



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 885

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA DELEGACIÓN
DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

EI PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 27 de enero de 2011, el *Informe de Fiscalización de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género*”, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO	13
2.- LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	13
2.1.- LA LEY ORGÁNICA 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	13
2.2.- CREACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	14
2.3.- FUNCIONES DE LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	15
2.4.- EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS CRÉDITOS ASIGNADOS A LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	17
3.- NORMATIVA APLICABLE	19
SECCIÓN II.- NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	23
1.- OBJETIVOS Y ALCANCE	25
2.- TRATAMIENTO DE ALEGACIONES	26
3.- CONCLUSIONES	26
3.1.- CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	27
3.2.- CONCLUSIONES SOBRE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN GESTIONADOS POR LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	33
3.3.- CONCLUSIONES SOBRE SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA CONCEDIDAS CON CARGO A LOS CRÉDITOS DE LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	35
3.4.- CONCLUSIONES SOBRE SUBVENCIONES DIRECTAS CONCEDIDAS CON CARGO A LOS CRÉDITOS DE LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	40
3.5.- CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS ECONÓMICAS REGULADAS EN EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	43
3.6.- CONCLUSIONES SOBRE OTRAS ACTUACIONES DESARROLLADAS POR LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	44
4.- RECOMENDACIONES	44
4.1.- DIRIGIDAS A LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	44
SECCIÓN III.- RESULTADOS DEL TRABAJO	47
1.- CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	49
1.1.- NORMATIVA REGULADORA	49
1.2.- ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN EN LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	49

1.3.- CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO DURANTE LOS EJERCICIOS 2008 Y 2009.....	51
1.3.1.- Ejercicio 2008.....	51
1.3.2.- Ejercicio 2009.....	54
1.4.- ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LOS CONTRATOS ADJUDICADOS EN EL EJERCICIO 2008.....	55
1.4.1.- Adjudicación directa.....	56
1.4.2.- Procedimiento Negociado.....	59
1.4.3.- Contratos Menores.....	67
1.5.- ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LOS CONTRATOS ADJUDICADOS EN EL EJERCICIO 2009.....	71
1.5.1.- Contratación centralizada.....	71
1.5.2.- Procedimiento Abierto.....	71
1.5.3.- Procedimiento Negociado.....	79
1.5.4.- Prórroga y modificación del expediente 1329/2007.....	83
1.5.5.- Contratos Menores.....	85
1.5.6.- Otras incidencias generales observadas en el procedimiento de contratación administrativa realizado por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.....	88
2.- CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.....	88
2.1.- CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS CON PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO.....	89
2.1.1.- Convenios de colaboración derivados del Programa de Reeducción de Maltratadores.....	89
2.1.2.- Convenio de colaboración entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Consejo General de la Abogacía Española para la formación y capacitación de los abogados del turno de oficio especialistas en materia de violencia de género.....	92
2.1.3.- Convenios de colaboración entre el Ministerio de Igualdad y la Federación Española de Municipios y Provincias para el estudio de la violencia de género.....	94
2.1.4.- Convenio entre el Ministerio de Igualdad y la Universidad Complutense de Madrid para la mejora del conocimiento de la igualdad y prevención de la violencia de género en la adolescencia y la juventud.....	95
2.2.- CONVENIOS DE COLABORACIÓN CELEBRADOS CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS A DERECHO PRIVADO.....	96
2.2.1.- Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Igualdad y la Fundación ANAR.....	96
2.2.2.- Convenio de colaboración entre el Ministerio de Igualdad, Fundación Save the Children y la Fundación Instituto de Reinserción Social-IRES.....	97

3.- SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA CONCEDIDAS CON CARGO A LOS CRÉDITOS DE LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	99
3.1.- ASISTENCIA SOCIAL INTEGRAL	100
3.1.1.- Introducción	100
3.1.2.- Evolución presupuestaria ejercicios 2005-2009	100
3.1.3.- Procedimiento de concesión de la asistencia social integral en el ejercicio 2008	101
3.1.4.- Procedimiento de concesión de la asistencia social integral en el ejercicio 2009	109
3.2.- ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL.....	112
3.2.1.- Introducción	112
3.2.2.- Procedimiento de concesión en el ejercicio 2009	113
3.2.3.- Concurrencia con otro tipo de subvenciones.....	118
4.- SUBVENCIONES DIRECTAS CONCEDIDAS CON CARGO A LOS CRÉDITOS DE LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.....	120
4.1.- INTRODUCCIÓN.....	120
4.2.- SUBVENCIÓN DIRECTA CONCEDIDA A LA FUNDACIÓN JOSÉ MARÍA DE LLANOS Y FINANCIADA POR LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GENERO	121
4.2.1.- Procedimiento de concesión.....	121
4.2.2.- Subvención directa concedida en el ejercicio 2007	122
4.2.3.- Subvención directa concedida en el ejercicio 2008	124
4.2.4.- Subvención directa concedida en el ejercicio 2009	127
4.2.5.- Justificación de las subvenciones directas concedidas	127
4.2.6.- Plazo e importe de ejecución	132
4.3.- SUBVENCIÓN DIRECTA CONCEDIDA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA.....	133
4.3.1.- Procedimiento de concesión.....	133
4.3.2.- Justificación.....	134
4.4.- SUBVENCIÓN DIRECTA CONCEDIDA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA	135
4.4.1.- Procedimiento de concesión.....	135
4.4.2.- Justificación.....	136
5.- AYUDAS ECONÓMICAS REGULADAS EN EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY INTEGRAL	137
5.1.- INTRODUCCIÓN.....	137
5.2.- PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LA AYUDA ECONÓMICA.....	138

5.3.- INCIDENCIAS DE CARÁCTER GENERAL OBSERVADAS EN EL PROCEDIMIENTO DE REEMBOLSO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CIUDADES CON ESTATUTO DE AUTONOMÍA.....	140
6.- OTRAS ACTUACIONES DESARROLLADAS POR LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	141
6.1.- OBSERVATORIO ESTATAL DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER	141
6.1.1.- Funciones y composición.....	142
6.1.2.- Becas de formación en el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer financiadas por la Delegación del Gobierno para la violencia de género.	143
6.2.- CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.....	145

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado
DGVG	Delegación del Gobierno para la Violencia de Género
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LOMPIVG	Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
LRJAP-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
MTIN	Ministerio de Trabajo e Inmigración
MATEPSS	Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social
OEVM	Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TRLCAP	Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

SECCIÓN I.- CONSIDERACIONES GENERALES

1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones asignadas por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y por Acuerdo del Pleno de fecha 29 de enero de 2009, mediante el que se aprobó el “Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2009” remitido a las Cortes Generales, ha realizado, a iniciativa propia, una “Fiscalización de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género”.

2.- LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

2.1.- LA LEY ORGÁNICA 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Con fecha 29 de diciembre de 2004 fue publicada en el Boletín Oficial del Estado (en adelante, BOE) la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (en adelante, LOMPIVG) donde, de acuerdo con lo establecido en su exposición de motivos, se aborda la violencia de género de un modo integral y multidisciplinar.

Así, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 1, la citada Ley Orgánica tiene por objeto “..., actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones de afectividad, aún sin convivencia”.

Continúa señalando este artículo, en su apartado 2 que “Por esta Ley se establecen medidas de protección integral cuya finalidad es prevenir, sancionar y erradicar esta violencia y prestar asistencia a sus víctimas”. Por ello, dado el carácter integral y multidisciplinar de esta Ley, se recogen medidas que abordan reformas tanto en el ámbito educativo, sanitario y en la publicidad y los medios de comunicación, como en la tutela institucional, penal y judicial, regulando, al mismo tiempo, los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género.

Por otro lado, el artículo 2 de la LOMPIVG al regular los principios rectores de la misma, establece que a través de esta Ley se articula un conjunto integral de medidas encaminadas a alcanzar unos fines, entre los cuales se encuentra el recogido en su apartado f) “Establecer un sistema integral de tutela institucional en el que la Administración General del Estado, a través de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, en colaboración con el Observatorio Estatal de la Violencia sobre la Mujer, impulse la creación de políticas públicas dirigidas a ofrecer tutela a las víctimas de la violencia contemplada en la presente Ley”.

Con el fin de dar cumplimiento a este fin, el artículo 29 de la citada LOMPIVG creó la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, adscrita al entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a quien correspondió formular las políticas públicas en relación con la violencia de género a desarrollar por el Gobierno, así como coordinar e impulsar cuantas acciones se realicen en dicha materia, trabajando en colaboración con las Administraciones con competencia en la materia.

Posteriormente, el Real Decreto 237/2005, de 4 de marzo, configuró la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer como un órgano con rango de Dirección General, dependiente de la Secretaría General de Políticas de Igualdad, del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Por su parte, el artículo 30 de la mencionada LOMPIVG creó el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, como órgano colegiado también adscrito al citado Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a quien corresponde el asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios, y propuestas de actuación en materia de violencia de género. Con posterioridad, mediante Real Decreto 253/2006, de 3 de marzo, se establecieron sus funciones, régimen de funcionamiento y composición del mismo, las cuales son objeto de análisis específico en el subapartado 6.1 de este Informe.

2.2.- CREACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Como se ha comentado en el subapartado anterior, la LOMPIVG creó la denominada Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, cuyo rango y funciones se establecieron mediante el Real Decreto 237/2005, de 4 de marzo.

Sin embargo, el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprobó la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales suprimió, en su artículo 17.4 la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, disponiendo en su apartado 1 que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género (en adelante, DGVG) asumía las competencias de la suprimida Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer.

El citado Real Decreto 438/2008 entró en vigor el día 16 de abril de 2008, manteniendo hasta dicha fecha la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer su denominación original, adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pasando a denominarse, DGVG dependiendo del Ministerio de Igualdad.

De acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad¹, las funciones que legalmente corresponden a este Departamento, se desarrollan a través de los siguientes órganos directivos:

- a) La Subsecretaría de Igualdad, de la que depende la Secretaría General Técnica.
- b) La Secretaría General de Políticas de Igualdad, con rango de Subsecretaría, de la que dependen la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y la Dirección General para la Igualdad en el Empleo y la Dirección General contra la Discriminación².

También dependen funcionalmente del Ministerio de Igualdad las Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer y las Unidades de Violencia sobre la Mujer integradas orgánicamente en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, respectivamente.

¹ Como consecuencia de la publicación del Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los Departamentos Ministeriales y del Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales, todas las referencias realizadas en este Informe al Ministerio de Igualdad deben entenderse efectuadas a la actual Secretaría de Estado de Igualdad, del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

² El Real Decreto 495/2010, de 30 de abril, por el que se aprobó la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, suprimió la Dirección General para la Igualdad en el Empleo y la Dirección General contra la Discriminación y creó un único centro directivo, la Dirección General para la Igualdad y contra la Discriminación

Con respecto a la estructura de la DGVG, el artículo 5.2 del citado Real Decreto 1135/2008, determina que dependen de dicha Delegación del Gobierno, con rango de subdirección general, los siguientes órganos:

- a) La Subdirección General de Planificación y Coordinación Interinstitucional.
- b) La Subdirección General de Prevención y Gestión del Conocimiento sobre la Violencia de Género a quien corresponde, entre otras, las funciones de secretaría del Observatorio Estatal de la Violencia sobre la Mujer.

Por otra parte, el Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad, establece en su artículo primero que las Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la mujer y las Unidades de Violencia sobre la mujer dependen funcionalmente del Ministerio de Igualdad y están integradas orgánicamente en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. También dispone el citado Real Decreto que corresponde a la DGVG la elaboración de instrucciones sobre los procedimientos y procesos de trabajo para el seguimiento de la violencia de género encomendado a las Unidades de Coordinación y a las Unidades de Violencia.

Actualmente, existen diecinueve Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer (una por cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas y una más por cada una de las Ciudades con Estatuto de Autonomía) y treinta y tres Unidades de Violencia sobre la Mujer mas siete Unidades en las Direcciones Insulares. Entre las funciones encomendadas, estas Unidades deben elaborar, en todos los casos de muerte por violencia, un Informe de Seguimiento que contendrá la valoración del riesgo efectuada, las medidas de protección y administrativas adoptadas y el funcionamiento de los dispositivos electrónicos de protección. Este Informe ha de ser remitido por la Delegación del Gobierno correspondiente a la DGVG.

2.3.- FUNCIONES DE LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.1 del Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad, *“corresponde a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género proponer la política del gobierno contra la violencia sobre las mujeres y coordinar e impulsar las medidas llevadas a cabo en esta materia y, especialmente, las siguientes funciones:*

- a) *El diseño, elaboración y seguimiento de los planes de acción contra las diversas formas de violencia de género que, desde la Administración General del Estado, se realicen con la finalidad de planificar de forma eficiente y eficaz cuantas medidas y actuaciones se pongan en marcha en este ámbito.*
- b) *El impulso de la aplicación del principio de transversalidad de las medidas destinadas a luchar contra las distintas formas de violencia de género, de manera que, en su aplicación, se tenga en cuenta las necesidades y demandas específicas de todas las mujeres víctimas de esta violencia.*
- c) *La elaboración de planes de colaboración y sus protocolos de actuación, que garanticen la ordenación de las actuaciones y procedimientos de prevención, asistencia y persecución de los actos de violencia de género, que deberán implicar especialmente a las Administraciones sanitarias, la Administración de Justicia, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los servicios sociales y los organismos de igualdad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la*

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

- d) *El desarrollo de las labores de asesoramiento, coordinación y colaboración institucional en el seno de la Administración General del Estado, en el marco de la violencia de género.*
- e) *La promoción, con las administraciones públicas educativas, de la implantación de los valores y objetivos que contiene la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre.*
- f) *La elaboración de instrumentos sobre los procedimientos y procesos de trabajo para el seguimiento de la violencia de género encomendado a las Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer y las Unidades de Violencia sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.*
- g) *La promoción de la colaboración, a través de los instrumentos jurídicos adecuados, con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales para la elaboración de un diagnóstico conjunto y real sobre el impacto de la violencia de género, así como la valoración de las necesidades, recursos y servicios necesarios para desarrollar una asistencia social integral a las víctimas de la violencia de género.*
- h) *El impulso y desarrollo de medidas de sensibilización ciudadana, a través de la elaboración y puesta en marcha de un plan nacional de sensibilización y prevención de la violencia de género, y el impulso de campañas de información y sensibilización específicas para prevenir la violencia de género. Estas campañas se realizarán de manera que se garantice el acceso a las mismas de todas las personas con especiales dificultades de integración y, particularmente, de las personas con discapacidad.*
- i) *El fomento de la formación y especialización de los colectivos profesionales que intervienen en el proceso de información, atención y protección a las víctimas para que adquieran las capacidades necesarias para la detección, asistencia y recuperación integral de las víctimas de violencia de género.*
- j) *El ejercicio de las funciones que le correspondan en relación con la Comisión de Control a que se refiere el artículo 3.1, párrafo quinto, de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre.*
- k) *La promoción de la colaboración y participación de las entidades, asociaciones y organizaciones que, desde la sociedad civil, actúan contra la violencia de género a la hora de programar y poner en práctica mecanismos y actuaciones tendentes a erradicar este fenómeno.*
- l) *La coordinación con el Instituto Nacional de Estadística, y con las entidades implicadas en la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, para que realicen y difundan estadísticas adecuadas para el conocimiento del fenómeno de la violencia de género, así como para el seguimiento de la evolución de las víctimas y de la aplicación de dicha ley.*
- m) *La recogida de información relativa a la violencia de género de las administraciones públicas y de otros órganos del Estado, así como de las entidades privadas que tengan conocimiento en esta materia, a fin de permitir el adecuado conocimiento y análisis de la situación y la evaluación y grado de satisfacción de las medidas implantadas.*
- n) *La promoción de proyectos de investigación y de programas y planes de formación sobre cuestiones relacionadas con la violencia de género”.*

Además de las funciones recogidas con anterioridad, el Delegado del Gobierno para la Violencia de Género está legitimado ante los órganos jurisdiccionales para intervenir en defensa de los derechos y de los intereses tutelados por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, en colaboración y coordinación con las administraciones públicas con competencias en la materia y, en concreto, para ejercer la acción de cesación y rectificación de la publicidad ilícita por utilizar en forma

vejatoria la imagen de las mujeres, en los términos previstos en la Ley 34/1998, de 11 de noviembre, General de Publicidad.

2.4.- EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS CRÉDITOS ASIGNADOS A LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

En el ejercicio 2008 la DGVG dispuso de créditos para gastos en la Sección 19 “*Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*”, Servicio 08 “*Secretaría General de Políticas de Igualdad*”, programa 232B “*Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*”, mientras que en el ejercicio 2009, tras la reestructuración de los Departamentos ministeriales realizada por el Real Decreto 432/2008, dichos créditos presupuestarios se aprobaron en la Sección 28 “*Ministerio de Igualdad*”, Servicio 04 “*Delegación del Gobierno para la Violencia de Género*”, programa 232C “*Actuaciones para la prevención integral de la violencia de género*”.

A este respecto, las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos de los ejercicios 2008 y 2009 por la DGVG, se muestran en el Cuadro siguiente:

Cuadro nº 1
OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN LOS EJERCICIOS 2008 Y 2009

CAPÍTULO PRESUPUESTARIO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS		VARIACIÓN	
	2008	2009	IMPORTE	%
1 Gastos de Personal	1.206.279,14	1.109.791,81	-96.487,33	-8,00
2 Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	8.029.019,22	2.181.766,60	-5.847.252,62	-72,83
4 Transferencias Corrientes	7.081.375,16	10.714.789,56	3.633.414,40	51,31
6 Inversiones Reales	0,00	11.142.752,16	11.142.752,16	100,00
7 Transferencias de Capital	1.000.000,00	1.400.000,00	400.000,00	40,00
TOTAL	17.316.673,52	26.549.100,13	9.232.426,61	53,32

Como se muestra en el cuadro anterior las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2009 fueron superiores al ejercicio anterior en un porcentaje del 53,32%. Las causas que motivaron dicho incremento se recogen a continuación, diferenciadas por capítulo presupuestario:

- El principal motivo del incremento del 53,32% en las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2009, respecto al año anterior, fue debido al aumento de las obligaciones como consecuencia de las campañas de información y sensibilización de lucha contra la violencia de género que se imputaron como inversiones inmateriales mientras que, en el ejercicio 2008 estas campañas fueron imputadas como gastos corrientes en bienes y servicios.

En este sentido se pronuncia la Resolución de 19 de enero de 2009, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica, regulando que las campañas de sensibilización y concienciación ciudadana que sean susceptibles de producir efectos en varios ejercicios se imputarán al artículo 64 “*Gastos de inversiones de carácter inmaterial*”.

