativa que exige tal plazo, en que debe aportarse esa justificación como sostiene el alegante. Tampoco que ello fuese objeto de discrepancias recurrentes entre el ICFEM y la Intervención Delegada, y ello por la siguiente razón:

En el caso de las subvenciones a la constitución de trabajadores autónomos de acuerdo con la Orden de 30 de agosto de 1994 (artículo 24) y con las Resoluciones de concesión, transcurrido un año de alta en la Seguridad Social y dentro del mes siguiente a dicho período los beneficiarios de la subvención vendrán obligados a presentar ante el ICFEM, a los efectos de la justificación de la

misma, certificación expedida por el organismo competente acreditativo de que continúa en alta y al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social. Esta obligación se mantendrá durante los tres años siguientes a su constitución como trabajadores autónomos.

Según el artículo 24.2, la obligación de presentar la documentación justificativa debe mantenerse durante los tres años siguientes a la constitución como trabajadores autónomos.

De acuerdo con la Orden de 7 de junio de 1995, los perceptores de la subvención, vendrán obligados a justificar anualmente, que su importe ha sido invertido con la finalidad para la cual se concedió, mediante la presentación ante el ICFEM de certificación expedida por el Organismo competente, de que continúa en alta y al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social (artículo 25.1).

Esta obligación se mantendrá durante los tres años siguientes a su constitución como trabajadores autónomos (artículo 25.2).

En el caso de las subvenciones incluidas en el programa de fomento a la creación de puestos de trabajo estable en las empresas radicadas en Canarias, conforme el artículo 13 de la Orden, de 30 de agosto de 1994, y al apartado quinto de la Resolución de concesión, el beneficiario está obligado a justificar que la subvención ha sido aplicada a la finalidad para la cual se concedió, mediante la presentación anual y durante los tres años siguientes, a partir de la contratación indefinida, de “copia compulsada del libro de matrícula” y “certificación acreditativa de encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social”.

El artículo 14 de la Orden de 7 de junio de 1995, establece que los perceptores de las subvenciones vendrán obligados a justificar anualmente que su importe ha sido invertido con la finalidad para la cual se concedieron, mediante la presentación ante el ICFEM de copia compulsada con su original del/de libro/s de matrícula de la Empresa y certificación, expedida por el Organismo competente acreditativa de que la Empresa se encuentra al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social. Esta obligación se mantendrá, durante los tres años siguientes a la contratación, como mínimo y, en todo caso, hasta el momento en que se haya justificado totalmente la aplicación de la subvención. El artículo 14 del Decreto 69/1996, de 18 de abril, establece que los perceptores de las subvenciones deberán presentar, al objeto de justificar el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo anterior, anualmente y durante los tres años siguientes a la fecha de la contratación objeto de subvención, ante el ICFEM, certificación expedida por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en la que conste la relación de trabajadores por los que ha cotizado la empresa, junto con copia del libro de matrícula, compulsada con su original.

La gestión de las subvenciones en el apartado referido al reintegro de las mismas dan muestra de una extraordinaria laxitud en la gestión de fondos de titularidad pública y suponen un claro alejamiento de las directrices y pautas marcadas por la doctrina y jurisprudencia del Supremo Órgano Fiscalizador, el Tribunal de Cuentas. Así se mani-

fiesta una visión incompleta del fenómeno subvencional, al obviarse el tratamiento jurídico del gasto que implica esta actuación. Se analizan seguidamente aquéllas de forma detallada.

Se señala por el alegante, “...sorprende la rotundidad con que los redactores del proyecto señalan el momento en que deba efectuarse la justificación, anual o trienal, y, más aún, la fecha en que deba iniciarse el expediente de reintegro. Se dice sorprende porque el momento de la justificación ha sido objeto de discrepancias recurrentes entre el ICFEM y la Intervención Delegada, de las que se dio cuenta más atrás al diferenciar las subvenciones ‘pendientes de justificar’ de las subvenciones ‘sin justificar’. En el caso de la justificación anual, las diferencias son aún mayores. Existe el deber de justificación anual o trienal, pero las **normas no señalan el plazo en que debe de aportarse esa justificación**, esto es, cuál es el periodo voluntario, y si transcurre, cuál sea el periodo en el que pueda procederse a su ejecución. Las dudas son las siguientes: ¿el deber de justificación anual debe de cumplirse antes de que termine el ejercicio?, si fuera sí, ¿cómo aportar un certificado de la Seguridad Social, de que en ese periodo el trabajador seguía de alta?, de lo contrario, si sólo puede cumplirse vencido el año, ¿en qué momento **debe fijarse si la convocatoria no fija plazo?** Lo mismo puede decirse sobre la justificación final de la subvención: **si la norma no fija plazo**, en defecto de aportación voluntaria, el requerimiento por parte del organismo competente se hace inevitable...”.