- El incremento del 51,31% en las obligaciones reconocidas como transferencias corrientes del 51,31% en el ejercicio 2009, respecto al ejercicio anterior, tuvo su origen fundamental en la

financiación de nuevos programas para la prevención de la violencia de género, en concreto el programa de reeducación de maltratadores y la atención a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral.

Por lo que respecta a la clasificación de las obligaciones reconocidas en los ejercicios 2008 y 2009, por área de gasto, su evolución interanual figura en el siguiente Cuadro:

Cuadro nº 2
OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR ÁREA DE GASTO. EJERCICIOS 2008 Y 2009

OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR ÁREA DE GASTO. EJERCICIOS 2008 Y 2009				
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	2009	2008	VARIACIÓN	% VARIACIÓN
Contratación administrativa	13.143.756,07	7.979.818,96	5.163.937,11	64,71
Asistencia social integral	5.000.000,00	5.866.531,74	-866.531,74	-17,33
Ayudas sociales del artículo 27 LOMPIVG	2.031.081,82	965.293,92	1.065.787,90	110,41
Atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral	2.000.000,00	-	2.000.000,00	100,00
Subvenciones directas	1.400.000,00	1.000.000,00	400.000,00	40,00
Programa reeducación maltratadores	1.349.611,51	-	1.349.611,51	100,00
Gastos de personal	1.109.791,81	1.206.279,14	-96.487,33	-8,00
Convenios de colaboración	458.070,00	96.666,67	361.403,33	373,87
Otros gastos	56.788,92	202.083,09	-145.294,17	-71,90
TOTAL	26.549.100,13	17.316.673,52	9.232.426,61	53,32

Como se muestra en el Cuadro anterior, el incremento más significativo se produjo en el área relativa a la contratación administrativa, cuyas obligaciones reconocidas se incrementaron en un 65%. Los gastos más elevados en este año 2009 en materia de contratación administrativa fueron los derivados de los contratos de “*Servicio de información, asesoramiento jurídico, telefónico y online teléfono 016*”, “*Suministro, instalación, puesta en marcha y control del sistema de seguimiento*” y “*Servicio de difusión en los medios de comunicación de una campaña de sensibilización sobre violencia de género*”.

Otro aumento significativo, en el ejercicio 2009, se produjo en las “*Ayudas sociales, artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*” cuyo incremento se cifró en un porcentaje del 110% con respecto al ejercicio anterior.

El análisis pormenorizado de cada uno de estos tipos de gasto se realiza en los apartados correspondientes de este Informe.

Como se ha comentado anteriormente, la DGVG es un centro directivo, con rango de dirección general, adscrito a la Secretaría General de Políticas de Igualdad, de quien dependen dos Subdirecciones Generales. Para el desarrollo de las funciones encomendadas a la DGVG, a fecha 10 de noviembre de 2009, tenía una dotación de personal de 32 puestos de trabajo, de los cuales 29 puestos se encontraban ocupados y 3 vacantes.

Las obligaciones contraídas en el ejercicio 2009 en concepto de gastos de personal ascendieron a un total de 1.109.791,81 euros, estando dotados inicialmente para el ejercicio 2010 unos créditos por importe de 847.240 euros.

A pesar de esta estructura de personal limitada para ejercer las funciones encomendadas, la DGVG no ha efectuado ningún estudio de las cargas de trabajo asignadas para presentar a la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) con el fin de modificar su relación de puestos de trabajo, máxime teniendo presente las nuevas competencias derivadas de la gestión de los créditos que los Presupuestos Generales del Estado para 2010 han asignado a la DGVG en materia de teleasistencia para mujeres víctimas de violencia de género³.

3.- NORMATIVA APLICABLE

El marco normativo regulador aplicable tanto a las funciones desarrolladas por la DGVG como a los gastos derivados de la ejecución presupuestaria de los créditos, cuya gestión correspondió a la citada Delegación del Gobierno durante los ejercicios 2008 y 2009, estuvo constituido, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.
- Real Decreto 237/2005, de 4 de marzo, por el que se establecen el rango y las funciones de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, prevista en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de género.
- Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.
- Real Decreto 253/2006, de 3 de marzo, por el que se establecen las funciones, el régimen de funcionamiento y la composición del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, y se modifica el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

³ En el trámite de alegaciones, la DGVG ha informado que el Ministerio de Igualdad efectuó, en el mes de julio de 2008, una propuesta de modificación de Relación de Puestos de Trabajo de la DGVG, a la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) elevando el número de puestos de trabajo a 46, la cual fue rechazada. Posteriormente, el citado Ministerio volvió a presentar una nueva propuesta de Relación de Puestos de Trabajo relativa a la DGVG, en el mes de noviembre de 2008, que incluía 40 puestos de trabajo. Finalmente, la CECIR aprobó la Relación de Puestos de Trabajo existente en la actualidad con un total de 32 puestos de trabajo.

- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Real Decreto 972/2007, de 13 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a determinadas comunidades autónomas y entidades locales para el desarrollo de proyectos innovadores que garanticen el derecho a la asistencia social integral a las mujeres víctimas de violencia de género.
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto 1723/2007, de 21 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Fundación José María de Llanos para el desarrollo del proyecto de construcción y funcionamiento de un Centro de Acogida, Formación y Empleo de mujeres víctimas de violencia de género.
- Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.
- Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.
- Orden IGD/1375/2008, de 14 de mayo, por la que se delega y se aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en los órganos administrativos del departamento y sus organismos públicos dependientes.
- Orden IGD/1785/2008, de 18 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la ejecución de proyectos innovadores que garanticen el derecho a la asistencia social integral de las víctimas de violencia de género.
- Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad.
- Real Decreto 1737/ 2008, de 4 de julio, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Fundación José María de Llanos para el desarrollo del proyecto de construcción y funcionamiento de un Centro de Acogida, Formación y Empleo de mujeres víctimas de violencia de género.
- Orden Ministerial comunicada, de 18 de noviembre de 2008, por la que se aprueba el procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración celebrados por el Ministerio de Igualdad y sus organismos públicos adscritos.
- Orden IGD/3564/2008, de 26 de noviembre, por la que se delega y se aprueban las delegaciones de competencias en los órganos administrativos del departamento y sus organismos públicos dependientes.
- Orden IGD/3723/2008, de 10 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, premios, ayudas y becas por el Ministerio de Igualdad y sus organismos públicos adscritos.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Orden IGD/1739/2009, de 26 de junio, por la que se convocan subvenciones públicas destinadas a programas de atención y ayudas sociales para las víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual.
- Orden IGD/3121/2009, de 12 de noviembre, por la que se modifica la Orden IGD/1739/2009, de 26 de junio, por la que se convocan subvenciones públicas destinadas a programas de atención y ayudas sociales para las víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

-
- Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los Departamentos Ministeriales
 - Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales

SECCIÓN II.- NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1.- OBJETIVOS Y ALCANCE

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 26 de noviembre de 2009, los objetivos de esta Fiscalización han consistido en:

- a) Verificar y analizar el cumplimiento de la normativa vigente en la tramitación y gestión de los contratos celebrados por la DGVG que en cada caso resulte aplicable (el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas o la Ley de Contratos del Sector Público), así como, el respeto a los principios de publicidad, concurrencia, objetividad y no discriminación, exigibles en toda la contratación pública.
- b) Verificar y analizar todos los convenios de colaboración celebrados por la DGVG durante el período temporal de la Fiscalización, desde la perspectiva de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía incluyendo en este análisis tanto los convenios de colaboración suscritos por la citada Delegación con otras entidades pertenecientes al Sector público, así como aquellos convenios que hayan sido celebrados, en su caso, con personas físicas o jurídicas sometidas al Derecho privado.
- c) Analizar el cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía en la gestión del Fondo de asistencia social integral para mujeres víctimas de violencia de género, satisfecho con cargo a créditos asignados a la DGVG.
- d) Verificar la gestión de la DGVG de las ayudas sociales para mujeres víctimas de violencia de género, desde la perspectiva del cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.
- e) Verificar los procedimientos implantados por la DGVG respecto de la solicitud, concesión, pago y justificación de otras subvenciones, desde la perspectiva del cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.
- f) Verificar el cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía respecto a los la gestión Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.
- g) Cualesquiera otras cuestiones cuyo análisis resulte necesario, en relación con la totalidad de los créditos gestionados por la DGVG, durante el periodo fiscalizado.
- h) Asimismo, se abordarán cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de Igualdad de Mujeres y Hombres, en caso de que surjan en el curso de los trabajos de fiscalización.

Para la consecución de los objetivos anteriores se han aplicado todos los procedimientos y técnicas que se han considerado necesarios sobre los expedientes de contratación y convenios de colaboración formalizados por la DGVG en el ejercicio de sus competencias.

Asimismo, se han analizado los expedientes correspondientes a la gestión del fondo de asistencia social integral para mujeres víctimas de violencia de género y los correspondientes a la gestión de las ayudas sociales para mujeres víctimas de violencia de género, que han sido financiados con cargo a los créditos de esta Delegación del Gobierno.

Por otra parte, se han analizado los expedientes relativos al procedimiento de concesión, gestión y control de otras subvenciones concedidas por la DGVG. Asimismo, se han analizado la gestión de los créditos presupuestados en la Sección Presupuestaria 19 "*Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*", Servicio 08 "*Secretaría General de Políticas de Igualdad*", Programa 232B "*Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*", relativos al ejercicio 2008; así como la gestión de los créditos presupuestados en la Sección 28 "*Ministerio de Igualdad*", Servicio 04 "*Delegación del*

Gobierno para la Violencia de Género", Programa 232C "Actuaciones para la prevención integral de la violencia de género", relativos al ejercicio 2009.

El Tribunal de Cuentas ha realizado las comprobaciones y verificaciones en la sede de la DGVG en Madrid, obteniendo los datos, documentos y antecedentes necesarios a través de la revisión de la documentación soporte existente al respecto (estados, registros, informes, expedientes, actas, bases de datos, etc.) y de entrevistas con los responsables de la DGVG, así como con los responsables de la gestión económica y de la contabilidad del Ministerio de Igualdad.

2.- TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización fue remitido el 20 de septiembre de 2010 por este Tribunal de Cuentas al Subsecretario de Igualdad, a la Secretaria General de Políticas de Igualdad y al Delegado del Gobierno para la Violencia de Género, así como a la ex Subsecretaria de Igualdad que habían ostentado este cargo en el anterior Ministerio de Igualdad.

Por otra parte, también se dio traslado a los titulares de la Subsecretaría de Trabajo e Inmigración, Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría General de Políticas de Igualdad, Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y Dirección General de Servicios del Ministerio de Trabajo e Inmigración que realizaron actuaciones, en materia de violencia de género, con anterioridad al 16 de abril de 2008, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprobó la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, dado que, a partir de dicha fecha, las actuaciones en materia de violencia de género fueron asumidas por el Ministerio de Igualdad.

Dentro del plazo legal fueron recibidas en este Tribunal de Cuentas las alegaciones formuladas por el Subsecretario de Trabajo e Inmigración, por la ex Subsecretaria de Trabajo y Asuntos Sociales así como por el Delegado del Gobierno para la Violencia de Género. Por su parte, la Directora General de Servicios ha comunicado al Tribunal de Cuentas que no formula alegaciones. El resto de destinatarios del Anteproyecto de Informe no remitieron alegaciones.

A la vista de las citadas alegaciones, este Tribunal de Cuentas ha efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Informe y, en los casos en que este Tribunal lo ha considerado necesario, han sido reflejadas mediante notas a pie de página. En todo caso, la totalidad de las alegaciones formuladas se adjuntan al Informe de Fiscalización.

Asimismo, debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones de los alegantes, en relación con el contenido del Anteproyecto de Informe y que, por tanto, no implican oposición con el contenido del citado Anteproyecto.

3.- CONCLUSIONES

A continuación, el Tribunal de Cuentas expone las deficiencias más significativas que ha constatado en la realización de esta Fiscalización, todas ellas referidas a los correspondientes apartados de la Sección III de este Informe, donde aparecen desarrolladas más detalladamente.

3.1.- CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

A). Este Tribunal de Cuentas ha verificado las siguientes incidencias en relación con la contratación administrativa celebrada por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género durante el ejercicio 2008, de acuerdo con la delegación de competencias en esta materia vigente en dicho ejercicio (epígrafe 1.3.1 y subapartado 1.4):

1. Los órganos de contratación competentes no utilizaron, como regla general, el procedimiento abierto como procedimiento de adjudicación, siendo éste el procedimiento ordinario de adjudicación recogido tanto en el artículo 73 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como en el artículo 122 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, lo que podría haber afectado al cumplimiento efectivo de los principios de publicidad, transparencia y concurrencia que deben regir todo el procedimiento de contratación pública.
2. Dos expedientes de contratación administrativa (los números 2008/1013 y 2008/2231), fueron adjudicados por los órganos de contratación correspondientes de forma directa a la misma empresa, utilizando para ello la tramitación de emergencia recogida en los artículos 72 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y 97 de la Ley de Contratos del Sector Público, por un importe total de adjudicación de 5.500.000 euros.

Este Tribunal de Cuentas considera que la utilización del régimen excepcional de tramitación de emergencia en estos dos expedientes no estaba debidamente justificada, dado el carácter taxativo de los supuestos recogidos para este tipo de tramitación excepcional en los artículos precitados.

Esta adjudicación directa en favor de la misma empresa adjudicataria fue fundamentada por los citados órganos de contratación en el *“profundo conocimiento del fenómeno de la violencia de género”* de dicha empresa, situación que no estaba suficientemente justificada en los expedientes tramitados al respecto, lo que pudo comportar una falta de transparencia por parte del órgano de contratación, en relación con la adjudicación a favor de dicha empresa.

Por todo ello, este Tribunal de Cuentas considera que los órganos de contratación debieron haber utilizado otro procedimiento de adjudicación y de tramitación en el que se garantizase el cumplimiento efectivo de los principios de publicidad, concurrencia y transparencia recogidos tanto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como en la Ley de Contratos del Sector Público.

3. En relación con los tres expedientes tramitados mediante procedimiento negociado sin publicidad (los números 2008/PN1259 (1), 2008/PN1259(2) y 2008PN3452) derivados de la Orden TAS/3766/2007, de 18 de diciembre, por la que se establecieron las bases reguladoras y se convocaron la concesión de premios a guiones para cortos cinematográficos contra la violencia de género, este Tribunal de Cuentas ha observado, además, las siguientes incidencias en su tramitación:
 - a) El total del gasto derivado de los tres contratos formalizados como consecuencia de la convocatoria y concesión de estos premios ascendió a 332.000 euros, superando el límite establecido en los artículos 1 y 2 de la citada Orden TAS/3766/2007, en la que se señala una cantidad máxima para su financiación de 220.000 euros, actuación que,

además, podría ser contraria a lo dispuesto en los artículos 93.3 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que preceptúa que al expediente de contratación “..., *deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya*” y al artículo 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, relativo a la especificación de los créditos presupuestarios.

- b) El concepto presupuestario al que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género imputó el gasto derivado de dos de los contratos formalizados (2008/PN1259 (1) y 2008/PN1259 (2)) fue el 483 “*Para el fomento de medidas contra la violencia de género*”, artículo presupuestario inadecuado para este tipo de gastos, ya que éstos se imputaron como transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro, siendo así que se trataba de gastos ocasionados por la ejecución de contratos que debieron haber sido imputados al capítulo 2 “*Gastos corrientes en bienes y servicios*” y no al capítulo 4.
- c) La formalización de los tres contratos administrativos, si bien con objeto distinto, sin embargo todos íntimamente relacionados y derivados de la citada Orden TAS/3766/2007, así como la adjudicación de dos de ellos a una misma empresa, pudo constituir un fraccionamiento en el objeto del contrato, con la finalidad de disminuir su cuantía y eludir así los requisitos de publicidad o de procedimiento de adjudicación establecidos en la Ley de Contratos del Sector Público.
- d) En relación con el expediente 2008/PN1259 (1), cuyo objeto fue la realización de un campamento-taller, no consta en el expediente de contratación la documentación acreditativa de la declaración de urgencia dictada por el órgano de contratación debidamente motivada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96.1 de la Ley de Contratos del Sector Público. Esta falta de acreditación ha impedido a este Tribunal conocer las razones que determinaron la necesidad de tramitar dicho expediente mediante esta forma no ordinaria de tramitación.
- e) En relación con los expedientes de contratación 2008/PN1259 (2) y 2008/PN3452 cuyo objeto fue la realización del servicio de rodaje, montaje y producción de cinco cortos correspondientes a los guiones convocados mediante Orden TAS/3766/2007, y cuya tramitación fue, inicialmente, declarada de emergencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley de Contratos del Sector Público, ordenando su ejecución a la misma empresa adjudicataria, este Tribunal de Cuentas considera que dicha tramitación de emergencia no estaba suficientemente justificada ya que no respondía a los supuestos tasados, en el precitado artículo, lo que supuso una adjudicación directa de estos contratos a favor de una misma empresa, vulnerando, con ello, los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia en los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos recogidos en el artículo 1 del precitado texto legal que deben imperar en todo procedimiento de contratación administrativa.

Además de las deficiencias anteriormente descritas, el gasto derivado de estos contratos debió ser sometido a convalidación del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, dado que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género realizó el gasto sin la correspondiente fiscalización previa.

4. Este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de una excesiva acumulación de contratos menores (el 90,12% del total de contratos adjudicados), con carácter especial en el último trimestre del ejercicio 2008, así como una reiterada adjudicación por su importe

máximo permitido (12.020,14 euros en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y 20.880 euros, IVA incluido, en la Ley de Contratos del Sector Público), lo que puede ser indicativo de un incumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia recogidos en los citados textos legales, así como un posible fraccionamiento en el objeto de los contratos con la finalidad de disminuir la cuantía de los mismos y eludir así el procedimiento o la forma de adjudicación que hubiera procedido de acuerdo a los citados textos legales, incumpléndose con ello lo dispuesto en el artículo 74.2 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Esta situación se pone de manifiesto en la excesiva acumulación de contratos menores adjudicados con motivo de la celebración del Día Internacional contra la violencia de género (25 de noviembre), pues se adjudicaron un total de trece contratos menores, en once de los cuales su gasto fue aprobado el mismo día de la celebración de los actos.

Esta misma situación ha sido verificada por el Tribunal en el desarrollo del denominado proyecto "*Menos es más. Cine para ser la voz de quienes callan. Contra la violencia sobre la mujer: Educación*", dado que el órgano de contratación competente (Subdirección General de Administración Financiera del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) formalizó, en el ejercicio 2008, un total de siete contratos menores.

Este Tribunal de Cuentas ha verificado la formalización de un total de tres contratos menores con motivo de la realización de una exposición itinerante contra la violencia de género denominada "*Por una vida sin malos tratos*", todos ellos adjudicados a la misma empresa, lo que pudo constituir un fraccionamiento del objeto del contrato prohibido por el precitado artículo 74.2 de la Ley de Contratos del Sector Público.

5. Este Tribunal de Cuentas ha verificado que en tres contratos menores (2008/698, 2008/1027 y 2008/2175) la aprobación del gasto por el órgano de contratación competente fue realizada con posterioridad a la emisión de la factura por la empresa adjudicataria, por lo que, razonablemente, el servicio estaba prestado con anterioridad a la aprobación de dicho gasto.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta situación supuso un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 95.1 de la Ley de Contratos del Sector Público, dado que exige la aprobación previa del gasto para la tramitación de este tipo de expedientes.

6. Este Tribunal de Cuentas ha verificado que, durante el ejercicio 2008, los órganos de contratación correspondientes formalizaron un total de cuatro contratos menores con personas físicas, que pudieron constituir contrataciones de personal encubiertas al margen de los procedimientos públicos de selección de personal legalmente establecidos, al suplirse mediante la contratación externa de profesionales, la falta de medios personales existente en el Ministerio de Igualdad, en lugar de recurrirse a una ampliación de la Relación de Puestos de Trabajo y a la subsiguiente selección de personal, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición previsto legalmente.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, a través de este tipo de contratación existe un riesgo de incurrir en el supuesto de "*cesión ilegal de trabajadores*" contemplado en el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores, ya que al actuar la Administración pública como cesionaria, podría dar lugar a la adquisición, por el trabajador contratado, de la condición de fijo, vulnerándose de esta forma las previsiones sobre el acceso al empleo público, basadas en el sometimiento a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

B). Este Tribunal de Cuentas ha verificado las siguientes incidencias en relación con la contratación administrativa celebrada por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género durante el ejercicio 2009, de acuerdo con la delegación de competencias en esta materia vigente en dicho ejercicio (epígrafe 1.3.2 y subapartado 1.5):

1. En el ejercicio 2009, este Tribunal de Cuentas ha verificado un importante descenso (del 45%) en el número de contratos formalizados con respecto al ejercicio anterior, lo cual denota una planificación adecuada por parte de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género en materia de contratación administrativa, ya que esta reducción se produjo, en su totalidad, en los contratos menores adjudicados por la misma.
2. Este Tribunal ha observado una utilización reiterada de la tramitación de urgencia (cinco expedientes tramitados mediante procedimiento abierto y tres tramitados mediante procedimiento negociado) recogida en el artículo 96.1 de la Ley de Contratos del Sector Público.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, las declaraciones de urgencia dictadas por los órganos de contratación correspondientes del Ministerio de Igualdad en estos expedientes, no estaban suficientemente motivadas de conformidad con los supuestos tasados en el citado artículo 96 de la Ley de Contratos del Sector público (necesidad inaplazable o razones de interés público), debiendo haber adoptado los citados órganos de contratación las medidas oportunas tendentes a la tramitación de estos expedientes mediante su tramitación ordinaria⁴.

3. El pliego de prescripciones técnicas que rigió la contratación de seis procedimientos abiertos y cuatro procedimientos negociados sin publicidad no fue aprobado por el órgano de contratación competente incumpléndose, de esta forma, lo dispuesto en el artículo 100 de la citada Ley de Contratos del Sector Público según el cual el órgano de contratación aprobará con anterioridad a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir ésta, antes de su adjudicación provisional, los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas que hayan de regir la realización de la prestación.
4. Los criterios de valoración establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigieron la contratación de los procedimientos abiertos tramitados por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, recogieron, en todos los casos, diferentes aspectos a valorar (*“calidad del diseño y de la configuración del sistema”, “valor técnico y calidad”, “creatividad de las propuestas”, “adecuación de los mensajes”,...*) y no respondieron a criterios evaluables de forma objetiva.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta indefinición de los criterios de valoración, si bien fueron valorados por el comité de personas expertas (en aquellos expedientes donde fue preceptiva su constitución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134.2 de la Ley de Contratos del Sector Público) en relación con los criterios cuya cuantificación dependía de un juicio de valor, restaron transparencia y objetividad al procedimiento de adjudicación, debiendo haber adoptado la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género las medidas oportunas tendentes a la inclusión de criterios de valoración bien definidos y

⁴ En las alegaciones formuladas por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género expone que los motivos que justifican la tramitación de los expedientes de contratación por el procedimiento de urgencia, de acuerdo con la normativa vigente, se basan en conceptos jurídicos indeterminados, pero se toma en consideración la opinión de este Tribunal para la tramitación de sucesivos procedimientos de urgencia.

objetivados, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigieron este tipo de contratación, con el fin de garantizar los principios de objetividad y transparencia establecidos en el artículo 1 del precitado texto legal.

5. En relación con el expediente 2009/04PA02 cuyo objeto fue el “*Suministro, instalación, puesta en marcha y control del sistema de seguimiento*” en el ámbito de la violencia de género, este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes incidencias específicas:
 - a. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas que rigieron dicha contratación no determinaron el número exacto de dispositivos a suministrar, provocando una indefinición en el objeto del contrato, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 74.1 de la Ley de Contratos del Sector Público, que exige que el objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado.
 - b. El único criterio de valoración ponderable recogido en el pliego de cláusulas administrativas particulares que rigió esta contratación fue el relativo al “*Precio unitario de la pareja de dispositivos*” si bien, a juicio de este Tribunal de Cuentas, este criterio de valoración no garantizó una eficiente utilización de los fondos públicos ni la selección de la oferta económicamente más ventajosa, dado que como únicamente era objeto de ponderación este criterio (el *precio unitario de la pareja de dispositivos*), se produjo la paradoja de que algunas empresas licitadoras obtuvieron una puntuación mayor, por haber presupuestado en este criterio precios inferiores, mientras que su presupuesto total de ejecución (que incluía otros conceptos, v.gr: instalación, puesta en marcha y control del sistema de seguimiento en el ámbito de la violencia de género) era más alto que el de otras empresas, que finalmente obtuvieron menor valoración ponderable.
6. Este Tribunal de Cuentas ha observado la inclusión como criterio de valoración del concepto “*de mejoras indeterminadas*” en distintos expedientes (los números 2009/04PA03, 2009/04PA04 y 2009/04PA08) situación que, a juicio de este Tribunal, dado que éstas no estaban especificadas e incluidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares que rigió dichas contrataciones, no resultó acorde con el principio de objetividad recogido en el artículo 1 de la Ley de Contratos del Sector Público, ya que exigió la valoración de este criterio en un momento posterior a la apertura de las proposiciones y, dado que se trata de un criterio ambiguo, privó a los licitadores de la información necesaria y suficiente, sobre las posibles mejoras que pudieran proponer y, en su caso, cuales de ellas serían las más valoradas por el órgano de contratación, restando con ello transparencia y objetividad al proceso de concurrencia, introduciendo un excesivo grado de discrecionalidad a favor del órgano de contratación.
7. Este Tribunal de Cuentas ha verificado que, en el ejercicio 2009, el Ministerio de Igualdad, con cargo a los créditos de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, tramitó dos expedientes (2009/04PN02 y 2009/04PN07) mediante procedimiento negociado, sin publicidad y sin concurrencia de ofertas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 154.d) de la Ley de Contratos del Sector Público sin que, a juicio de este Tribunal, las razones técnicas o artísticas tasadas en el precitado artículo fueran suficientemente acreditadas, razonadas y motivadas por el órgano de contratación, lo que constituye una utilización inadecuada de este procedimiento contraria a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, recogidos en el artículo 1 de la citada Ley de Contratos del Sector Público.
8. Con fecha 16 de marzo de 2009, la Subsecretaría del Ministerio de Igualdad, como órgano de contratación, procedió a modificar el contrato formalizado el 17 de julio de 2007

(expediente 1329/2007) relativo al servicio de información y asesoramiento jurídico, telefónico y on-line a mujeres víctimas de género, nacional y servicio 24 horas, por un importe de 342.058 euros (el 19,99% del contrato inicial) máximo permitido por la Ley de Contratos del Sector Público, con el objeto de ampliar el número de personas que debían prestar este servicio.

Este Tribunal de Cuentas considera que el citado órgano de contratación no acreditó suficientemente la necesidad de esta modificación contractual, ya que tanto el pliego de prescripciones técnicas que rigió su contratación, como el contrato formalizado en el ejercicio 2007, no determinaron específicamente el número de personas que debían prestar dicho servicio por parte de la empresa adjudicataria, limitándose a establecer unos umbrales mínimos, por lo que, a juicio de este Tribunal, el servicio debió ser prestado por dicha empresa adjudicataria por su cuenta y riesgo, tal y como recogió el contrato formalizado, sin necesidad de que el órgano de contratación hubiera tramitado la modificación de este contrato.

9. En este ejercicio 2009, si bien con menor incidencia que en el ejercicio anterior, este Tribunal de Cuentas ha verificado una excesiva acumulación de contratos menores (71,11% del total de contratos adjudicados), así como una reiterada adjudicación por el importe máximo permitido (20.880 euros, IVA incluido), lo que unido a la coincidencia en el objeto del contrato existente entre varios de ellos, pudo vulnerar los principios de publicidad y concurrencia recogidos en la Ley de Contratos del Sector Público, así como constituir un posible fraccionamiento en el objeto de los contratos, contrario a lo dispuesto en el artículo 74.2 del citado texto legal, con la finalidad de disminuir la cuantía de los mismos y eludir así el procedimiento o la forma de adjudicación que hubiera procedido.
10. Asimismo se ha observado un posible fraccionamiento del objeto del contrato contrario a lo dispuesto en el artículo 74.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, como consecuencia de la formalización de cinco contratos menores (2009/04CM29, 2009/04CM30, 2009/04CM31, 2009/04CM32 y 2009/04CM33) con el objetivo genérico de realizar campañas de publicidad en los medios de comunicación, por un importe global de 82.964,33 euros.

De la misma forma, se ha observado un posible fraccionamiento del objeto del contrato como consecuencia de la formalización de cuatro contratos menores (2009/04CM01, 2009/04CM03, 2009/04CM04 y 2009/04CM06) por un importe global de 71.306 euros con motivo del desarrollo del denominado proyecto "*Menos es más. Cine para ser la voz de quienes callan. Contra la violencia sobre la mujer. Educación*".

11. Este Tribunal de Cuentas ha verificado que en diferentes contratos menores (2009/CM05, 2009/CM29, 2009/CM30, 2009/CM31, 2009/CM32 y 2009/CM33), la aprobación del gasto fue realizada por el órgano de contratación con posterioridad a la emisión de la factura por parte de la empresa adjudicataria y, en ocasiones, con posterioridad a la emisión de la certificación de conformidad con el servicio prestado, lo que constituye un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 95.1 de la Ley de Contratos del Sector Público donde se exige la previa aprobación del gasto para la tramitación de los contratos menores.
12. Este Tribunal de Cuentas ha verificado la inexistencia, en el Ministerio de Igualdad, de una unidad administrativa encargada de centralizar toda la documentación derivada del procedimiento de contratación administrativa, provocando con ello la dispersión de esta documentación entre las diferentes unidades que tramitan el gasto en función de sus competencias.

En consecuencia, este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de diferentes deficiencias en el procedimiento de contratación administrativa pública efectuada por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género: falta de utilización del procedimiento abierto como procedimiento de adjudicación ordinario, adjudicaciones directas mediante tramitación de emergencia, excesiva acumulación de contratación menor, indefinición y falta de objetividad de los criterios de valoración recogidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, posible fraccionamiento del objeto del contrato, declaraciones de urgencia insuficientemente motivadas. Estas deficiencias, en general, han introducido un excesivo grado de discrecionalidad a favor del órgano de contratación, si bien, afectan de forma primordial al ejercicio 2008, habiéndose reducido en el ejercicio 2009 (apartado 1).

3.2.- CONCLUSIONES SOBRE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN GESTIONADOS POR LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

1. Con fecha 3 de diciembre de 2007 se suscribió un convenio de colaboración entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Consejo General de la Abogacía Española cuyo objetivo consistió en la formación y capacitación de los abogados del turno de oficio especialistas en materia de violencia de género, y cuyo gasto fue imputado por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género en el ejercicio 2008.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, el objeto de este convenio de colaboración reunió todos los requisitos recogidos en el artículo 2.1 de la Ley General de Subvenciones para tener la consideración de subvención, ya que, la entrega dineraria por importe de 46.666 euros, se realizó sin contraprestación directa por parte de los beneficiarios y, dicha entrega, estuvo sujeta al cumplimiento de un objetivo de utilidad pública o interés social, como fue la formación y capacitación de los abogados del turno de oficio especialistas en materia de violencia de género.

Por todo ello, este Tribunal de Cuentas considera que mediante la suscripción de este convenio de colaboración se pudo incumplir la normativa reguladora de las subvenciones públicas concediendo una subvención directa sin sujetarse a lo dispuesto en los artículos 28 y 22.2.c) de la Ley General de Subvenciones y artículo 67 de su Reglamento, reguladores de las subvenciones de concesión directa por razones de interés público, social, económico o humanitario.

A mayor abundamiento, con fecha 29 de julio de 2008 el Consejo General de la Abogacía Española emitió una factura por importe de 46.666 euros, que abonó la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, en la que constaba, expresamente, como concepto a pagar [sic]: "Subvención según convenio suscrito con fecha 3 de diciembre de 2007, entre...". Total Subvención a percibir." (subapartado 5.2).

2. Con fecha 22 de octubre de 2008 se suscribió un convenio de colaboración entre el Ministerio de Igualdad y la Federación Española de Municipios y Provincias cuyo objeto fue establecer la colaboración para incorporar la dimensión local en la lucha contra la violencia de género, por un importe global de 52.000 euros, de los cuales, el Ministerio de Igualdad, con cargo a los créditos asignados a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, financió un total de 50.000 euros.

Como consecuencia de la ejecución de este convenio, se desarrolló, entre otras actividades, un estudio de la situación de la violencia de género en los pequeños municipios de España, por

parte de una empresa privada contratada por la citada Federación, por un importe de 48.000 euros.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta actividad debería haberse articulado, por parte del Ministerio de Igualdad, mediante un contrato de servicios recogido en el artículo 10 de la Ley de Contratos del Sector Público (Categoría 10 del Anexo II de la citada Ley), por lo que el Ministerio de Igualdad, utilizó indebidamente, el instrumento jurídico del convenio de colaboración en lugar del contrato administrativo tal y como dispone el artículo 4.1.c) del citado texto legal, incumpliendo, además, los principios de publicidad, concurrencia y transparencia aplicables en todo procedimiento de contratación administrativa (subapartado 5.5).

3. En el ejercicio 2009, el Ministerio de Igualdad suscribió ocho convenios de colaboración con varias Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Illes Balears, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Galicia y País Vasco) cuyo objetivo era el desarrollo de un proyecto piloto dentro del marco del programa de reeducación de maltratadores condenados por delitos de violencia de género.

De acuerdo con los compromisos asumidos por cada una de las partes, las Comunidades Autónomas debían remitir a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, con carácter mensual, un fichero informático, con finalidad estadística, conteniendo información de las intervenciones reeducativas realizadas para cada usuario, a excepción de sus datos identificativos. Esta remisión, a fecha 30 de abril de 2010, fecha de finalización de los trabajos de fiscalización de este Tribunal en la sede del Ministerio de Igualdad, no se había producido, incumpléndose de esta forma lo dispuesto en el clausulado de los distintos convenios de colaboración suscritos, lo que pone de manifiesto un incumplimiento, por las Comunidades Autónomas, de los compromisos asumidos en dichos convenios, con la consecuencia de que el Ministerio de Igualdad desconociera las actuaciones realizadas por las diferentes Comunidades Autónomas (subapartado 5.1).

4. Con fecha 5 de marzo de 2009, el Ministerio de Igualdad y la Universidad Complutense de Madrid suscribieron un convenio de colaboración cuyo objeto fue concretar la colaboración entre ambas instituciones, a través de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, en orden a cooperar conjuntamente para la mejora del conocimiento de la igualdad y prevención de la violencia de género en la adolescencia y la juventud, por un importe global de 150.000 euros, de los cuales, el Ministerio de Igualdad financió la cantidad de 110.000 euros.

De acuerdo con el clausulado de dicho convenio su justificación se realizaría mediante certificado emitido por el Gerente o responsable de la Universidad Complutense de Madrid, en el que se acreditase que el importe del convenio se había destinado a las actuaciones previstas en el mismo. Sin embargo, de acuerdo con la documentación aportada, su justificación fue realizada por el Director del Área de la Unidad de Gestión Económica de la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid, entidad jurídica distinta a la Universidad Complutense de Madrid, órgano que carece de relevancia jurídica a estos efectos. En el trámite de alegaciones la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género ha remitido a este Tribunal de Cuentas un certificado justificativo de las actuaciones desarrolladas en ejecución de este convenio suscrito, con fecha 20 de octubre de 2010, por la Vicerrectora de Investigación de la Universidad Complutense de Madrid (subapartado 5.6).

5. Con fecha 31 de julio de 2009 se suscribió un convenio de colaboración entre el Ministerio de Igualdad, la Fundación "Save The Children" y la Fundación Instituto de Reinserción Social-Ires cuyo objeto fue la realización de una campaña estatal de sensibilización sobre la atención a los niños y niñas víctimas de violencia de género, por importe de 16.330 euros, de los cuales, el

Ministerio de Igualdad satisfizo a la Fundación “Save The Children” un importe de 13.070 euros, correspondiente a la producción y edición de un vídeo divulgativo, para que esta Fundación contratase, a su vez, la realización del vídeo con dos empresas privadas.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, la producción y edición de este vídeo divulgativo es más propio de un contrato administrativo de servicios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Contratos del Sector Público (Categoría 13 del Anexo II de la citada Ley), que de un convenio de colaboración, pudiendo haberse incumplido, con esta forma de actuación, lo dispuesto en el artículo 4.1.d) de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, al haberse articulado mediante el instrumento jurídico de un convenio de colaboración actividades propias del ámbito de la contratación administrativa pública (subapartado 5.4).