Ante tales manifestaciones, esta Audiencia de Cuentas, no puede por menos de expresar:

1º) Reiteración de los criterios sostenidos por el único Tribunal de Enjuiciamiento Contable, cuya jurisprudencia tal y como se expuso en la contestación a la conclusión undécima, basada en un serio y objetivo tratamiento de protección y garantía de los fondos públicos subvencionales, insiste en la importancia de un estricto control administrativo en la fase de justificación de las subvenciones, por cuanto aquélla supone el momento procedimental de realización de la obligación de rendición de cuentas por parte del perceptor. Si ello es así, es preceptivo el establecimiento de un plazo en el que hacer efectiva tal justificación; lógico al tratarse de subvenciones “ex ante”, de justificación diferida o prepagable.

2º) Tales manifestaciones, que arrojan en este punto, consecuencias de mayor gravedad a las apreciadas inicialmente en el Proyecto de Informe de fiscalización, contrastan con la exigencia normativa del artículo 10 del Decreto 337/1997, de 19 de diciembre (como estableciera igualmente el Decreto 6/1995, de 27 de enero), regulador del régimen general de ayudas y subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, que establece con carácter general, no exceptuado por la normativa específica, que “*las bases de las convocatorias públicas de ayudas y subvenciones deberán publicarse en el Boletín Oficial de Canarias y recoger, como mínimo, los siguientes extremos: ...m) Plazo en el que los beneficiarios deben justificar el empleo de los fondos públicos recibidos y acreditar la realización de la actividad o conducta, así como el coste real de las mismas...*”, asimismo contraviene el artículo 25.1 f) del mismo Decreto referido (y de análoga forma



indicara el Decreto 6/1995), al establecer como uno de los extremos de la resolución de concesión de las subvenciones, “...*el plazo y los medios exigidos para justificar el empleo de los fondos públicos recibidos, para acreditar la realización de la actividad o conducta subvencionada y su coste real, así como, en su caso, para justificar el cumplimiento de las condiciones impuestas...*”.

3ª) No puede siquiera el alegante considerar en los “requerimientos”, la existencia de prórrogas al plazo, práctica administrativa utilizada en ocasiones. Resulta evidente, tal y como afirma la doctrina del Tribunal de Cuentas, que no puede hablarse de “prórrogas” en el plazo de justificación, si no se establece un previo plazo de la misma.

4ª) Son múltiples las manifestaciones existentes en el Informe de un deficiente control en trámite de justificación, tales como: inexistencia de criterios rigurosos y homogéneos en la justificación de los gastos precisos para determinar su concordancia con los costes reales, no consta, en determinados supuestos el cumplimiento de la obligación de justificación.

Continúa el alegante, analizando la práctica utilizada por el ICFEM, consistente en sucesivos requerimientos efectuados por la Entidad concedente a los perceptores de subvenciones, con el objetivo una vez superado el periodo de justificación, de recordarles la obligación de justificación, o en su caso iniciar el procedimiento de reintegro.

La existencia de tales requerimientos es una consecuencia lógica de las propias manifestaciones del alegante, por cuanto si no se establece, como el mismo afirma, plazo de justificación; si no se delimita temporalmente aquél periodo de justificación, ¿cuándo determinar que concurren los supuestos de hecho que constituyen causa para iniciar el procedimiento de reintegro, al margen de los restantes que pudieran iniciarse, procedimiento administrativo sancionador, administrativo de exigencia de responsabilidades contables, de responsabilidades contables ante el Tribunal de Cuentas, o en su caso ante la jurisdicción penal? La inacción constatada de la Administración en establecer un plazo de justificación, y realizar un control riguroso en la justificación de las subvenciones, no puede ser compensado con un sistema sucesivo de requerimientos, como los efectuados por la Entidad fiscalizada, que no constituyen trámite del procedimiento subvencional, que se recuerda es reglado, ni tampoco obedecen a la aplicación del artículo 69.2 de la Ley 30/1992, puesto que es en la fase de justificación donde se podrán conocer “las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento”. Por ello, el argumento del alegante no viene sino a corroborar el criterio de esta Audiencia, al exigir una actuación diligente y rigurosa por la Administración en el periodo de justificación, que comenzaría con el establecimiento de un plazo y la exclusión de técnicas dilatorias en el inicio del procedimiento de reintegro, como la de tales requerimientos no integrados en el procedimiento subvencional. Las conclusiones y argumentos mantenidos por la Audiencia, se ven aún más reforzadas si se tiene en cuenta que en determinados supuestos, constatados en el Informe, incluso se emite la resolución o acuerdo de concesión con posterioridad al inicio o finalización de la actividad subvencional.

La realización de aquella práctica, al margen de la tramitación procedimental, prevista normativamente, puede ocasionar dilaciones excesivas en el tiempo, conducentes al efecto prescriptivo de derechos de la Hacienda Pública, por causa imputable a la propia Administración, puesto que las cantidades reintegrables, de conformidad con el artículo 52.12 de la Ley 7/1984, LHPC, ostentan la condición de ingresos de Derecho Público, susceptible de prescripción en los términos del artículo 40 del TRLGP, en relación con el artículo 66.1 a) de la LGT, prescripción que de producirse podría generar la responsabilidad de autoridades y funcionarios prevista en el artículo 41.2 TRLGP. Entendiéndose, frente al criterio mantenido por el alegante, que tal requerimiento no interrumpe la prescripción, puesto que tal y como señala la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en Sentencias de 22 de julio de 1999, (Fundamento de Derecho Tercero), 22 de abril de 1995, 9 de mayo de 1988..., para que la actuación de la Administración produzca efectos interruptivos de la prescripción será necesario que se trate de “*un acto conducente al reconocimiento, regulación, inspección, aseguramiento, comprobación, liquidación y recaudación...*” y que además sea una “*...actuación administrativa procedimentalmente prevista en las normas reguladoras aplicables...*”, y no puede olvidar el alegante que dichos requerimientos no están previstos en la normativa hacendística autonómica (art.52.12 LHPC), ni en la reglamentaria reguladora de las ayudas y subvenciones (artículo 36 del Decreto 337/1997 y 33 del anterior Decreto 6/1995), aplicable a estas modalidades subvencionales específicas, ni se esgrime por el alegante normativa específica al respecto.

Los criterios rigurosos aplicados por esta institución en la fase de justificación y reintegro, responden a la necesidad de protección del Bien Jurídico: Hacienda Pública. Así, considerando, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1988, que la subvención se trata de un “negocio de donación modal *ob causam futuram*”, deberá de justificarse por el perceptor la aplicación de los fondos de titularidad pública al cumplimiento del fin al que se hallan afectos, por lo que se devengarán intereses desde el momento del pago, al fijarse la liquidez y exigibilidad de la deuda, en la resolución que pone fin al procedimiento de reintegro. Tal es el criterio del Tribunal de Cuentas, así la Sentencia de la Sala de Apelación del Tribunal de Cuentas, de fecha 24 de julio de 1997, (S-12, Resoluciones del Tribunal de Cuentas, 1997), resumiendo en su Fundamento de Derecho Tercero, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sents. 10 de abril 1990, 25 de feb 1992) y la propia Jurisprudencia de esa Sala de Justicia (Sents. 1 oct.1992 y 15 de dic.1994), pone de manifiesto que tales intereses se conciben “*como la retribución o el rendimiento correspondiente a la Hacienda Pública perjudicada por la circunstancia de encontrarse ilícitamente desprovista de los caudales o efectos públicos durante un tiempo determinado, como consecuencia de que el presunto responsable (recuérdese que la ausencia de justificación subvencional genera responsabilidad contable) ha estado gozando y disponiendo de su uso*”.

Con todas estas argumentaciones, resultan absolutamente corroboradas, las críticas realizadas por esta Institución a la actuación de la Entidad fiscalizada, en las fases de justificación y reintegro subvencionales, dada la inac-

ción manifiesta en la protección de los fondos y caudales de titularidad pública, y la propia inacción en el inicio del procedimiento de reintegro.

Téngase en cuenta, por otra parte, la procedencia de los fondos subvencionados: Comunidad Autónoma, Fondo Social Europeo y Estado.

Por último, no aporta el alegante, en relación a este apartado, elementos fácticos que contradigan los hechos constatados en el Informe de Fiscalización.

#### **Decimonovena: Sobre las conclusiones 51 a 59. Subvenciones del plan territorial de apoyo al empleo.**

Vuelve a plantear el alegante que la muestra estudiada no sirve para formular conclusiones generales sobre la gestión de esta clase de subvenciones. El Informe no generaliza estas conclusiones, deja bien claro a qué expedientes corresponden las incidencias detectadas.

La justificación aportada en relación a la conclusión nº 51 no se considera adecuada. A juicio de la Audiencia de Cuentas, el ICFEM debe verificar que los trabajadores contratados con cargo al Plan Territorial de Apoyo al Empleo y la Formación efectivamente hayan desarrollado la actividad cuyo fomento fue objeto de la subvención, así como la incidencia de la acción en el desarrollo socioeconómico de la zona, que era uno de los criterios de selección de las acciones a subvencionar.