3.3.- CONCLUSIONES SOBRE SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA CONCEDIDAS CON CARGO A LOS CRÉDITOS DE LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

A). Conclusiones de carácter general

1. El Ministerio de Igualdad, en el ejercicio 2009, aún no había aprobado un Plan Estratégico de Subvenciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como en los artículos 10 y siguientes del Real Decreto 887/2006 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, que exige la existencia de un Plan Estratégico por cada Ministerio. Este Plan debe abarcar todas las subvenciones tanto de sus órganos como de los organismos y demás entes públicos a él vinculados, configurándose como un instrumento de planificación de las políticas públicas que deben tener por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública (apartado 2).
2. La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, en el ejercicio 2008, no elaboró ni aprobó un Plan Anual de Actuación, para cumplir de esta forma lo dispuesto en el artículo 85 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, según el cual el órgano concedente de la subvención tendrá la obligación de elaborar anualmente un Plan Anual de Actuación para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas, en el que se indicará si esta comprobación alcanza a la totalidad de las subvenciones o bien a una muestra de las concedidas, incluyendo los aspectos a comprobar y el momento de su realización.

En el ejercicio 2009, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género aprobó el Plan Anual de Actuación para dicho ejercicio, con fecha 23 de diciembre de 2009, una vez requerido este documento por el Tribunal de Cuentas en el desarrollo de los trabajos de fiscalización (apartado 2).

3. Con respecto a los procedimientos de concesión de las subvenciones destinadas a la asistencia social integral de las mujeres víctimas de violencia de género, este Tribunal de Cuentas ha verificado una modificación continua, a lo largo de los diferentes ejercicios, de su procedimiento de concesión.

Así en los ejercicios 2005, 2006 y 2009 la concesión de estas subvenciones se realizó de conformidad con los criterios de reparto acordados en la Conferencia Sectorial de Igualdad,

adecuando, por tanto, su concesión a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en el que se regulan las "subvenciones gestionadas".

Sin embargo, en el ejercicio 2007 la concesión de estas subvenciones se efectuó mediante el procedimiento de concesión directa; y, en el ejercicio 2008, mediante el procedimiento de concurso competitivo, ambos procedimientos regulados en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Esta situación ha provocado una falta de homogeneidad en el tratamiento, justificación y control de estas subvenciones, a lo largo de los ejercicios objeto de este Informe, actuación que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género debe evitar en ejercicios posteriores, ante la inseguridad jurídica que esta situación puede provocar en los beneficiarios de estas subvenciones (subapartado 2.1).

B). En relación con las subvenciones en régimen de concurso competitivo concedidas en el ejercicio 2008 en materia de asistencia social integral de las mujeres víctimas de violencia de género, este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes incidencias (subapartado 2.1):

1. La Orden IGD/1785/2008, de 18 de junio, por la que se establecieron las bases reguladoras de estas subvenciones no concretó en su articulado el plazo en el que se debían realizar los gastos para tener la consideración de gastos subvencionables, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley General de Subvenciones.

Esta laguna provocó una falta de homogeneización, así como situaciones de desigualdad, con respecto al periodo inicial de imputación de gastos financiados, habiendo comprobado este Tribunal de Cuentas que mientras la Comunidad Autónoma de Castilla y León y del Principado de Asturias, así como el Ayuntamiento de Palma de Mallorca imputaron gastos desde principios del ejercicio 2008, otras entidades beneficiarias procedieron a imputar, con cargo a la subvención concedida, aquellos gastos devengados desde la fecha de resolución de la concesión de la subvención.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género debería haber determinado en las bases reguladoras de estas subvenciones el plazo concreto objeto de financiación, con el fin de evitar estas situaciones.

2. De acuerdo con lo establecido en el artículo 13.1 de la citada Orden IGD/1785/2008, la justificación de estas subvenciones se efectuó mediante certificado emitido por el titular del órgano que percibió la subvención acreditando la realización de la actividad y el cumplimiento de su finalidad, así como mediante informe emitido por la Intervención u órgano de control interno equivalente, que acredite la veracidad de la documentación justificativa de la subvención, por similitud a lo establecido en la Disposición adicional novena del Real Decreto 887/2006, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones.

Sin embargo, el Ministerio de Igualdad no celebró convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales con la finalidad de regular el procedimiento de justificación establecido en la citada Orden IGD/1785/2008, por similitud a lo establecido en la citada Disposición adicional novena del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, actuación que hubiera limitado muchas de las deficiencias y anomalías que se señalan en el texto del este Informe.

3. La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género no exigió la remisión, por parte de las Administraciones públicas beneficiarias de las subvenciones, de aquellos folletos, carteles y otra documentación o material producido como consecuencia del desarrollo de la actividad subvencionada, con el fin de verificar la obligación de estas entidades beneficiarias de indicar en dicha documentación que el proyecto estaba financiado, en parte, por el Ministerio de Igualdad. Tampoco estipuló alternativas que permitieran dar publicidad a la financiación pública, tal y como dispone el artículo 4.b) de la citada Orden IGD/1785/2008, y los artículos 18.4 de la Ley General de Subvenciones y 31 del Reglamento de Subvenciones.
4. Este Tribunal de Cuentas ha verificado que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género no procedió a incoar los correspondientes procedimientos de reintegro en relación con cinco entidades beneficiarias, efectuando meras comunicaciones con el fin de que dichas entidades procedieran al ingreso de los remanentes no consumidos, sin indicar, en dichas comunicaciones, ni el plazo máximo para su preceptivo ingreso, ni las acciones que pudieran derivarse del incumplimiento de esta obligación.

Por otra parte, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género no exigió el correspondiente interés de demora desde el momento del pago de la subvención, aplicable a los reintegros de estas subvenciones, incumpliendo los artículos 40.1 de la Ley General de Subvenciones y 14.1 de la mencionada Orden IGD/1785/2008. En el trámite de alegaciones, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género adjunta copia de los escritos, de fecha 20 de octubre de 2010, remitidos a tres Comunidades Autónomas y dos Corporaciones Locales exigiendo los intereses de demora correspondientes.

Con respecto a la subvención concedida a la Ciudad Autónoma de Melilla, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género solicitó la devolución, exclusivamente, del crédito no consumido, por importe de 22.400 euros. Por su parte, la Ciudad Autónoma de Melilla alegó, con el fin de no proceder a dicha devolución, que en su solicitud de subvención ya informó de que el proyecto se iba a prolongar durante el año 2009, por lo que la citada Delegación no inició el procedimiento de reintegro.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, y de acuerdo con lo establecido en la citada Orden IGD/1785/2008, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género debería haber iniciado el oportuno expediente administrativo de reintegro, reclamando no sólo la parte del crédito no consumido, sino también los intereses de demora correspondientes, salvo que la citada Delegación acepte expresamente las alteraciones introducidas por la Ciudad Autónoma de Melilla en las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de esta subvención, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 del Reglamento de Subvenciones.

5. El objeto de las subvenciones públicas convocadas por la citada Orden IGD/1785/2008 fue la financiación de "Proyectos innovadores" que garantizaran el derecho a la asistencia social integral de las mujeres víctimas de violencia de género.

Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha verificado que determinados proyectos financiados mediante estas subvenciones (Principado de Asturias y Ayuntamiento de Palma de Mallorca), no respondían a esta consideración de proyectos innovadores, sino que se trataban de proyectos iniciados en ejercicios anteriores, siendo así que lo financiado fue la continuidad de estos proyectos anteriores, lo que podría incumplir el objeto establecido en la citada Orden Ministerial.

6. Los Informes de Evaluación Externa de las subvenciones, que debían aportar las distintas entidades beneficiarias y elaborarse externamente, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 6.3 de la Orden IGD/1785/2008, no respondieron a criterios homogéneos previamente determinados por el Ministerio de Igualdad, provocando importantes diferencias en relación con su contenido y extensión.

En determinadas ocasiones, estos Informes de Evaluación Externa no sólo no respondieron a esta consideración, sino que se trataron de parte integrante de otros informes que debían aportar los beneficiarios (Informe de Evaluación Final o de la propia Memoria Explicativa del Proyecto) y, en otras ocasiones, fueron emitidos por la propia entidad ejecutante del proyecto (Comunidad Autónoma de Andalucía, Galicia, Comunidad Valenciana, Principado de Asturias y Ayuntamientos de Alcalá de Henares, Santa Cruz de Tenerife y Vitoria).

Estas situaciones podrían haber provocado que el importe que se debería haber destinado a la elaboración de los Informes de Evaluación Externa (entre el 6% y 8% del importe total del proyecto según estableció la citada Orden) se destinara finalmente a financiar otras actividades integrantes del proyecto.

7. La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género concedió una subvención al Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat, y esta Entidad Local se comprometió a financiar, tan solo, el 18,55% del coste total del proyecto y no el 20% tal y como preceptuaba el artículo 3.c) de la citada Orden IGD/1785/2008, por lo que el órgano de concesión incumplió lo dispuesto en las bases reguladoras de dicha subvención.
8. La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género autorizó el pago de la subvención al Ayuntamiento de Getafe, sin que esta Corporación Local hubiera aportado el certificado de encontrarse al corriente del pago en las obligaciones tributarias incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Orden IGD/1785/2008.

C). En relación con las subvenciones gestionadas relativas a la asistencia social integral de las mujeres víctimas de violencia de género concedidas en el ejercicio 2009, este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes incidencias (Subapartado 2.1):

1. Los convenios de colaboración formalizados, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 86.1 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, entre el Ministerio de Igualdad y todas las Comunidades Autónomas (excepto el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra) y Ciudades con Estatuto de Autonomía beneficiarias de estas subvenciones, fueron suscritos el 9 de diciembre de 2009, esto es, con posterioridad al reconocimiento de las obligaciones derivadas de estas subvenciones que se efectuó por cuartas partes a lo largo del ejercicio 2009 (mayo, junio, septiembre y diciembre), por lo que no se respetó el proceso lógico de tramitación de estas subvenciones gestionadas.
2. Todos los convenios de colaboración formalizados entre el Ministerio de Igualdad y las distintas Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, señaladas anteriormente, recogieron en su clausulado la creación de una Comisión de Seguimiento, de composición paritaria, cuyo funcionamiento había de atenerse a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y cuyo objetivo era velar por el cumplimiento de las disposiciones recogidas en el clausulado de los citados convenios.

Sin embargo, no se ha acreditado a este Tribunal de Cuentas la celebración de reuniones por parte de estas Comisiones de Seguimiento con el fin de cumplir los cometidos

establecidos en estos convenios de colaboración, por lo que, además de incumplirse lo establecido en los citados convenios, supuso una falta de rigor en la gestión de estas subvenciones.

3. A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal en la sede del Ministerio de Igualdad, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género no había procedido a efectuar las comprobaciones oportunas de estas subvenciones gestionadas, cuyo plazo de justificación terminó el 31 de marzo de 2010.
 4. Por otra parte, la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Galicia presentaron la documentación justificativa de estas subvenciones fuera del plazo legalmente establecido, al haberse presentado con fechas 15 de abril y 6 de mayo 2010, respectivamente.
- D). En relación con las subvenciones públicas destinadas a programas de atención y ayudas sociales para víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, concedidas en el ejercicio 2009, e imputadas a los créditos de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes incidencias (subapartado 2.2):
1. La valoración de los criterios de reparto efectuada por la Comisión de Evaluación (órgano encargado de emitir dictamen sobre estas subvenciones), determinó que la adjudicación de estas subvenciones no se adecuara a los estrictos criterios de reparto, aprobados por la propia Comisión de Evaluación, y que determinadas entidades beneficiarias percibieran importes superiores a los que les hubiesen correspondido de acuerdo con los criterios de reparto aprobados por dicha Comisión.
 2. A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal en la sede del Ministerio de Igualdad, la Secretaría General de Políticas de Igualdad había iniciado las labores de revisión de las cuentas justificativas de estas subvenciones. Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha comprobado que una de las entidades beneficiarias de dichas subvenciones no había procedido, en ese momento, a remitir la cuenta justificativa completa de los gastos realizados como consecuencia del desarrollo de su proyecto, por lo que el órgano que concedió esta subvención inició el expediente de reintegro. Posteriormente la entidad beneficiaria presentó sus alegaciones que fueron aceptadas por la Secretaría General de Políticas de Igualdad por lo que, mediante Resolución de 11 de junio de 2010 se decretó el archivo del expediente.
 3. La Secretaría General de Políticas de Igualdad, con fecha 6 de mayo de 2010, comunicó a este Tribunal de Cuentas que a dicha fecha no había procedido a facilitar a la Intervención General de la Administración del Estado la información relativa a estas subvenciones para su integración en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, por lo que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley General de Subvenciones, debe remitir esta información, de forma inmediata, a la Intervención General de la Administración del Estado⁵.
 4. Este Tribunal de Cuentas ha comprobado que con cargo al presupuesto del ejercicio 2008 del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte se procedió a la concesión de subvenciones a las mismas entidades beneficiarias y para proyectos similares a los incluidos en el Plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de

⁵ En el trámite de alegaciones la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género ha comunicado a este Tribunal, que, por parte de la Secretaría General de Políticas de Igualdad, se han dado los pasos pertinentes para poder remitir esta información a la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

explotación sexual, subvencionados por el Ministerio de Igualdad, por lo que pudo existir concurrencia entre las subvenciones concedidas por estos Ministerios.

Ante esta situación este Tribunal de Cuentas considera necesario que tanto por parte del Ministerio de Igualdad, como por parte del resto de Ministerios, se adopten las medidas necesarias tendentes a coordinar estas subvenciones de forma que los beneficiarios no reciban financiación pública que supere el coste total de la actividad a financiar, situación que sería contraria a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley General de Subvenciones.

Por ello, este Tribunal considera imprescindible que el órgano gestor de estas subvenciones apruebe en las sucesivas convocatorias de estas subvenciones, un sistema de estampillado, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 30.4 de la Ley General de Subvenciones y 73 de su Reglamento, con el fin de dejar constancia en la documentación justificativa de los gastos de la parte financiada por el Ministerio de Igualdad y la del resto de Organismos públicos o privados que financiaron estas subvenciones.

3.4.- CONCLUSIONES SOBRE SUBVENCIONES DIRECTAS CONCEDIDAS CON CARGO A LOS CRÉDITOS DE LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

A). En relación con las subvenciones directas concedidas por el Ministerio de Igualdad a la Fundación José María de Llanos a lo largo de los ejercicios 2007, 2008 y 2009 para el desarrollo del proyecto de construcción y funcionamiento de un Centro de Acogida, Formación y Empleo de mujeres víctimas de violencia de género, este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes incidencias (subapartado 3.2):

1. En los ejercicios 2007 y 2008 el Ministerio de Igualdad concedió subvenciones directas, por un importe acumulado de 1.153.964 euros, a la Fundación José María de Llanos, justificadas en razones de interés público y social, amparadas, con carácter excepcional, en el artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, estas razones de interés público y social no estaban suficientemente justificadas en la tramitación de estas subvenciones, tal y como exige el mencionado artículo 22.2.c), ya que el único argumento expuesto fue la especialización en la atención a la población en riesgo de exclusión social de la citada Fundación, así como su posesión mediante contrato de comodato de una determinada parcela de terreno. Sin embargo no se aportó en el expediente ninguna justificación que acreditase esta especialización en la atención a la población en riesgo de exclusión social, ni tampoco la primacía de esta Fundación con respecto a otras instituciones que también pudieran dedicarse a satisfacer estos fines sociales.

Por otro lado, este Tribunal de Cuentas considera que la fundamentación basada en la posesión, mediante contrato de comodato, de la parcela reseñada no constituye razón justificativa suficiente que determine la concesión de esta subvención a favor de la mencionada Fundación, máxime cuando dicho título de posesión no parece el más idóneo para abordar la construcción de un centro con un presupuesto tan elevado, ya que, de acuerdo, con lo establecido en el artículo 1740 y siguientes del Código Civil, el contrato de

comodato implica la cesión por un cierto tiempo, de un bien para su uso, con la condición de devolverlo posteriormente⁶.

En consecuencia, la concesión de esta subvención, debió realizarse, a juicio de este Tribunal, en régimen de concurrencia competitiva, y no de concesión directa, asegurando de esta forma el estricto cumplimiento de los principios de gestión de las subvenciones públicas de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación consagrados en el artículo 8.3 de la mencionada Ley General de Subvenciones.

2. Con respecto a la justificación de la subvención concedida en el año 2007 por un importe de 153.964 euros, este Tribunal de Cuentas ha verificado que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género no realizó las actuaciones oportunas tendentes a la adecuada verificación de la justificación de la subvención presentada por la Fundación José María de Llanos.

Así esta Fundación solicitó tres presupuestos para la redacción del proyecto de ejecución y estudio de seguridad y salud, sin embargo, el mínimo tiempo (dos días) transcurrido entre la presentación del presupuesto del proyecto por parte de la empresa adjudicataria (26 de diciembre 2007) y la fecha de expedición de la factura por los trabajos realizados (28 de diciembre 2007), así como la presentación de una oferta económica por parte de dicha empresa por un importe exacto al de la subvención concedida (153.964 euros) llevan a este Tribunal de Cuentas a considerar que previsiblemente la empresa finalmente adjudicataria pudo contar previamente con información útil para ajustar su presupuesto al importe exacto de la subvención concedida, lo que incumpliría los principios de transparencia y objetividad que deben regir todo procedimiento de gestión de subvenciones públicas consagrados en el artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones⁷.

3. Con respecto al plazo de justificación de la subvención concedida en el ejercicio 2008, por importe de 1.000.000 de euros, el Real Decreto 1137/2008, por el que se reguló la concesión directa de dicha subvención, determinó como plazo de justificación de las inversiones realizadas el primer trimestre del ejercicio 2009.

Sin embargo, mediante el convenio de colaboración, por el que se canalizó dicha subvención de concesión directa, suscrito con fecha 3 de octubre de 2008 entre el Ministerio de Igualdad y la citada Fundación, se amplió dicho plazo de justificación hasta el 30 de noviembre de 2009, lo que es contrario a lo dispuesto en el precitado Real Decreto. A juicio de este Tribunal de Cuentas, el convenio de colaboración que desarrolló las condiciones y compromisos de las partes, no puede contravenir lo dispuesto en la norma general recogida en el mencionado Real Decreto, lo que podría afectar a la validez de este convenio.

4. Con respecto a la subvención concedida en el ejercicio 2008, a la Fundación José María de Llanos de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 31.3 de la Ley General de Subvenciones y 72.2.f) de su Reglamento, esta Fundación solicitó tres ofertas de diferentes

⁶ En el trámite de alegaciones, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género ha informado de la fusión, mediante absorción, de la Fundación José María de Llanos y la Fundación Santa María del Pozo, en octubre de 2009, pasando el citado terreno a ser titularidad de la Fundación José María Llanos y dejando de estar en vigor el contrato de comodato.