En relación a las conclusiones nº 54 y 55, el alegante describe la situación actual en que se encuentran los expedientes referidos en las mismas, pero no aporta ningún documento que lo acredite. De todas formas, aunque esta información sea cierta, en nada contradice lo expresado en el Informe, que era la situación existente a la fecha en que se analizaron los expedientes.

Respecto a la existencia de evaluación sobre el PTAEF, la Audiencia de Cuentas ha aceptado, en parte, las justificaciones aportadas por el alegante y ha modificado la redacción de las conclusiones nº 57 y 58.

#### **Vigésima: Sobre la conclusión 59. Subvenciones específicas.**

No se puede admitir el siguiente comentario: “se establece como conclusión y se presenta de modo que parezca una irregularidad...”. El Informe expresa lo que expresa, que siempre es la descripción de hechos constatados; todo lo demás son suposiciones del alegante. No obstante, la Audiencia de Cuentas ha aceptado parcialmente la justificación que se aporta para explicar el hecho descrito en la conclusión nº 59, modificando la redacción de la misma.

#### **Vigesimoprimera: Sobre la conclusión 60. Los Gabinetes de Orientación e Inserción Profesional.**

La conclusión nº 60 deriva de un análisis pormenorizado de los documentos y memorias de los Gabinetes de Orientación e Inserción Profesional que obran en los expedientes del propio Organismo, y cuyos resultados se plasman en la parte final del epígrafe 12.5. Por lo tanto, no es cierto, como dice el alegante, que “no se aporta un solo dato para confirmar tales comentarios”.

Por el contrario, las aclaraciones que el alegante aporta para justificar su aseveración no son suficientes para demostrar lo incorrecto de la conclusión.

#### **Vigesimosegunda: Sobre las conclusiones 61 a 65. Subvenciones de economía social.**

Las cinco conclusiones referidas a las subvenciones de economía social son una síntesis de los resultados más relevantes de la fiscalización de estas subvenciones y la valoración de los mismos, deducidos del epígrafe 12.6 del texto del Informe.

El Sr. Díaz Domínguez aporta, como fundamento a su alegación, la situación en que se encuentran algunos expedientes de los analizados en el Informe, y la información aportada en algunos casos es coincidente con la ofrecida en el mismo y en otros casos es distinta al reflejar la situación actual de los expedientes, cuando la aportada por el Informe era la existente a la fecha de realización del trabajo de campo.

Lo mismo ocurre con los tres expedientes a los que se refiere la **conclusión nº 63**.

Respecto a la **conclusión nº 64**, la Audiencia de Cuentas no tiene constancia de la existencia los escritos de prórroga a los que se refiere el alegante, ni han sido aportados por éste.

Respecto a la **conclusión nº 65**, la Audiencia de Cuentas, tras el análisis efectuado sobre este tema, tiene elementos suficientes para soportar esa conclusión, la cual es puesta en duda por el alegante sin aportar, ni siquiera mencionar, ninguno de los estudios o evaluaciones a los que se refiere en su alegación.

#### **Vigesimotercera: Sobre las conclusiones 66 y 67. Otras conclusiones de carácter general.**

Sobre la falta de dotación de provisiones para hacer frente a responsabilidades, como consecuencia de litigios en curso, el Informe se refiere a una exigencia contable, recogida en la Instrucción de Contabilidad aplicable al ICFEM y en el Plan General de Contabilidad Pública.

#### **Vigesimocuarta: Sobre las conclusiones 68 a 72. El grado de eficacia del ICFEM.**

A la vista de las cuatro críticas que vierte el alegante en relación a estas conclusiones, parece deducirse que no ha entendido el sentido del análisis de eficacia (grado de consecución de los objetivos marcados) de los programas presupuestarios gestionados por el ICFEM.

2) Dice el alegante que “*considerar bajo el grado de eficiencia (se supone que quiere decir eficacia) de un programa de incorporación de desempleados como socios de entidades de economía social cuando alcanza el 73% refleja – cuando menos – el desconocimiento total de la realidad económica y social del mercado de trabajo y de las entidades de economía social*”. Esto no es cierto, puesto que la Audiencia de Cuentas se ha limitado a comparar el objetivo fijado por el Gobierno, suponemos que a instancias del propio ICFEM, en los subprogramas presupuestarios con el resultado obtenido. Quien tiene que conocer las circunstancias del mercado de trabajo es el gestor a la hora de establecer el objetivo: si se considera que 45 entidades beneficiarias de subvenciones del subprograma de incorporación de desempleados como socios de entidades de economía social es una cifra óptima, se tuvo que fijar como valor del objetivo este número o uno cercano y no 62 como se estableció.

3) Pero comete el alegante un error mayor al considerar que el dato del 16% que se obtiene como eficacia del indicador establecido para el subprograma presupuestario

Integración laboral del minusválido en Centros Especiales de Empleo significa “incrementar un 16% al año el número de personas minusválidas integradas laboralmente”. Cuando ese dato implica que se ha obtenido un 16% del valor esperado o fijado para el indicador establecido en este subprograma que, además, no se refiere a personas (minusválidos) contratadas sino a Entidades beneficiarias, es decir, a Centros Especiales de Empleo beneficiarios de subvenciones por la contratación de minusválidos, que fueron 12 cuando lo esperado eran 75.

4) Lo mismo se puede decir de este punto.

No obstante, la Audiencia de Cuentas acepta la alegación referida a la **conclusión nº 72** del Informe, sobre el grado de eficacia, y que ésta no recoge fielmente los resultados del análisis efectuado en el capítulo 14, y ha modificado la redacción de la misma.

#### **Vigesimoquinta: Sobre la conclusión 73. La existencia de responsabilidades.**

Concluido el trámite de alegaciones, la Audiencia de Cuentas se ratifica en el acuerdo adoptado en su reunión del pasado 28 de junio, consistente en la remisión del proyecto de informe de fiscalización del ICFEM; ejercicios 1993-1997 a la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción y al Tribunal de Cuentas al haber deducido la existencia de indicios de responsabilidad penal y contable. Tales acuerdos de ejecución inmediata, como ya ha quedado dicho anteriormente, son ajenos e independientes de la tramitación ordinaria de los informes de fiscalización que concluyen con la aprobación definitiva de aquellos. El legislador ha querido, dada la gravedad del ilícito, que cuando concurren en el examen de unos hechos o cuando se tenga conocimiento de ellos, indicios de responsabilidad penal o contable, dichos hechos sean trasladados **inmediatamente** a la Fiscalía y al Tribunal de Cuentas. La Audiencia lo hizo tras la emisión de un informe de sus Servicios Jurídicos.

La insistencia del alegante de que el acuerdo adoptado por el Consejo de Administración del ICFEM en su reunión del día 5 de septiembre de 1997 (por el que se acordó autorizar a las entidades beneficiarias de las subvenciones objeto de la convocatoria efectuada por Orden de 9 de julio de 1997, el comienzo de los cursos sin resolución de inicio dictada independientemente de que se lleven a cabo todos los actos administrativos que establece la normativa de aplicación con posterioridad a la fecha de comienzo, el 15 de septiembre), se realizó a sabiendas en aras de asegurar la impartición real y efectiva de los cursos, añade, a juicio de la Audiencia de Cuentas, un plus de antijuridicidad a una resolución que se revela indiciariamente **injusta y arbitraria** por cuanto supone una **contradicción patente y notoria con el ordenamiento jurídico**. Se trata de un “**torcimiento del derecho**” por el incumplimiento de trámites esenciales del procedimiento establecido para la concesión de subvenciones. Es el elemento injusto y arbitrario, constitutivo de una **ilegalidad flagrante así como la desprotección del bien jurídico Hacienda Pública** lo que condujo a la Audiencia de Cuentas a apreciar indicios de responsabilidad penal. Y ello a pesar de la consideración de que el derecho penal es la “última ratio” para la resolución de los conflictos.

La apreciación de los indicios de la responsabilidad contable deriva de las acciones contrarias a las leyes y a su normativa de desarrollo realizadas por quienes han podido originar menoscabo de los caudales públicos. En el apartado de estas contestaciones relativo al reintegro de las subvenciones se ha tratado de forma detallada la indiciaria responsabilidad contable apreciada por la Audiencia. A ella nos remitimos.

La Audiencia, para llegar a adoptar esta decisión, ha partido de los hechos examinados en el Informe en conexión con la legislación vigente que, por lo que a esta materia se refiere, la forman:

- El artículo 108 de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma que establece: “*las responsabilidades de autoridades y funcionarios de la Comunidad por daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública se regirán en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria y demás disposiciones legales en la materia*”.

- El artículo 140 del TRLGP señala que “*las autoridades y funcionarios de cualquier orden que por dolo, culpa o negligencia graves adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones de esta Ley estarán obligados a indemnizar a la Hacienda Pública los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquellos, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder*”.