⁷ En el trámite de alegaciones la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género señala que, una vez tomada la decisión acerca de la empresa que iba a realizar el proyecto, la propia Delegación apremió a facturar los servicios derivados de la redacción del proyecto con el fin de que la fecha de emisión estuviera incluida en el ejercicio 2007, no abonando la Fundación José María de Llanos su importe hasta la completa satisfacción de la recepción de los servicios.

proveedores para las obras de construcción del edificio y para los trabajos de asistencia técnica y dirección de obra. Sin embargo este Tribunal de Cuentas ha verificado que la oferta de ejecución de dichas obras fue presentada, por la empresa finalmente adjudicataria, con fecha 8 de julio de 2009, mientras que el contrato entre la Fundación José María de Llanos y la empresa adjudicataria fue suscrito con fecha 8 de junio de 2009, es decir, un mes antes de la presentación de la oferta por lo que parece razonable concluir que la Fundación no solicitó dicho presupuesto con carácter previo a la contratación del gasto para la prestación del servicio, incumpliendo el artículo 31.3 de la Ley General de Subvenciones.

5. Con respecto al plazo de ejecución de la inversión, es decir, la obra de construcción del Centro de Acogida, Formación y Empleo de mujeres víctimas de violencia de género, este Tribunal de Cuentas ha observado sucesivas dilaciones en dicho plazo de ejecución, sin que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género haya aportado a este Tribunal documentación justificativa de las causas que han originado dichas dilataciones en los plazos de ejecución.

Así, el Real Decreto 1723/2007 por el que se reguló la concesión directa relativa al ejercicio 2007 preveía la finalización de las obras a 31 de diciembre de 2009. Posteriormente, el convenio suscrito con fecha 5 de junio de 2009 por el que se canalizó la subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 elevó, de forma tácita, el plazo de ejecución de esta inversión a fecha 31 de julio de 2010. A mayor abundamiento, el Acta de la Comisión de Seguimiento celebrada con fecha 3 de noviembre de 2009 entre los representantes del Ministerio de Igualdad y la Fundación José María de Llanos recoge, en relación con los aspectos técnicos de la ejecución del proyecto subvencionado, que su finalización se prevé para finales del año 2010.

Por otra parte, en esta misma Acta, en relación con el seguimiento de los aspectos económicos del citado proyecto, consta que el Presidente de la Fundación José María de Llanos estima que el coste definitivo de la construcción del Centro será de aproximadamente 6.500.000 euros, lo que supone un incremento porcentual del coste de la inversión del 42% sobre el importe estipulado inicialmente que se elevaba a un total de 4.580.491 euros, sin que queden acreditadas las causas que han provocado este elevado incremento del coste total de ejecución de la obra.

Por todo ello, este Tribunal de Cuentas considera que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género debe proceder a exigir a la Fundación José María de Llanos la justificación oportuna relativa tanto al incremento de los plazos de ejecución de la construcción del centro de acogida como del importante incremento económico previsto para el mismo, con el fin de poder adoptar las medidas oportunas que procedan.

A tenor de las deficiencias señaladas anteriormente, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género debe proceder a comprobar si la Fundación José María de Llanos cumplió lo dispuesto en el precitado artículo 31.3 de la Ley General de Subvenciones (solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes proveedores con carácter previo a la contratación del compromiso para la prestación del servicio o entrega del bien), situación que pudiera ser constitutiva de infracción administrativa en materia de subvenciones regulada en los artículos 52 y siguientes del citado texto legal.

- B). Con respecto a la subvención directa, prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, concedida por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género a la Comunidad Autónoma de Extremadura por importe de 200.000 euros para la

creación de un Centro de asistencia social integral para las mujeres víctimas de violencia de género en Badajoz, esta Comunidad Autónoma procedió con fecha 21 de abril de 2010 al reintegro del crédito no consumido por un importe de 101.673,98 euros, motivado por la disminución de los costes de los proyectos ejecutados al ser las licitaciones inferiores a las previsiones iniciales de ejecución.

Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha constatado que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género no exigió el interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha del momento en que se produjo la devolución efectiva por parte del beneficiario, tal y como preceptúan los artículos 17 y 38 de la Ley General de Subvenciones. En el trámite de alegaciones, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género notificó a la Consejería de Igualdad y Empleo de la Junta de Extremadura, con fecha 20 de octubre de 2010, el inicio de oficio del procedimiento administrativo de reintegro, señalando que la liquidación provisional de intereses de demora devengados asciende a un total de 1.935,98 euros(subapartado 3.3).

A la vista de lo anterior, este Tribunal considera necesario que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género incremente el rigor con que realiza la gestión de estas subvenciones, de forma que se solucionen las deficiencias de procedimiento antes citadas.

3.5.- CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS ECONÓMICAS REGULADAS EN EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

1. De acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género, la concesión de esta ayuda económica corresponde a las Administraciones competentes en materia de servicios sociales, es decir, a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades con Estatuto de Autonomía, mientras que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género reembolsa finalmente el importe íntegro de estas ayudas a la Administración que efectuó el pago.

El procedimiento de reembolso fue aprobado por la Conferencia Sectorial de la Mujer (actual Conferencia Sectorial de Igualdad) con fecha 30 de junio de 2005 y, posteriormente, desarrollado mediante Instrucciones de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género en el que se estableció la documentación a remitir por cada Administración autonómica que solicitase el reintegro de los importes abonados en concepto de esta ayuda económica.

A este respecto, este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de demora, por parte de las Comunidades Autónomas, en el cumplimiento de los plazos de remisión tanto de los informes bimensuales (Comunidades Autónomas de Asturias, Aragón, Cantabria, Canarias y La Rioja) como de los informes semestrales (Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla y León, Canarias, La Rioja y Valenciana), que contienen información sobre las beneficiarias de estas ayudas sociales, establecidos en el citado procedimiento de reembolso aprobado por la Conferencia Sectorial de la Mujer, por lo que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género debe, de forma inmediata, exigir a las Comunidades Autónomas la remisión de los informes previstos, para garantizar adecuadamente el control que le corresponde en la gestión de estos fondos públicos transferidos (subapartado 4.3).

3.6.- CONCLUSIONES SOBRE OTRAS ACTUACIONES DESARROLLADAS POR LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

1. La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género creó en su articulado el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, como órgano colegiado adscrito al entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a quien corresponde el asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes, estudios y propuestas de actuación en materia de violencia de género.

A este respecto, este Tribunal de Cuentas ha verificado que durante los ejercicios 2008 y 2009, tanto el Pleno de este Observatorio como su Comisión Permanente no celebraron el número de reuniones establecidas en el Real Decreto 253/2006, de 3 de marzo, por el que se establecen las funciones, régimen de funcionamiento y composición del citado Observatorio, lo que podría haber incumplido lo dispuesto en los artículos 7 y 8 del citado Real Decreto, y podría afectar a su función como órgano de asesoramiento, evaluación y colaboración en materia de violencia de género.

Por otro lado, este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de otros Observatorios Estatales relacionados con la salud, convivencia, situación y trato a las mujeres constituidos en otros Departamentos ministeriales, además de diferentes Observatorios de violencia de género creados en el ámbito de diferentes Comunidades Autónomas. Este Tribunal de Cuentas no tiene constancia de la existencia de colaboración y coordinación entre todos estos Observatorios y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, coordinación que este Tribunal considera necesaria (subapartado 6.1).

4.- RECOMENDACIONES

4.1.- DIRIGIDAS A LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

1. Este Tribunal de Cuentas considera necesario que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género adopte, de conformidad con lo dispuesto en la actual normativa de delegación de competencias en los órganos administrativos del Ministerio de Igualdad, las medidas necesarias tendentes a centralizar todo el procedimiento de contratación administrativa (preparación, licitación, adjudicación, formalización y ejecución) en una unidad orgánica, con independencia de su procedimiento de adjudicación (procedimiento abierto, negociado o contrato menor), con el fin de homogeneizar criterios de actuación en esta materia, lo que facilitaría el seguimiento de los contratos adjudicados para el desarrollo de sus funciones y, podría resolver algunas de las deficiencias señaladas en materia de contratación administrativa (subapartado 1.5).
2. Este Tribunal de Cuentas considera necesario que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género adopte las medidas necesarias tendentes a la consecución de los siguientes objetivos:
 - a) Garantizar el cumplimiento de los principios de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en relación con el procedimiento de contratación administrativa, evitando el recurso, verificado en el ejercicio 2008, a la convalidación del gasto por parte del Consejo de Ministros al omitirse el trámite de fiscalización previa (subapartado 1.4).

- b) Restringir la utilización del procedimiento de contratación menor, así como su reiterada adjudicación por el importe máximo permitido en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, potenciando el procedimiento abierto, como procedimiento ordinario de adjudicación (epígrafe 1.4.3).
 - c) Examinar los expedientes de justificación de las subvenciones directas concedidas a la Fundación José María de Llanos con el fin de solventar las incidencias puestas de manifiesto en este Informe y exigir de la citada Fundación la justificación del incremento, tanto de los plazos de ejecución de la obra, como del coste económico previsto para su finalización (subapartado 3.2).
3. La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género debe proceder a iniciar los oportunos expedientes administrativos de reintegro en relación con las subvenciones públicas concedidas mediante Resolución de 31 de octubre de 2008 para la ejecución de proyectos innovadores con el objeto de garantizar el derecho a la asistencia social integral de las víctimas de violencia de género, a la Comunidad Autónoma de Galicia y a la Ciudad Autónoma de Melilla. Asimismo, debe exigir el ingreso del preceptivo interés de demora con respecto a los reintegros efectuados por las Comunidades Autónomas de Aragón y Cataluña y los Ayuntamientos de Alcalá de Henares, Santa Cruz de Tenerife y Valencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley General de Subvenciones y el 14.1 de la Orden IGD/1785/2008 que reguló la convocatoria de dichas subvenciones (epígrafe 2.1.3).

Por otra parte, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género debe exigir de la Comunidad Autónoma de Extremadura el interés de demora derivado del reintegro efectuado como consecuencia de la subvención directa concedida a esta Comunidad Autónoma en el ejercicio 2009 (epígrafe 3.3.2).

SECCIÓN III.- RESULTADOS DEL TRABAJO

1.- CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

1.1.- NORMATIVA REGULADORA

La normativa reguladora de la contratación administrativa ha sufrido modificaciones durante el periodo fiscalizado. Así, el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, TRLCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, estuvo vigente hasta el 30 de abril de 2008, fecha de entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición final duodécima de este último texto legal.

En consecuencia, a partir del 30 de abril de 2008 se produjo un cambio normativo en materia de contratación administrativa. Al mismo tiempo, se produjo una reestructuración de los departamentos ministeriales como consecuencia de la aprobación del Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, cuya entrada en vigor se produjo con fecha 15 de abril de 2008, que adscribió la DGVG al Ministerio de Igualdad, suprimiéndose mediante el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, la hasta entonces Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer adscrita al también extinto Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Esta reestructuración de los diferentes departamentos ministeriales provocó, a su vez, modificaciones sustanciales en el régimen de competencias en materia de contratación administrativa como se muestra en el subapartado siguiente.

1.2.- ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN EN LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

- La Orden TAS/2268/2006, de 11 de julio, por la que se delega y se aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en los órganos administrativos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y sus organismos públicos dependientes, entre los que se encontraba la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, estuvo en vigor hasta el 20 de mayo de 2008.

De acuerdo con lo dispuesto en la citada Orden y en el TRLCAP, el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales fue el órgano de contratación de dicho departamento, sujeto a las limitaciones establecidas en el artículo 12 del citado texto legal en concordancia con lo dispuesto en su Disposición Transitoria tercera.

No obstante, el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales delegó el ejercicio de competencias en materia de contratación administrativa en los siguientes órganos:

- a) En el titular de la Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales *“la contratación, con las facultades inherentes al órgano de contratación establecidas en la normativa vigente, cuando el importe de la licitación supere los 450.000 euros...”*.
- b) En el Subdirector General de Administración Financiera del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales *“la aprobación y el compromiso de gasto, el reconocimiento de la obligación y la propuesta de ordenación de pagos, no atribuidas ni delegadas en otros órganos, que se tramiten con cargo a los presupuestos del Departamento hasta un importe de 450.000 euros,...”*, así como *“la contratación, con las facultades inherentes al órgano de contratación establecidas en la normativa vigente, cuando el importe de licitación no*

supere los 450.000 euros, y siempre que no esté expresamente delegada en otros órganos”.

- A partir del 20 de mayo de 2008 entró en vigor la Orden IGD/1375/2008, de 14 de mayo, por la que se delega y se aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en los órganos administrativos del departamento y sus organismos públicos dependientes, disponiendo la siguiente delegación de competencias, por parte de la Ministra de Igualdad, en materia de contratación:
 - a) En la Secretaría General de Políticas de Igualdad se delega *“La autorización para la celebración de los contratos por parte de los organismos públicos adscritos a la Secretaría General cuando la cuantía de los mismos sea superior a la fijada en la disposición transitoria Tercera de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público”.*
 - b) En la Subsecretaría de Igualdad se delega *“Todas las que el ordenamiento jurídico atribuye a la titular del Departamento en materia de contratación, incluida la aprobación del gasto, excepto aquéllas cuyo ejercicio se delegue en otros órganos administrativos del departamento”,* así como *“La aprobación, el compromiso del gasto, el reconocimiento de la obligación y la propuesta de ordenación de pagos, que se tramiten con cargo al presupuesto del Departamento, a excepción de las que se deleguen en otros órganos”.*
- A partir del 10 de diciembre de 2008 entró en vigor la Orden IGD/3564/2008, de 26 de noviembre, por la que se delega y se aprueban las delegaciones de competencias en los órganos administrativos del departamento y sus organismos públicos dependientes, recogándose en materia de contratación administrativa las siguientes delegaciones de competencias, por parte de la titular del Ministerio de Igualdad:
 - a) Se delega en la persona titular de la DGVG *“La competencia para tramitar y aprobar el gasto en los contratos regulados en los artículos 95 y 122.3 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público, respecto de los créditos consignados en el servicio 04 del Presupuesto de Gastos del Departamento”,* es decir, los contratos menores que son aquellos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos.
 - b) Se delegan en la persona titular de la Subdirección General de Programación y Gestión Económica y Presupuestaria y Personal *“Todas las competencias no delegadas en otros órganos de la titular del departamento como órgano de contratación, en relación con los contratos cuyo presupuesto inicial, incluidos impuestos, no supere los 200.000 euros”,* así como *“La competencia para aprobar y comprometer el gasto hasta 200.000 euros, reconocer obligaciones y para proponer el pago de las obligaciones económicas de los programas de gasto del presupuesto del Departamento, salvo el capítulo 1”.*
 - c) Por último, se delegan en la persona titular de la Subsecretaría de Igualdad *“Todas las que el ordenamiento jurídico atribuye a la titular del Departamento en materia de contratación, incluida la aprobación del gasto, excepto aquéllas cuyo ejercicio se delegue en otros órganos administrativos del departamento”,* además de *“La aprobación, el compromiso del gasto, el reconocimiento de la obligación y la propuesta de ordenación de pagos, que se tramiten con cargo al presupuesto del Departamento, a excepción de las que se deleguen en otros órganos”.*

1.3.- CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO DURANTE LOS EJERCICIOS 2008 Y 2009

Como consecuencia de la modificación normativa acaecida en el ejercicio 2008 (entrada en vigor de la mencionada LCSP), así como de la reestructuración de los departamentos ministeriales producida en el mismo ejercicio, este Tribunal de Cuentas ha analizado los contratos adjudicados por la extinta Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, así como de la actual DGVG, en función del año de adjudicación de los mismos, tal y como se muestra en los siguientes epígrafes.

1.3.1.- Ejercicio 2008

En el ejercicio 2008 tanto la extinta Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, adscrita al entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, como la actual DGVG (creada mediante Real Decreto 438/2008, de 14 de abril) adscrita al Ministerio de Igualdad desde el 17 de abril de 2008, tuvieron sus créditos presupuestarios consignados en la Sección 19 “*Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*”, Servicio 08 “*Secretaría General de Políticas de Igualdad*”, Programa 232B “*Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*” de los Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio.

Por ese motivo, los contratos adjudicados durante el ejercicio 2008 e imputados a dicho Servicio 08 “*Secretaría General de Políticas de Igualdad*”, que forman parte del ámbito temporal de esta Fiscalización, engloban tanto los contratos adjudicados por la DGVG y otros órganos de acuerdo a la normativa vigente en materia de delegación de competencias señalada anteriormente, como los adjudicados por la Secretaría General de Políticas de Igualdad, si bien, los contratos adjudicados por dicha Secretaría son residuales.

No obstante, con el fin de homogeneizar la terminología de este Informe, las referencias realizadas en el mismo a la DGVG y que afecten a actuaciones anteriores al 16 de abril de 2008, fecha de entrada en vigor del citado Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, deben entenderse realizadas a la extinta Delegación Especial del Gobierno para la Violencia sobre la Mujer, dependiente del anterior Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

De acuerdo con la información suministrada por la DGVG en el transcurso de los trabajos de fiscalización desarrollados en su sede (así como por el actual Ministerio de Trabajo e Inmigración, ya que toda la documentación relativa al ejercicio 2008 en materia de contratación administrativa se encuentra archivada en dicho Ministerio), los contratos adjudicados por dicha Delegación durante el ejercicio 2008 fueron 81, con un importe total adjudicado de 6.999.396,48 euros.

En el siguiente Cuadro se desglosan los contratos adjudicados diferenciados por tipos de contratos, procedimientos de adjudicación y formas de tramitación:

Cuadro nº. 3

CONTRATOS ADJUDICADOS CON CARGO AL SERVICIO 08 "SECRETARÍA GENERAL DE POLÍTICAS DE IGUALDAD" EN EL EJERCICIO 2008

TIPO DE CONTRATO	PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN		TRAMITACIÓN		IMPORTE TOTAL ADJUDICADO		TOTAL CONTRATOS ADJUDICADOS	
	PROCEDIMIENTO	Nº, CONTRATOS ADJUDICADOS	FORMA TRAMITACIÓN	Nº CONTRATOS ADJUDICADOS	IMPORTE	% SOBRE IMPORTE TOTAL ADJUDICADO	TOTAL	% SOBRE TOTAL
SERVICIOS	ABIERTO	---	Ordinaria	---	---	---	---	---
			Urgente	---	---	---	---	---
	NEGOCIADO	6	Ordinaria	3	83.050,00	1,19	3	3,70
			Urgente	1	62.000,00	0,89	1	1,24
			Emergencia y convalidación Consejo de Ministros	2	270.000,00	3,85	2	2,47
	INEXISTENCIA DE PROCEDIMIENTO (Adjudicación directa)	2	Emergencia	2	5.500.000,00	78,58	2	2,47
	MENORES	73			1.084.346,48	15,49	73	90,12
TOTAL	81			6.999.396,48	100	81	100	

De acuerdo con la información recogida en el Cuadro anterior se pueden obtener las siguientes conclusiones de carácter general:

- a) La totalidad de contratos adjudicados por la DGVG en el ejercicio 2008 fueron calificados, de acuerdo con la tipología recogida en la LCSP como de servicios, si bien, de acuerdo con la terminología del derogado TRLCAP (en vigor hasta el 30 de abril de 2008) se trata de contratos de consultoría y asistencia, en su mayoría, ya que numerosos contratos tuvieron por objeto la elaboración de informes y estudios para el desarrollo de las funciones asignadas a la citada Delegación.

Esta situación se produjo porque el resto de contratos necesarios para el desarrollo de las funciones asignadas a la DGVG (v.gr.: suministros) fueron formalizados por otras dependencias del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, así como del Ministerio de Igualdad.

- b) Con respecto a los procedimientos de adjudicación utilizados por la DGVG a lo largo del ejercicio 2008, resulta especialmente significativo que el procedimiento abierto, procedimiento ordinario de adjudicación recogido tanto en el artículo 73 del TRLCAP como en el artículo 122 de la LCSP, que garantiza el cumplimiento de los principios que deben regir la contratación pública (en especial, los principios de publicidad y concurrencia), no fuese utilizado en ningún expediente de contratación tramitado durante el ejercicio 2008.

Esta falta de utilización del procedimiento abierto pudo incumplir los principios que deben regir todos los procedimientos de la contratación pública y, en especial, los principios de publicidad, transparencia y concurrencia, como se pone de manifiesto en el análisis específico de las

incidencias observadas por este Tribunal de Cuentas en cada procedimiento o sistema de adjudicación.

- c) Un total de seis expedientes de contratación fueron adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad, por un importe total de adjudicación de 415.050 euros, lo que representó un porcentaje del 7,41% sobre el total de contratos adjudicados y un 5,93% sobre el importe total adjudicado en el año 2008.
- d) Dos expedientes de contratación administrativa fueron adjudicados de forma directa, utilizando para ello la tramitación de emergencia recogida en los artículos 72 del TRLCAP y 97 LCSP, por un importe total de adjudicación de 5.500.000 euros.

Esta forma extraordinaria de adjudicación y tramitación representó un porcentaje del 78,58% del importe total de adjudicación realizado en el ejercicio 2008, si bien sólo supuso un porcentaje del 2,47% sobre el total de contratos adjudicados.

- e) Por último, un total de 73 contratos fueron adjudicados de forma directa al ser considerados contratos menores en función de su cuantía, por un total acumulado de 1.084.346,48 euros, lo que representó un porcentaje del 15,49% sobre el importe total adjudicado en el ejercicio 2008 y un 90,12% sobre el total de contratos adjudicados.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta excesiva acumulación de contratos menores (90,12% sobre el total de contratos adjudicados), así como la reiterada adjudicación de los mismos por su importe máximo permitido (12.020,24 euros en el TRLCAP y 20.880 euros, IVA incluido, en la LCSP) pudo suponer un incumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia recogidos en los citados textos legales, así como un posible fraccionamiento del objeto de los contratos con la finalidad de disminuir la cuantía de los mismos y eludir así el procedimiento o la forma de adjudicación que hubiera correspondido, tal y como se pone de manifiesto en el epígrafe 1.4.3 de este Informe.

Por otra parte cabe destacar el elevado volumen de la contratación adjudicada durante el último trimestre del ejercicio (58 contratos), que representó un porcentaje del 71,60% sobre el total de contratos adjudicados en el ejercicio 2008 y un 16% sobre el importe total adjudicado en dicho ejercicio.

Esta situación se ve agravada por el hecho de que durante los meses de noviembre y diciembre se adjudicaron un total de 47 contratos, destacando la fecha de 25 de noviembre (Día Internacional contra la violencia de género), donde con motivo de dicha celebración se adjudicaron un total de 13 contratos menores por un importe total de adjudicación de 218.665,72 euros, gran parte de ellos adjudicados por su importe máximo permitido (20.880 euros, IVA incluido).

A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta situación denotó una falta de planificación en materia de contratación administrativa, por parte de la DGVG, durante el ejercicio 2008, que provocó una excesiva acumulación de adjudicaciones de contratos, especialmente menores, en el último trimestre del año.

1.3.2.- Ejercicio 2009

De acuerdo con la información suministrada por la DGVG, los contratos adjudicados por dicha Delegación en el ejercicio 2009 se elevaron a un total de 45, con un importe total de adjudicación de 15.729.962,32 euros.

En el Cuadro siguiente se desglosan dichos contratos diferenciados por tipo de contrato, procedimientos de adjudicación y formas de tramitación:

Cuadro nº 4

CONTRATOS ADJUDICADOS POR LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL EJERCICIO 2009

TIPO DE CONTRATO	PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN		TRAMITACIÓN		IMPORTE TOTAL ADJUDICADO		TOTAL CONTRATOS ADJUDICADOS	
	PROCEDIMIENTO	Nº, CONTRATOS ADJUDICADOS	FORMA TRAMITACIÓN	Nº CONTRATOS ADJUDICADOS	IMPORTE	% SOBRE IMPORTE TOTAL ADJUDICADO	TOTAL	% SOBRE TOTAL
SUMINISTROS	CONTRATACIÓN CENTRALIZADA	1		1	600.450,80	3,82	1	2,22
MIXTO	ABIERTO	1	Urgencia	1	6.999.985,20	44,50	1	2,22
SERVICIOS	ABIERTO	5	Ordinaria	1	295.234,72	1,88	1	2,22
			Urgencia	4	6.284.756,21	39,95	4	8,89
	NEGOCIADO	5	Ordinaria	2	109.800,00	0,70	2	4,44
			Urgencia	3	191.200,00	1,22	3	6,67
	PRORROGA	1			712.051,60	4,73	1	2,22
	MENORES	32			536.483,79	3,36	32	71,11
TOTAL		45			15.729.962,32	100	45	100

De acuerdo con la información recogida en los cuadros anteriores relativa a los contratos adjudicados por la DGVG durante los ejercicios 2008 y 2009 destaca, en primer lugar, el importante descenso (45%) en el número de contratos formalizados en el ejercicio 2009 respecto al ejercicio anterior, lo que, "a priori", denota una planificación más adecuada por parte de esta Entidad en materia de contratación administrativa, ya que esta reducción se produjo en su totalidad en los contratos menores celebrados por dicha Delegación.

Por el contrario, el importe de adjudicación fue superior, en el ejercicio 2009, en un porcentaje del 225%, si bien, este incremento fue debido, fundamentalmente, a tan solo dos expedientes adjudicados en este ejercicio.

De acuerdo con la información recogida en el Cuadro anterior relativa a los contratos adjudicados en el ejercicio 2009, se pueden derivar las siguientes conclusiones de carácter general:

- Al igual que en el ejercicio 2008, a excepción de un contrato de suministros y otro calificado como mixto (suministro y servicios), el resto de contratos adjudicados por la DGVG son calificados como de servicios de acuerdo con la tipología de contratos recogida en la LCSP.

- b) Con respecto a los procedimientos de adjudicación utilizados por la DGVG durante el ejercicio 2009, destaca la utilización en este ejercicio del procedimiento abierto, procedimiento ordinario de adjudicación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 122 de la LCSP, en un total de 6 contratos, cuyo importe de adjudicación representó un porcentaje del 86,33% sobre el importe total adjudicado en dicho ejercicio.
- c) Cinco expedientes fueron adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad, por un importe de adjudicación de 301.000 euros, lo que representó un porcentaje de, tan solo, un 1,92% sobre el importe total adjudicado en dicho ejercicio.
- d) En este ejercicio se formalizó un contrato de suministros mediante contratación centralizada por un importe de 600.450,80 euros, lo que representó un porcentaje del 3,82% sobre el importe total adjudicado en el ejercicio 2009.
- e) Durante el ejercicio 2009 un expediente adjudicado en el ejercicio 2007 fue objeto de prórroga de acuerdo con lo establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares que rigió su contratación así como en el contrato formalizado entre las partes en dicho ejercicio.
- f) Un total de 32 contratos fueron adjudicados de forma directa al ser considerados contratos menores en función de su cuantía, por un importe total acumulado de 536.483,79 euros, lo que representó un porcentaje del 3,36% sobre el importe total adjudicado en el ejercicio 2009 y un 71,11% sobre el total de contratos adjudicados.

Dado el gran número de contratos menores formalizados en el ejercicio 2009 adjudicados por el importe máximo permitido en la LCSP (20.880 euros) y la coincidencia en el objeto del contrato existente entre varios de ellos, existe un riesgo significativo de que la DGVG haya incumplido los principios de publicidad y concurrencia recogidos en la LCSP, así como la posibilidad de un fraccionamiento en el objeto del contrato, vulnerando así lo dispuesto en el artículo 74.1 del citado texto legal, con la finalidad de disminuir la cuantía de los mismos y eludir así el procedimiento o la forma de adjudicación que corresponda, según se recoge en el epígrafe III.2.5.5 de este Informe.

- g) Con respecto a las formas de tramitación de los expedientes, destaca la utilización reiterada en el ejercicio 2009 de la tramitación urgente recogida en el artículo 96.1 de la LCSP.

Así, en un total de ocho expedientes (cinco tramitados mediante procedimiento abierto y tres tramitados mediante procedimiento negociado) el órgano de contratación declaró su tramitación de urgencia, lo cual representó un porcentaje del 85,67% sobre el importe total adjudicado en el ejercicio 2009.

1.4.- ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LOS CONTRATOS ADJUDICADOS EN EL EJERCICIO 2008

A continuación, se exponen las distintas incidencias observadas por este Tribunal de Cuentas en el análisis de los contratos adjudicados por la DGVG en el ejercicio 2008, agrupadas por procedimiento o sistemas de adjudicación con el fin de homogeneizar su tratamiento.

1.4.1.- Adjudicación directa

En el ejercicio 2008, la DGVG adjudicó de forma directa dos expedientes, a la misma empresa adjudicataria, mediante el régimen excepcional de tramitación de emergencia, con el objeto e importes de adjudicación siguientes:

- Expediente 2008/1013, cuyo objeto fue la realización de una campaña de publicidad con el fin de promover acciones de información y sensibilización contra la violencia de género, adjudicado con fecha 29 de febrero de 2008 por un importe de 1.500.000 euros a la empresa Concepto Staff de Publicidad.
- Expediente 2008/2231, cuyo objeto fue la realización de una campaña de información y sensibilización contra la violencia de género, adjudicado con fecha 18 de julio de 2008, por un importe de 4.000.000 de euros a la empresa Concepto Staff de Publicidad.

Si bien las incidencias detectadas en ambos expedientes por este Tribunal de Cuentas, respecto a la justificación de la utilización de este procedimiento excepcional de adjudicación son análogas, se analizan de forma individual en primer lugar debido a sus fechas de adjudicación que motivó la aplicación de textos normativos diferentes en materia de contratación administrativa y, en segundo lugar, motivado por la trascendencia cuantitativa que dichos importes de adjudicación representaron en el ejercicio 2008.

1. Con respecto al Expediente 2008/1013 “*Campaña de publicidad con el objetivo de promover acciones de información y sensibilización contra la violencia de género*”, fue adjudicado con fecha 29 de febrero de 2008 por importe de 1.500.000 euros.

- Por lo que se refiere a las campañas de publicidad y comunicación institucional el artículo 13 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, así como el artículo 11.4 del Real Decreto 974/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado (en adelante, AGE) preceptúan que *“Excepcionalmente, cuando por motivos sobrevenidos deban realizarse campañas institucionales de publicidad y comunicación no previstas en el Plan anual, el órgano o entidad que promueva o controle la campaña habrá de recabar la autorización del titular del departamento de pertenencia o adscripción, previa comunicación a la Comisión. El ministro dará cuenta posteriormente de la autorización concedida al Consejo de Ministros”*.

Por este motivo, el entonces Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, mediante Orden de 28 de febrero de 2008, autorizó la realización de una campaña de publicidad de ámbito estatal con el objetivo de promover acciones de información y sensibilización contra la violencia de género y, *“dada su inaplazable necesidad”*, ordenó su ejecución inmediata utilizando el procedimiento de emergencia previsto en el artículo 72.1 del TRLCAP.

Esta autorización previa por parte del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales se debió a la falta de aprobación, hasta esa fecha, del Plan de Publicidad y Comunicación Institucional de la AGE para el año 2008, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, donde sí figura la realización de esta campaña de publicidad por parte del Ministerio de Igualdad (Secretaría General de Políticas de Igualdad. DGVG), por un importe de 1.500.000 euros, cuyo objetivo era *“intensificar la divulgación sobre el teléfono estatal de información 016”*.

- Con fecha 29 de febrero de 2008, de conformidad con lo establecido en el mencionado artículo 72 del TRLCAP, se acordó:

- *“Ordenar que se realicen cuantas actuaciones sean necesarias para evitar el grave peligro que supone la falta de información y sensibilización suficiente de ciertos sectores de la sociedad sobre la violencia de género. Tales acciones consistirán en la elaboración y difusión de una campaña publicitaria y de comunicación en España.*
- *Encargar directamente la realización de los trabajos mencionados a una empresa especializada con experiencia reconocida en campañas publicitarias y de comunicación, relativas a la violencia de género.*
- *Asignar a la campaña el importe de 1.500.000 euros financiándolos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, sección 19 “Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales”, Servicio 08 “Secretaría General de Políticas de Igualdad”, Programa 232B “Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres” y subconcepto 226.02 “Publicidad y propaganda” donde existe crédito suficiente.”*

Como se deduce del texto del citado acuerdo, los motivos alegados para la utilización del régimen excepcional de emergencia fueron “...evitar el grave peligro que supone la falta de información y sensibilización de ciertos sectores de la sociedad sobre la violencia de género”, coincidentes con los recogidos en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de marzo de 2008 por el que se toma razón de las actuaciones de emergencia para la elaboración y difusión de una campaña de publicidad y de comunicación en España en materia de violencia de género, cuyo coste total se estima en 1.500.000 euros.

En dicho Acuerdo del Consejo de Ministros se expone que “..., se entiende necesario tramitar un procedimiento de emergencia, lo que permitirá encargar los trabajos de manera inminente a una agencia que cuente con un profundo conocimiento del fenómeno de la violencia de género y de los canales”, así como toma razón del inicio del procedimiento de emergencia para evitar el grave peligro que supone la falta de sensibilización de ciertos sectores de la sociedad sobre la violencia de género.

A estos efectos, conviene recordar que el artículo 72.1 del derogado TRLCAP recoge de forma taxativa los supuestos de aplicación de la tramitación de emergencia al preceptuar que “Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional se estará al siguiente régimen excepcional...”.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, si bien comparte plenamente la necesidad de desarrollar campañas de sensibilización e información con el fin de erradicar la lacra social que supone el fenómeno de la violencia de género, considera que la justificación recogida en el expediente objeto de fiscalización no acredita suficientemente la utilización del régimen excepcional de tramitación de emergencia, el cual en puridad, supone una adjudicación directa del mismo.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería haber realizado una mayor planificación en la contratación de este expediente, lo que hubiera permitido la tramitación de otro tipo de procedimiento de adjudicación y de tramitación que garantizase el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia recogidos en el citado TRLCAP.

- De acuerdo a la documentación obrante en el expediente, se adjudicó de forma directa dicho expediente a una “agencia que cuente con un profundo conocimiento del fenómeno de la violencia de género...”. Sin embargo, en el citado expediente no obra ningún informe o documentación acreditativa que justifique ese profundo conocimiento del fenómeno de la violencia de género determinante de la elección efectuada a favor de la empresa adjudicataria,

lo cual, podría derivar en una discrecionalidad por parte del órgano de contratación en relación con la adjudicación a favor de dicha empresa.

- El coste total del servicio prestado por la empresa adjudicataria se elevó a un total de 1.493.679,30 euros, constando en el expediente tanto las facturas expedidas por la citada empresa como los certificados de conformidad con el servicio prestado suscritos por la entonces Delegada Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer.

Sin embargo, este Tribunal de Cuentas no ha podido comprobar que dichos servicios se prestaran de acuerdo a lo estipulado, ya que no se formalizó, con posterioridad a la tramitación de este expediente y con carácter previo a la prestación del servicio, un contrato entre la empresa adjudicataria y la Administración donde se estipulasen las cláusulas relativas a los derechos y obligaciones de las partes.

2. El Expediente 2008/2231 cuyo objeto fue la realización de una campaña de información y sensibilización contra la violencia de género, fue adjudicado por un importe de 4.000.000 de euros, a favor de la misma empresa adjudicataria del expediente anterior.

Con fecha 20 de junio de 2008 se suscribió la declaración de emergencia motivada en que *“Debido a que el Ministerio de Igualdad ha sido creado por Real Decreto 432/2008, de 12 de abril y su estructura orgánica aprobada por Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, no ha sido posible la contratación de la campaña por tramitación ordinaria, y ni siquiera la tramitación urgente prevista en el artículo 96 de la Ley de Contratos del Sector Público, permitiría iniciar la campaña a principio del verano, que es el período más adecuado para iniciar la misma e incidir en los mensajes que se quieren hacer llegar a la población, por lo que es necesario tramitar la campaña conforme al régimen excepcional previsto en el artículo 97 de la Ley de Contratos del Sector Público”*.

Posteriormente, en base a lo dispuesto en el artículo 97.1.b) de la LCSP, el Ministerio de Igualdad dio cuenta al Consejo de Ministros de dicho acuerdo, quien con fecha 11 de julio de 2008 aprobó y adoptó el acuerdo por el que se toma razón de las actuaciones de emergencia para la realización de una campaña de información y sensibilización contra la violencia de género, basándose en los mismos motivos expuestos anteriormente, añadiendo que *“..., visto el grave peligro que la violencia de género plantea, adoptar el acuerdo de contratar los espacios en los distintos medios y soportes, que en dicho acuerdo se especifican, conforme a lo establecido en el artículo 97.1 de la Ley de Contratos del Sector Público”*.

- El recurso al régimen excepcional de tramitación de emergencia articulado en este expediente de contratación, a juicio de este Tribunal de Cuentas, no se encuentra justificado atendiendo a las siguientes consideraciones:

Esta campaña de información y sensibilización contra la violencia de género figuraba incluida en el Plan de Publicidad y Comunicación Institucional de la AGE para el año 2008 aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008.