- El artículo 141 de la misma Ley precisa que constituyen infracciones, según determina el artículo anterior:

a) Haber incurrido en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos.

f) No justificar la inversión de los fondos a que se refieren los artículos 79 y 81 (ayudas y subvenciones públicas) de esta Ley.

- El artículo 52-bis de la citada Ley de la Hacienda, también remite, salvo algunas particularidades, a la Ley General Presupuestaria, concretamente a su artículo 82, como norma de aplicación en lo que se refiere a infracciones, responsables y sanciones en materia de ayudas y subvenciones.

- El artículo 52.12 de la LHPCAC dispone que el incumplimiento del deber de justificación de una subvención produce la obligación de devolver las cantidades percibidas más el interés de demora desde el momento del abono de la subvención.

Por lo expuesto en este apartado, en conexión con lo tratado en el epígrafe referido al reintegro de las subvenciones, la Audiencia de Cuentas ha modificado la conclusión nº 73 extendiendo, de una parte, la responsabilidad a aquellos que, habiendo intervenido en los procedimientos de concesión y justificación de las subvenciones han vulnerado la legislación vigente, y, de otro, precisando la naturaleza de las responsabilidades que indiciariamente ha deducido.

#### **Vigesimosexta: Sobre las recomendaciones.**

Por lo que se refiere a las alegaciones referidas a las recomendaciones del Informe, reiterar lo comentado al comienzo de este documento: el alegante desconoce el sentido de las recomendaciones en un Informe de fiscalización.

Causa perplejidad la interpretación que hace de las recomendaciones contenidas en el Informe y que llegue a la conclusión de que con las mismas la Audiencia de



Cuentas está proponiendo al ICFEM que “vulnere la legislación y actúe arbitrariamente”.

Lo que hace la Audiencia de Cuentas en su Informe, como tantas veces se ha dicho, es cumplir con lo establecido en el artículo 18 d) de la Ley 4/1989, proponiendo medidas para la mejora de la gestión económica y financiera de la entidad fiscalizada. Estas propuestas no van sólo dirigidas al ICFEM: algunas tienen como destinatario la Intervención General, o la Comunidad Autónoma en su conjunto. Sin olvidar que el destinatario principal de los Informes de la Audiencia de Cuentas es el Parlamento de Canarias, que es a quien corresponde poner en marcha algunas de las medidas que se proponen o instar al Gobierno a que lo haga.

Además, el Informe indica en cada caso a quien va dirigida la recomendación y por eso no se entiende por qué el alegante, en relación a la recomendación nº 8, interpreta que se le está recomendando al ICFEM que vulnere la legalidad y cambie el carácter de las subvenciones, de anuales a plurianuales, cuando esta recomendación va dirigida a la Comunidad Autónoma, como claramente se expresa al comienzo de la misma.

Por último, es de destacar que la reacción que le ha producido al alegante las recomendaciones contenidas en el

Informe contrasta radicalmente con la opinión que le merecen las mismas a los actuales responsables del ICFEM, su Presidente y su Director, tal como se recoge en el punto 1 de las alegaciones presentadas mediante escrito de 14 de abril:

“1. **Se asumen, al ser consideradas como valiosas aportaciones** para la modernización y mejora del funcionamiento de este Instituto, las **RECOMENDACIONES** contenidas en el informe de referencia, al proponerse la incorporación de indispensables instrumentos de gestión pública, que coadyuvarán en la consecución de los objetivos que el ICFEM tiene asignados: **Reglamento de Régimen Interior; Manual de Procedimientos; Programas de Actuación plurianuales; Memoria de Gestión Anual; reforzamiento de los equipos de Planificación y Evaluación; potenciación de los equipos humanos del Servicio de Intervención; revisión y ajuste de la normativa reguladora de las subvenciones con ámbito temporal superior al ejercicio anual, con convocatorias de carácter abierto; cubrir la totalidad de la RPT; modificar en la medida de lo posible el uso del instrumento de subvención por el del contrato; así como control exhaustivo de la verificación de las subvenciones otorgadas desde que venza el plazo de justificación”.**

#### ANEXO Nº 9

##### VOTO PARTICULAR PRESENTADO POR EL PRESIDENTE

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA DON JOSÉ CARLOS NARANJO SINTES EN RELACIÓN CON EL ACUERDO ADOPTADO POREL PLENO, DE APROBACIÓN DEL “PROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DEL INSTITUTO CANARIO DE FORMACIÓN Y EMPLEO (ICFEM), EJERCICIOS 1993-1997. (APROBACIÓN DEFINITIVA)”, EN SESIÓN CELEBRADA EL 5 DE DICIEMBRE DE 2000.**