Así, si bien el periodo transcurrido entre la aprobación del Plan de Publicidad y Comunicación Institucional de la AGE para el año 2008 (30 de mayo) y el inicio de las actuaciones necesarias para la tramitación de emergencia (6 de junio) fue mínimo, sin embargo, la DGVG sí conocía al menos desde su comunicación formal, con antelación suficiente la necesidad de realizar esta campaña de información y sensibilización, por lo que este Tribunal de Cuentas no considera suficiente el argumento utilizado referido a la reciente creación del Ministerio de Igualdad, debiendo haberse adoptado las medidas oportunas con anterioridad (tramitación ordinaria) por

parte del departamento ministerial al que figuraba adscrito la DGVG (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) asumiendo posteriormente estas actuaciones el Ministerio de Igualdad.

A mayor abundamiento, y de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 97 de la LCSP el régimen excepcional de tramitación de emergencia puede ser utilizado en los supuestos tasados por dicho artículo de “...acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional...”.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, ninguno de estos supuestos tasados fueron suficientemente justificados ni argumentados en el expediente de contratación objeto de fiscalización, compartiéndose plenamente de nuevo, la necesidad de desarrollar campañas de sensibilización e información con el fin de erradicar la lacra social que supone el fenómeno de la violencia de género.

Por ello, este Tribunal considera que el Ministerio de Igualdad debería haber realizado una mayor planificación del procedimiento de contratación de este expediente, lo que hubiera permitido su tramitación mediante otro tipo de procedimiento de adjudicación, que garantizase el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia recogidos en la citada LCSP.

- De acuerdo a la documentación obrante en el expediente, se adjudicó de forma directa dicho expediente a una “*agencia que cuente con un profundo conocimiento del fenómeno de la violencia de género...*”. Sin embargo, de nuevo en este expediente no consta ningún informe o documentación acreditativa que justifique ese profundo conocimiento del fenómeno de la violencia de género determinante de la elección efectuada a favor de la empresa adjudicataria, lo cual, podría derivar en una falta de transparencia y discrecionalidad por parte del órgano de contratación en relación con la adjudicación a favor de dicha empresa.

A mayor abundamiento, es necesario señalar que la misma empresa (Concepto Staff de Publicidad) fue adjudicataria de los dos expedientes tramitados mediante emergencia por la DGVG en el ejercicio 2008, con un importe de adjudicación total cifrado en 5.500.000 euros, lo cual representó un porcentaje del 78,58% sobre el volumen total de contratación celebrado por dicha Delegación en este ejercicio.

El coste total del servicio prestado por la empresa adjudicataria se elevó a un total de 3.998.282,73 euros, obrando en el expediente tanto las facturas expedidas por la citada empresa como los certificados de conformidad con el servicio prestado suscritos por la Secretaria General de Políticas de Igualdad.

1.4.2.- Procedimiento Negociado

La DGVG adjudicó en el ejercicio 2008 un total de seis contratos mediante procedimiento negociado sin publicidad, por un importe total de adjudicación de 415.050 euros, lo que representó un porcentaje del 7,41% sobre el total de contratos adjudicados. Estos contratos se relacionan a continuación, recogiendo su objeto, forma de tramitación e importe de adjudicación:

- Expediente 2008/1135, cuyo objeto fue el “*Estudio de inventario y análisis de materiales formativos y de sensibilización en materia de violencia de género*”, adjudicado con fecha 31 de octubre de 2008, mediante tramitación ordinaria, por un importe de 23.200 euros.

- Expediente 2008/1337, cuyo objeto fue el “*Análisis de la violencia de género en relación con las mujeres discapacitadas: acercamiento a su incidencia, nivel de riesgo y accesibilidad de los servicios*”, adjudicado el 25 de noviembre de 2008, mediante tramitación ordinaria, por un importe de 29.950 euros.
- Expediente 2007/3609, cuyo objeto fue la realización de una “*Asistencia técnica, dirección, gestión y organización del proyecto educativo a través del cine en cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Sensibilización y prevención de la violencia de género en el año 2007*”, adjudicado el 27 de diciembre de 2007, mediante tramitación ordinaria, por un importe de 29.900 euros.
- Expediente 2008/1259 (1) cuyo objeto fue la “*Organización de un campamento-taller dentro del Proyecto de sensibilización de adolescentes contra la violencia de género “Menos es Más. Cine para ser la voz de quienes callan. Contra la violencia sobre la mujer. Educación*”, adjudicado el 26 de septiembre de 2008, mediante tramitación de urgencia, por un importe de 62.000 euros.
- Expediente 2008/1259 (2) cuyo objeto fue la “*Ejecución del rodaje de cinco cortos correspondientes a los guiones contra la violencia de género premiados dentro del Proyecto de sensibilización de los adolescentes contra la violencia de género “Menos es Más. Cine para ser la voz de quienes callan. Contra la violencia sobre la mujer. Educación*”, cuya tramitación fue iniciada mediante el régimen excepcional de emergencia y posteriormente, su gasto, fue convalidado por Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 21 de noviembre de 2008, por un importe de 90.000 euros.
- Expediente 2008/3452 cuyo objeto fue la “*Ejecución del montaje y producción de cinco cortos correspondientes a los guiones contra la violencia de género premiados dentro del Proyecto de sensibilización de los adolescentes contra la violencia de género “Menos es Más. Cine para ser la voz de quienes callan. Contra la violencia sobre la mujer. Educación*”, cuya tramitación fue iniciada mediante el régimen excepcional de emergencia y posteriormente, su gasto, fue convalidado por Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 21 de noviembre de 2008, por un importe de 180.000 euros.

A continuación se exponen las incidencias observadas por este Tribunal de Cuentas en el análisis de estos contratos, si bien dadas las particularidades de estos expedientes, se analizan de forma diferenciada las incidencias de carácter general observadas en la tramitación de estos procedimientos negociados sin publicidad y, posteriormente, las incidencias específicas observadas en cada expediente.

1.4.2.1.- INCIDENCIAS DE CARÁCTER GENERAL OBSERVADAS EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS NEGOCIADOS SIN PUBLICIDAD

Las incidencias de carácter general observadas por este Tribunal de Cuentas en la tramitación de los procedimientos negociados sin publicidad en el ejercicio 2008 han sido las siguientes:

1. Los aspectos técnicos objeto de negociación recogidos en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) que rigieron la contratación de diferentes contratos no se encontraron debidamente objetivados, ya que se limitaron a establecer expresiones de carácter ambiguo (v.gr.: “*propuesta que mejor se adecue a este criterio*”, “*perfil de los y las expertas*”, “*calidad del proyecto*”, “*calidad de los alojamientos*”, “*calidad de los medios de comunicación*”, “*proyecto de actividades*”).

A juicio de este Tribunal de Cuentas, si bien el artículo 92.3 del TRLCAP permite la negociación con las empresas de estos aspectos técnicos, deberían haber sido previamente determinados y objetivados en los PCAP con el fin de evitar un exceso de discrecionalidad por parte de la Comisión de Apoyo Técnico y Valoración de dichos aspectos, así como del órgano de contratación en el momento de la adjudicación del contrato.

Esta incidencia se ha verificado en los siguientes expedientes: Expediente 2008/1135, Expediente 2008/1337, Expediente 2007/3609 y Expediente 2008/PN1259 (1).

2. Las cláusulas recogidas en los diferentes PCAP que rigieron la contratación de distintos expedientes relativas a la solvencia de las empresas licitadoras establecieron que *“La solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad, lo que se acreditará mediante una relación de los principales servicios o trabajos realizados en los últimos tres años que incluya importe, fechas y beneficiarios públicos o privados de los mismos”*; señalando posteriormente que *“se acreditará mediante la presentación de certificados expedidos por entidades públicas o privadas que acrediten haber realizado trabajos de contenido igual o equivalente al objeto de este contrato”*.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, la acreditación de la solvencia técnica de los empresarios licitadores se encuentra insuficientemente objetivada y baremada ya que se limita a establecer los criterios generales que ya estaban recogidos en el clausulado del TRLCAP, pero sin adaptarlos al contrato objeto de licitación, sin cuantificar ni los servicios o trabajos realizados, ni los certificados necesarios para acreditar dicha solvencia, así como los conocimientos, experiencia y fiabilidad de la empresa.

En determinados expedientes, no se determinó de forma específica las titulaciones académicas y profesionales requeridas, lo cual pudo limitar los principios de igualdad y no discriminación recogidos en el artículo 11.1 del TRLCAP, así como posibilitar la discrecionalidad por parte de la Comisión de Valoración a la hora de proponer su adjudicación al órgano de contratación (Expediente 2007/3609).

En otros expedientes, se han incluido como aspectos técnicos objeto de negociación (“perfil de las y los expertos”) factores o requisitos determinantes de la solvencia técnica de los licitadores. Estos requisitos de solvencia de los licitadores, a juicio de este Tribunal de Cuentas, no son susceptibles de utilización como aspectos técnicos objeto de negociación, de conformidad con lo previsto en los artículos 15, 19 y 86 del extinto TRLCAP que rigió la contratación de estos expedientes.

Esta incidencia se ha observado en los siguientes expedientes: Expediente 2008/1135, Expediente 2008/1337, Expediente 2007/3609 y Expediente 2008/PN1259 (1).

1.4.2.2.- INCIDENCIAS OBSERVADAS EN EL EXPEDIENTE 2008/1337

El expediente 2008/1337, tuvo por objeto el *“Análisis de la violencia de género en relación con las mujeres discapacitadas: acercamiento a su incidencia, nivel de riesgo y accesibilidad de los servicios”*, adjudicado el 25 de noviembre de 2008, mediante tramitación ordinaria, por un importe de 29.950 euros, figurando dicho proyecto en el Programa de Estudios del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para el año 2008 a realizar por la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer.

La cláusula 11 del PCAP que rigió su contratación determinó que *“El plazo de duración del contrato será el comprendido desde la firma hasta el 20 de octubre”*. Sin embargo, el contrato no fue formalizado hasta el 25 de noviembre de 2008, motivo por el cual el plazo de ejecución establecido en la citada cláusula del PCAP fue de imposible cumplimiento.

Por ello, la cláusula cuarta del contrato formalizado estableció que *“El plazo de ejecución del contrato será desde el día de la firma hasta el 29 de diciembre de 2008”*.

Esta situación, a juicio de este Tribunal de Cuentas, provocó un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 49.5 del TRLCAP al disponer que *“Los contratos se ajustarán al contenido de los pliegos particulares, cuyas cláusulas se consideran parte integrante de los respectivos contratos”* ya que el órgano de contratación no procedió a modificar el plazo de ejecución del contrato establecido en el citado PCAP.

1.4.2.3.- INCIDENCIAS OBSERVADAS EN EL EXPEDIENTE 2007/3609

El expediente 2007/3609, tuvo por objeto la contratación de una *“Asistencia técnica, dirección, gestión y organización del proyecto educativo a través del cine en cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la violencia de género en el año 2007”*. Las obligaciones presupuestarias derivadas de este contrato fueron imputadas al ejercicio 2008.

De acuerdo con lo establecido en la cláusula 1.1 del PCAP que rigió esta contratación el objeto del contrato fue *“la asistencia técnica para la dirección, gestión y organización de un proyecto educativo a través del cine para dar cumplimiento a parte de los objetivos contemplados en el Punto 2 del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género, adoptado por el Consejo de Ministros el 15 de diciembre de 2006, que tiene como objetivo “Conseguir un cambio en el modelo social avanzado en el derecho a la ciudadanía, así como poner en marcha algunas de las medidas del Eje F Educación” del citado Plan que provoquen una movilización de la comunidad educativa”*.

La cláusula 11 del PCAP estableció como plazo de ejecución hasta el 10 de diciembre de 2007. Posteriormente, dicho plazo de ejecución fue ampliado, mediante resolución de 14 de diciembre de 2007 del órgano de contratación, hasta el 27 de diciembre de 2007.

Sin embargo, la resolución de adjudicación fue efectuada por el órgano de contratación con fecha 27 de diciembre de 2007, es decir, el mismo día de finalización del plazo de ejecución del contrato establecido en el citado PCAP. Además, dicha resolución de adjudicación fue comunicada a la empresa adjudicataria del contrato con fecha 17 de enero de 2008, lo cual imposibilitó el cumplimiento del citado plazo establecido en el PCAP.

El contrato fue formalizado con fecha 27 de diciembre de 2007, estableciendo en su cláusula cuarta como plazo de ejecución, de nuevo, hasta el 27 de diciembre de 2007.

Esta situación contraviene el proceso lógico de tramitación contractual ya que el contrato fue formalizado con fecha anterior (27 diciembre 2007) a la notificación de la resolución de adjudicación (17 de enero de 2008), además de imposibilitar el cumplimiento del plazo de ejecución de dicho contrato.

Finalmente la factura por el servicio prestado fue expedida por la empresa adjudicataria con fecha 21 de enero de 2008, es decir, transcurrido casi un mes del plazo máximo de ejecución establecido tanto en el PCAP como en el contrato formalizado entre las partes⁸.

1.4.2.4.- INCIDENCIAS OBSERVADAS EN LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DERIVADOS DE LA ORDEN TAS/3766/2007

La Orden TAS/3766/2007, de 18 de diciembre, estableció las bases reguladoras y convocó la concesión de premios a guiones para cortos cinematográficos contra la violencia de género, modificada posteriormente por la Orden TAS/808/2008, de 18 de marzo.

El objetivo de este concurso, de acuerdo con la Exposición de Motivos de dicha Orden, fue *“ayudar al cumplimiento del objetivo B del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género, aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de diciembre de 2006”*, consistente en *“Conseguir un cambio en el modelo de relación social”*.

Así, el artículo 1 de la Orden TAS/3766/2007 estableció que *“La cantidad prevista para distribuir entre los trabajos premiados es de 220.000 euros”*. En dicha Orden, por lo tanto, se establece un límite de gasto a contraer en virtud de la convocatoria de los premios a guiones cinematográficos que, como posteriormente se expone, fue incumplido.

El artículo 2 de la citada Orden al regular los premios a conceder preceptuó lo siguiente en sus distintos apartados:

1. *“Se otorgarán premios a los cinco mejores guiones de cortos cinematográficos, cada uno de los cuales puede estar redactado por hasta tres autores. El premio consistirá en la participación de sus autores en un campamento-taller de cine y en la producción cinematográfica de los guiones premiados. Cada uno de los premios está valorado en 12.000 euros por autor, de los cuales 10.000 corresponden a la producción cinematográfica del guión y 2.000 a la participación de cada uno de sus autores en un campamento-taller.*
2. *Se otorgarán, así mismo, no menos de cinco y no más de veinte premios a guiones finalistas, cada uno de los cuales puede estar redactado por hasta tres autores. Estos premios consistirán en la participación de sus autores en un campamento-taller de cine. Cada uno de estos premios está valorado en 2.000 euros por autor. Los premios serán financiados con cargo a la aplicación presupuestaria 19.08.232B.483 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Los premios concedidos se sufragarán con los créditos del Presupuesto de Gastos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales por un importe máximo de 220.000 euros.*
3. *A tal fin la Secretaría General de Políticas de Igualdad, por delegación del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, podrá suscribir contratos para llevar a cabo el rodaje de los guiones premiados y el campamento-taller, con arreglo a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio”.*

⁸ En el trámite de alegaciones la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género manifiesta que, si bien se ha producido un inadecuado reflejo documental de todas las actuaciones que han tenido lugar en este expediente, no se ha producido ningún incumplimiento por parte de la empresa adjudicataria, habiendo procedido la DGVG a la recepción de conformidad con el servicio prestado de acuerdo con lo establecido en la LCSP.

En base a lo dispuesto en la Orden TAS/3766/2007, mediante Resolución de 26 de marzo de 2008 se concedieron los premios a guiones para cortos cinematográficos contra la violencia de género (cinco guiones premiados y once guiones finalistas).

Con fecha 9 de mayo de 2008, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros se convalidó un gasto por importe de 152.000 euros correspondiente a los premios otorgados a los guiones para cortos cinematográficos contra la violencia de género convocados, dado que se habían aprobado las bases reguladoras de la convocatoria y su posterior publicación sin la preceptiva fiscalización previa del gasto, incumpléndose con ello lo dispuesto en el artículo 34.1 de la LGS.

Como consecuencia de la convocatoria y concesión de los premios derivados de la citada Orden TAS/3766/3007, se formalizaron un total de tres contratos mediante procedimiento negociado sin publicidad, cuyo objeto, importes de adjudicación y aplicación presupuestaria que soportó el gasto se relacionan a continuación:

- Expediente 2008/PN1259 (1), cuyo objeto fue la organización de un campamento-taller, adjudicado por un importe de 62.000 euros con cargo a la aplicación presupuestaria 483 "*Para el fomento de medidas contra la violencia de género*".
- Expediente 2008/PN1259 (2), cuyo objeto fue el rodaje de cinco cortos cinematográficos contra la violencia de género, adjudicado por un importe de 90.000 euros con cargo a la aplicación presupuestaria 483 "*Para el fomento de medidas contra la violencia de género*".
- Expediente 2008/PN3452 cuyo objeto fue el montaje y producción de cinco cortos cinematográficos contra la violencia de género, adjudicado por un importe de 180.000 euros con cargo a la aplicación presupuestaria 226.02 "*Publicidad y propaganda*".

Con carácter general, este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes incidencias derivadas de la tramitación de estos tres expedientes de contratación y su relación con la Orden TAS/3766/2007:

En primer lugar, atendiendo al tenor literal del contenido de la Orden TAS/3766/2007, los premios convocados consistían en la participación de los autores de los guiones premiados en: a) un campamento-taller y b) la producción cinematográfica de los guiones premiados, con un importe máximo de financiación de 220.000 euros.

El campamento-taller se adjudicó mediante el Expediente 2008/PN1259 (1) "*Organización de un campamento-taller*" por un importe de 62.000 euros y la producción cinematográfica mediante el Expediente 2008/PN3452 "*Montaje y producción de cinco cortos cinematográficos contra la violencia de género*" por un importe de 180.000 euros, excediendo el importe máximo de financiación establecido en la Orden mencionada, cifrado en 220.000 euros

No obstante, con el fin de no exceder el importe máximo establecido en la Orden TAS/3766/2007, el coste derivado del contrato correspondiente a la producción cinematográfica (180.000 euros) fue imputado al Capítulo segundo del presupuesto de gastos mientras que, el coste del contrato correspondiente al rodaje de los cinco cortos cinematográficos (90.000 euros) fue imputado con cargo a los créditos asignados en la citada Orden TAS/3766/2007 (Aplicación presupuestaria 483).