Al amparo de lo previsto en el art. 27.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite el art. 30.7 de la Ley Territorial 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, mediante el presente escrito formulo voto particular en relación con el acuerdo que, por mayoría, ha sido adoptado por el Pleno de esta Institución en el punto nº 18 del Orden del Día, denominado “Proyecto de informe de Fiscalización de la Gestión Económico-Financiera del Instituto Canario de Formación y Empleo (ICFEM), ejercicios 1993-1997. (Aprobación Definitiva)”, en los términos que a continuación se exponen:

1. Manifiesto, en primer lugar, mi discrepancia sobre la valoración que de las autorizaciones específicas se hace en el informe de fiscalización, en el que se viene a reprochar que por el Consejo de Administración del ICFEM se autorizó la concesión de subvenciones específicas, condicionadas a la existencia de crédito, sin la solicitud del interesado, sin aportar las razones de interés público que concurren, la imposibilidad o la no conveniencia de la concurrencia, y sin verificar la existencia de crédito.

Frente a dicha manifestación procede señalar que la autorización concedida por el Consejo de Administración del ICFEM, prevista en el artículo 7.3 d) de la Ley 7/1992, de 25 de noviembre, de creación del Instituto Canario de Formación y Empleo, no constituye ni el acto de concesión de la subvención ni implica la autorización del gasto, competen-

cias ambas que están residenciadas, con arreglo a la normativa aplicable al ICFEM, en el Presidente y Director de dicho Organismo (según está previsto en el art. 5-bis Ley 7/1992, de 25 de noviembre, de creación del Instituto Canario de Formación y Empleo). Consecuentemente, los requisitos que la normativa aplicable exija en los actos resolutorios de la concesión de ayudas o subvenciones específicas habrán de aplicarse a tales actos, no a las autorizaciones previas a los mismos, al constituir éstas actos de ámbito interno que se limitan a facultar al órgano concedente el otorgamiento de una determinada ayuda o subvención pero que no perfeccionan, por sí mismo, el acto de otorgamiento.

En consecuencia, los defectos invocados en el informe aprobado por la mayoría del Pleno de la Audiencia de Cuentas respecto a las autorizaciones del Consejo de Administración del ICFEM no pueden justificar un reproche de ilegalidad de los mismos, ya que tales autorizaciones no son subsumibles en el concepto de actos de concesión ni les resulta, por ende, aplicable el régimen jurídico propio de estos últimos.

En esta misma línea, y por su indudable repercusión presupuestaria, no puede reprocharse a la autorización otorgada por el Consejo de Administración del ICFEM la incorporación de una cláusula de condicionamiento de la misma a la existencia de crédito, ya que tal previsión, aparte de constituir una cláusula adicional admitida en nuestro ordenamiento jurídico (según dispone el art. 60.2 TR de la Ley de Contratos), opera como auténtico recordatorio del principio de legalidad presupuestaria, dirigido al órgano concedente de la subvención, el cual, a tenor de dicha cláusula condicional, no podrá hacer uso de la autorización conferida y, consecuentemente, otorgar la subvención o ayuda específica autorizada, sin constatar la previa existencia de crédito presupuestario.

2. En segundo lugar, en cuanto a las conclusiones vertidas en el informe aprobado por la mayoría del Pleno de la Audiencia de Cuentas respecto a las autorizaciones del Consejo de Administración del ICFEM, para el inicio de cursos de formación, amparados en la Orden de 9 de julio de 1997, con carácter previo a la concesión de las subvenciones y aún reconociendo que pudiera existir una contradicción formal con la normativa aplicable, quien suscribe considera que son subsumibles en el concepto de medidas cautelares admitidas por el art. 72 de la Ley 30/1992, medidas éstas que, en aras al principio de eficacia en la actuación administrativa, han de entenderse justificadas ante la premura de los plazos establecidos para el inicio de los cursos y que han garantizado, en suma, la consecución de los fines formativos pretendidos con la actividad subvencional regulada y que permite, con ello, excepcionar, por justa causa, la aplicación del procedimiento reglado sin merma ni quebranto, ni para los fondos públicos, ni para la finalidad perseguida.

3. En cuanto al reproche que se formula en el informe aprobado por la mayoría del Pleno de la Audiencia de Cuentas respecto a la concesión de homologaciones provisionales, quien suscribe desea matizar que la figura de la homologación provisional no constituye una institución ajena al régimen jurídico del ICFEM, al estar expresamente prevista en el art. 9.3 del Decreto 70/1996, en relación a las acciones formativas para la contratación.

En relación a las otras líneas de actuación, la ausencia de referencia expresa no puede suponer, en opinión de quien suscribe, su exclusión absoluta, siendo admisible entender que nos encontramos ante una técnica instrumental utilizable, siempre con carácter excepcional y justificada, para garantizar la consecución de los fines pretendidos, no pudiendo deducirse de su no previsión expresa en la normativa específica una finalidad prohibitiva de tal técnica posibilitándose así su aplicación analógica al tratarse de medidas provisionales justificadas, amén de ser jurídicamente admisible su subsunción en las medidas cautelares previstas, con carácter general en el ya citado art. 72 de la Ley 30/1992. Con tal sentido parece ser que se han tramitado los expedientes y se han fiscalizado por la intervención delegada del organismo autónomo, sin que se pueda inferir de ello otra intencionalidad que la prevista en el citado art. 9.3 del Decreto 70/1996.

4. En cuanto al reintegro de subvenciones, nuevamente, debo separarme del criterio de la mayoría del Pleno de la Audiencia de Cuentas por las siguientes razones:

a) En primer término, porque los hechos demuestran que la revisión sistemática de los expedientes para recabar a los beneficiarios la justificación y reintegro de las subvenciones se inició, al menos, en 1996, y no en 1997 como se afirma en el informe ahora aprobado.

Compete a la Audiencia de Cuentas de Canarias probar los hechos que afirma, sin que, al contrario de lo expresado por la mayoría al aprobar el informe, nuestras afirmaciones gocen del amparo legal de la presunción de certeza. Para desplegar su actividad fiscalizadora la ley permite que la Audiencia de Cuentas utilice los medios adecuados para su intervención en la actividad de los organismos fiscalizados y tanto de la publicación de la Orden, de 3 de marzo de 1996,

del Consejero de Empleo y Asuntos Sociales, delegando las facultades para iniciar expedientes de reintegro en el Director, como de la consulta del *Boletín Oficial de Canarias*, se hubiera podido comprobar que entre abril y diciembre de 1996 se publicaron por ignorado paradero algunos expedientes de reintegro, lo que contradice lo indicado en el informe aprobado. Es por ello que, en opinión de quien suscribe, el informe aprobado debió haber incluido la relación de expedientes de reintegro puestos en marcha cada año, según datos de la Intervención General.

b) En segundo término, comparto la apreciación de la mayoría sobre la conveniencia de que la normativa indique un plazo para justificar las subvenciones percibidas, pero discrepo de sus consecuencias. De esta omisión sólo deriva la carga para el órgano competente de arbitrar medidas para suplirla sin menoscabo de los derechos de los beneficiarios. En sí misma, esa omisión ningún perjuicio causa, siempre que se adopten medidas de seguimiento, justificación y, en su caso, reintegro; algo que los datos con que hemos contado evidencian que sí se produjo.

c) En tercer lugar, para dejar constancia de que la función señalada la vienen cumpliendo los requerimientos de justificación dirigidos por el ICFEM a los beneficiarios, observo que en el informe aprobado se sostiene que esos requerimientos carecen de fundamento: no están previstos en la normativa reguladora de las subvenciones y carecen de entidad para interrumpir el plazo de prescripción para el reintegro. Sin embargo, quien suscribe ha comprobado que la Jurisprudencia no respalda tal afirmación ya que el Tribunal Supremo ha aceptado que se formulen requerimientos antes de incoar el expediente de reintegro, tal y como se desprende de las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 28 de octubre de 1998, de 9 de noviembre de 1998 y de 29 de diciembre de 1998. Otras sentencias, admiten incluso la prórroga para justificar, como la de 26 de enero de 2000. Lo único que rechazan los tribunales de justicia es la inacción: que la Administración no haga nada, y éste no es el caso como se desprende de las actuaciones desplegadas por el ICFEM. El mismo argumento puede esgrimirse sobre la eficacia de los requerimientos para interrumpir la prescripción, debiendo citarse en tal sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, de 22 de julio de 1999. Es por ello que discrepo sobre la fuerza que para interrumpir la prescripción tienen los requerimientos hechos a los beneficiarios para la justificación del destino de las subvenciones percibidas.

d) En cuarto lugar, para quien suscribe, la explicación ofrecida en las alegaciones, que sitúan los requerimientos en el art. 69.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, resulta suficiente por lo anteriormente expuesto.

5. Lo manifestado anteriormente, me lleva a discrepar con el informe aprobado por la mayoría del Pleno de la Audiencia de Cuentas de Canarias, dejando por ello constancia expresa de la misma.

Santa Cruz de Tenerife, a 5 de diciembre de 2000.-  
PRESIDENTE DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS. JOSÉ CARLOS NARANJO SINTES.