A este respecto conviene precisar que, la producción cinematográfica, en principio, es un acto posterior al rodaje en sí mismo, motivo por el cual los tres contratos formalizados deberían haberse financiado con cargo a los créditos recogidos en la citada Orden TAS/3766/2007 y, en consecuencia, los tres contratos no deberían haber superado el importe máximo de 220.000 euros.

Así, a juicio de este Tribunal de Cuentas, si bien el importe finalmente imputado a la rúbrica 483 “*Para el fomento de medidas contra la violencia de género*”, financiadora de los premios convocados, ascendió a un total de 152.000 euros (Expediente 2008/PN1259 (1) y Expediente 2008/PN1259 (2)), no superando, por ello, el importe máximo establecido en la Orden TAS/3766/2007 de 220.000 euros; sin embargo, el total de gasto derivado de los contratos formalizados como consecuencia de la convocatoria y concesión de estos premios ascendió a un total de 332.000 euros dado que, a juicio de este Tribunal, debió incluirse el Expediente 2008/PN3452, incumpliendo con ello lo dispuesto tanto en los artículos 1 y 2 de la Orden TAS/3766/2007, al exceder los importes de adjudicación totales en un importe de 112.000 euros, como el artículo 93.3 de la LCSP donde se preceptúa que al expediente de contratación “... *deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya,*” así como el artículo 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria⁹.

En segundo lugar, este Tribunal de Cuentas considera que la aplicación presupuestaria financiadora del gasto derivado de la convocatoria y concesión de estos premios (483 “*Para el fomento de medidas contra la violencia de género*”) no es el crédito presupuestario adecuado para este tipo de gastos, ya que se imputaron dentro del Capítulo 4 “*Transferencias Corrientes*” unos gastos ocasionados por la ejecución de unos contratos que debieron haber sido imputados al Capítulo 2 del presupuesto de gastos, incumpléndose con ello, de nuevo, lo dispuesto en los mencionados artículos anteriores.

En tercer lugar, la formalización de tres contratos, si bien con objeto distinto, sin embargo todos íntimamente relacionados y derivados de la citada Orden TAS/3766/2007, así como el hecho de su financiación diferenciada (parte con cargo a la aplicación presupuestaria 483 y parte con cargo a la aplicación presupuestaria 226.02), y como se expone posteriormente, adjudicarse dos de dichos contratos a una misma empresa, pudo constituir un fraccionamiento del objeto del contrato incumpléndose de esta forma lo dispuesto en el artículo 74.2 de la LCSP al preceptuar que “*No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan*”.

Una vez analizadas las incidencias de carácter general observadas por este Tribunal en la tramitación de los expedientes anteriormente referenciados, que ponen de manifiesto falta de rigor en la tramitación de estos expedientes, a continuación se exponen las incidencias específicas detectadas por este Tribunal en su análisis.

A) Con respecto al Expediente 2008/PN1259 (1) cuyo objeto fue la organización de un Campamento-Taller dentro del Proyecto de sensibilización de adolescentes contra la violencia de género “*Menos es más. Cine para ser la voz de quienes callan. Contra la violencia sobre la mujer. Educación*”, adjudicado por un importe de 62.000 euros, mediante procedimiento negociado sin

⁹ Las alegaciones formuladas por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género señalan que la Orden TAS/3766/2007 no obligaba a imputar todos los premios a la aplicación presupuestaria 483 (con un importe máximo de 220.000 euros), interpretando que su artículo 2 posibilitaba que parte de sus premios fueran financiados a través de la citada rúbrica 483 y, otra parte, pudiera ser financiada mediante otras rúbricas presupuestarias (Capítulo 2) pudiendo superarse, de esta forma el citado importe de 220.000 euros y, por tanto, los gastos derivados de los premios finalistas debían ser financiados a través de la rúbrica presupuestaria 483 y, los gastos derivados de los premios ganadores a través de otras rúbricas (capítulo 2).

Sin embargo, no fue esa la situación acaecida en este expediente ya que la rúbrica presupuestaria 483 financió tanto los gastos derivados de los premios finalistas como los gastos derivados de los premios ganadores (parte del Campamento-Taller y la totalidad del rodaje de los cortos cinematográficos), lo cual no se adecuaba a la interpretación efectuada por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, por lo que no puede aceptarse esta alegación.

publicidad y tramitación de urgencia, este Tribunal ha detectado las siguientes incidencias en su tramitación:

1. No consta en el expediente documentación acreditativa de la declaración de urgencia dictada por el órgano de contratación debidamente motivada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96.1 de la LCSP, lo cual supone un incumplimiento del citado precepto.

A mayor abundamiento, al no existir dicha declaración de urgencia no quedan acreditadas las razones que determinan la necesidad de tramitar este expediente mediante esta forma no ordinaria de tramitación, ya que a juicio de este Tribunal de Cuentas no se dan las circunstancias de necesidad inaplazable o razones de interés público establecidas en el mencionado artículo 96.1 de la LCSP.

2. De la misma forma, al no quedar constancia en el expediente aportado a este Tribunal de la notificación de la adjudicación definitiva efectuada por el órgano de contratación a la empresa adjudicataria, no permite la verificación del plazo establecido en la cláusula 10.1 del PCAP y del artículo 140 de la LCSP donde se manifiesta que el contrato se formalizará en un plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de la notificación de la adjudicación definitiva.

B) Con respecto al expediente 2008/PN1259 (2) cuyo objeto fue la ejecución del rodaje de cinco cortos correspondientes a los guiones contra la violencia de género premiados dentro del proyecto de sensibilización de los adolescentes contra la violencia de género “*Menos es más. Cine para ser la voz de quienes callan. Contra la violencia sobre la mujer. Educación*”, adjudicado por un importe de 90.000 euros, **y al expediente 2008/PN3452** cuyo objeto consistió en la “*Ejecución del montaje y producción de cinco cortos correspondientes a los guiones contra la violencia de género premiados dentro del proyecto de sensibilización de los adolescentes contra la violencia de género “Menos es más. Cine para ser la voz de quienes callan. Contra la violencia sobre la mujer. Educación”, adjudicado por un importe de 180.000 euros, este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes incidencias comunes a ambos expedientes de contratación:*

1. Con fecha 16 de septiembre de 2008, el órgano de contratación decretó la declaración de emergencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 de la LCSP, para la realización del servicio de rodaje, montaje y producción de cinco cortos correspondientes a los guiones convocados mediante Orden TAS/3766/2007, mediante los expedientes 2008/PN1259(2) (por importe de 90.000 euros y con cargo a la aplicación presupuestaria 483) y 2008/PN3452 (por importe de 180.000 euros y con cargo a la aplicación presupuestaria 226.02), ordenando su ejecución a la misma empresa adjudicataria (Abott Producciones S.L.), autorizando el libramiento de los fondos necesarios con carácter de a justificar.

El órgano de contratación fundamentó dicha tramitación excepcional de emergencia en base a que “*Para que al inicio del otoño, pueda realizarse, tanto el rodaje, como el montaje y producción en las fechas programadas, es preciso proceder a la tramitación de este expediente conforme al régimen excepcional previsto en el artículo 97 de la LCSP, ya que la tramitación ordinaria por el procedimiento de urgencia no garantiza que pueda llevarse a cabo el mismo*”.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta motivación no se encuentra recogida dentro de los supuestos tasados en el artículo 97 de la LCSP relativos a “*...acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional*”, lo cual supone una utilización indebida de esta tramitación excepcional de expedientes de contratación, que en definitiva supuso una adjudicación directa.

2. Con posterioridad se suscribió un documento entre la DGVG y el representante de la empresa adjudicataria recogiendo los derechos y obligaciones relativos a los expedientes anteriores, aunque, sin embargo, dicho documento no reunía los requisitos necesarios para ser considerado un contrato administrativo, lo cual podría suponer un incumplimiento del artículo 140 de la LCSP al preceptuar que *“Los contratos que celebren las Administraciones Públicas deberán formalizarse en documento administrativo,...”*.
3. Con fecha 20 de octubre de 2008 la empresa adjudicataria de estos contratos emitió las facturas relativas a los servicios prestados. Posteriormente, con fecha 31 de octubre de 2008, el Interventor Delegado en el Ministerio de Igualdad emitió un Informe de Omisión de Fiscalización, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 156 de la LGP, en relación con los expedientes relativos al rodaje, montaje y producción de los guiones cinematográficos premiados en virtud de la Orden TAS/3766/2007, por importe de 270.000 euros, al haberse realizado un gasto sin fiscalización previa, no pudiendo procederse, por lo tanto, a reconocer la obligación, ni tramitar su pago hasta que no se hubiera subsanado la citada omisión de fiscalización.
4. Finalmente, con fecha 21 de noviembre de 2008 el Consejo de Ministros autorizó la convalidación de un gasto, por importe de 270.000 euros, correspondiente a la ejecución del rodaje, montaje y producción de cinco cortos cinematográficos.

Por todo lo expuesto anteriormente, este Tribunal de Cuentas considera, que existió una falta de rigor al utilizar la tramitación de emergencia para la celebración de estos contratos por no encontrarse adecuadamente justificada, lo que provocó un incumplimiento del artículo 97 de la LCSP y supuso, en definitiva, una adjudicación directa de estos contratos a una misma empresa, vulnerando, de esta forma, los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia en los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos recogidos en el artículo 1 de la LCSP que deben imperar en todo procedimiento de contratación administrativa, pudiendo constituir causa de nulidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 62.a) del TRLCAP en relación con lo dispuesto en el artículo 62.1.e) de la LRJAP-PAC.

Por otro lado, la utilización sistemática de la tramitación excepcional de emergencia, además de indebida si no se encuentra dentro de los motivos tasados en el citado artículo 97 de la LCSP, denota una falta de previsión por parte del Ministerio de Igualdad en materia de contratación administrativa, recurriendo a este régimen excepcional que vulnera los principios recogidos en el citado texto normativo y suponen, en definitiva, una adjudicación directa a favor de la empresa seleccionada.

Por último, la segregación del objeto de estos dos contratos en dos expedientes diferenciados, así como su adjudicación directa a favor de una misma empresa, pudo constituir un fraccionamiento del objeto del contrato, contrario a lo dispuesto en el artículo 74 de la LCSP.

1.4.3.- Contratos Menores

La DGVG adjudicó en el ejercicio 2008 un total de 73 contratos menores, por un importe total de adjudicación de 1.084.346,48 euros, lo cual representó un porcentaje del 90,12% sobre el total de contratos adjudicados y un 15,49% sobre el importe total adjudicado en el año 2008, todos ellos calificados, de acuerdo con la LCSP, como de servicios.

A continuación se exponen las incidencias observadas por este Tribunal de Cuentas en el análisis de estos contratos, agrupadas por tipo de deficiencias, si bien, dado que en el ejercicio 2008 estuvo vigente hasta el 30 de abril el TRLCAP; y, a partir de dicha fecha, la LCSP, dichos incumplimientos vienen referidos al articulado de la actual LCSP, entendiéndose incumplidos los artículos del TRLCAP, en el supuesto de que dichos contratos menores se hayan adjudicado durante la vigencia de dicho texto refundido:

1. Este Tribunal de Cuentas ha observado una excesiva acumulación de contratos menores con motivo de la celebración del Día Internacional contra la violencia de género (25 de noviembre). Así, durante el ejercicio 2008, la DGVG formalizó un total de, al menos, 13 contratos menores por un importe total de adjudicación de 218.665,72 euros, cuyo objeto se encontraba relacionado con la celebración de dicho Día Internacional.

Además, en 11 de dichos contratos la aprobación del gasto fue realizada el mismo día de la celebración de dichos actos, es decir, el 25 de noviembre, lo cual denota que la empresa adjudicataria del servicio en cada caso ya estaba seleccionada con anterioridad al inicio de la tramitación del expediente, incumpliendo de esta forma lo dispuesto en el artículo 95.1 de la LCSP, incidencia que se analiza de forma conjunta con otros expedientes a continuación.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta acumulación de contratos menores (en numerosas ocasiones formalizados por el importe máximo permitido en el artículo 122.3 de la LCSP) cuyo objeto comparte una finalidad común, pudo constituir un fraccionamiento en el objeto del contrato, incumplándose con ello lo dispuesto en el ya citado artículo 74.2 de la LCSP.

Esta situación ha sido observada por este Tribunal de Cuentas en los siguientes expedientes de contratación menor relativos al ejercicio 2008: 2008/2670, 2008/3516, 2008/3523, 2008/3525, 2008/3527, 2008/3542, 2008/3543, 2008/3547, 2008/3548, 2008/3549, 2008/3553, 2008/3572 y 2008/3604.

2. Este Tribunal de Cuentas ha detectado una acumulación de contratos menores con motivo del desarrollo del proyecto denominado "Menos es más. Cine para ser la voz de quienes callan. Contra la Violencia sobre la mujer. Educación". Así, durante el ejercicio 2008 la DGVG formalizó un total de, al menos, 8 contratos menores por un importe total de adjudicación de 92.233,62 euros, cuyo objeto se encontraba relacionado con la realización del citado proyecto.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, de nuevo, esta acumulación de contratos menores, cuyo objeto comparte una finalidad común, pudo constituir un fraccionamiento en el objeto del contrato, prohibido por el precitado artículo 74.2 de la LCSP.

Esta situación ha sido observada por este Tribunal de Cuentas en los siguientes expedientes de contratación menor relativos al ejercicio 2008: 2008/698, 2008/700, 2008/872, 2008/874, 2008/878, 2008/879, 2008/1027 y 2008/3612.

3. Este Tribunal de Cuentas ha observado un posible fraccionamiento del objeto del contrato y, en consecuencia, un incumplimiento del precitado artículo 74.2 de la LCSP, en la formalización de diversos contratos menores con el objetivo de realizar una exposición itinerante contra la violencia de género denominada "Por una vida sin malos tratos", en diferentes localidades españolas, y adjudicados, todos ellos a la misma empresa.

Así, la DGVG, formalizó durante el ejercicio 2008, un total de tres contratos menores (2008/2285, 2008/2559 y 2008/3610) por un importe global de 46.656,53 euros.

4. Este Tribunal de Cuentas ha observado una reiterada aprobación, durante el ejercicio 2008, de contratos menores por el importe máximo permitido para este tipo de contratación en la LCSP.

Así, durante dicho ejercicio la DGVG adjudicó un total de 7 contratos menores (2008/3627, 2008/3558, 2008/3523, 2008/3549, 2008/3547, 2008/3480 y 2008/3576) por importe de 20.880 euros (importe máximo permitido en el artículo 122.3 de la LCSP, IVA incluido), así como otros 6 contratos menores cuyo importe de adjudicación superó los 20.000 euros (2008/3548, 2008/3568, 2008/3553, 2008/3521, 2008/3522 y 2008/3545).

A juicio de este Tribunal de Cuentas, si bien esta situación no supone un incumplimiento de la normativa antes referenciada, ni tampoco determina un fraccionamiento del objeto del contrato al tratarse de objetos y empresas adjudicatarias distintas, sí parece denotar una clara intención de ajustar el importe de gasto del contrato al importe máximo permitido por la normativa vigente, intentando evitar, de esta forma, acudir a otros tipos de procedimientos de adjudicación (negociado o abierto) en los que se garantizan los principios de publicidad y concurrencia.

5. Este Tribunal de Cuentas ha verificado que en tres contratos menores (2008/698, 2008/1027 y 2008/2175) adjudicados por un importe total de 27.735,92 euros, la aprobación del gasto fue realizada por el órgano de contratación con posterioridad a la emisión de la factura por la empresa adjudicataria, lo cual determina que el servicio estaba prestado con anterioridad a la aprobación del citado gasto.
6. De la misma forma, este Tribunal ha verificado que en 9 contratos menores formalizados (2008/3568, 2008/3575, 2008/3523, 2008/3516, 2008/3543, 2008/3518, 2008/2499, 2008/3562 y 2008/3610) por un importe global de 145.127 euros, la fecha de aprobación del gasto y la fecha de emisión de la factura por parte de la empresa adjudicataria eran coincidentes.

Además en 15 contratos menores (2008/3548, 2008/3542, 2008/3527, 2008/3525, 2008/3558, 2008/3557, 2008/878, 2008/3553, 2008/3549, 2008/3547, 2008/3521, 2008/3522, 2008/3584, 2008/3587 y 2008/3594) formalizados por un importe global de 273.704,35 euros, el tiempo transcurrido entre la aprobación del gasto y la emisión de la factura por la empresa adjudicataria, fue muy escaso (2-3 días) atendiendo al objeto del servicio contratado.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, estas situaciones denotan que la prestación del servicio por parte de la empresa adjudicataria pudiera haber comenzado a realizarse con anterioridad a la aprobación del gasto por el órgano de contratación, actuación que denota una falta de rigor en la tramitación de estos expedientes de contratación y, además pudo suponer un nuevo incumplimiento de lo dispuesto en el precitado artículo 95.1 de la LCSP.

7. Durante el ejercicio 2008, la DGVG formalizó cuatro contratos menores (2008/2194, 2008/2567, 008/2795 y 2008/3562), con personas físicas distintas por un importe global de 41.448,20 euros.

Atendiendo al objeto y servicios a prestar por estas personas físicas “servicio de elaboración de informes y proyectos para la Secretaría General de Políticas de Igualdad”, “seguimiento informativo y recopilación de las noticias relacionadas con el Ministerio de Igualdad”, “servicio de apoyo técnico para garantizar el funcionamiento técnico de la sala de prensa y la realización de reportajes audiovisuales” y “servicio de apoyo a la Oficina de Relaciones Internacionales del Ministerio de Igualdad”, este Tribunal de Cuentas considera que dichos contratos de servicios podieron encubrir contrataciones de personal, al margen de los procedimientos públicos de selección de personal legalmente establecidos.

Así, de acuerdo con los certificados de conformidad con los servicios prestados expedidos por el órgano competente, los trabajos desarrollados por estos profesionales como consecuencia de los contratos menores adjudicados, tuvieron por objeto la elaboración de informes así como labores de apoyo para garantizar el funcionamiento de determinadas funciones encomendadas al Ministerio de Igualdad, situación que estuvo motivada por la falta de medios personales en dicho Ministerio para abordar dichas funciones.

Es decir, la falta de personal se suplió con la contratación externa de profesionales, en lugar de recurrirse a una ampliación de la Relación de Puestos de Trabajo y a la subsiguiente selección de personal, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición previsto legalmente.

A juicio de este Tribunal, a través de este tipo de contratación existe un riesgo de incurrir en el supuesto de “*cesión ilegal de trabajadores*” contemplado en el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores, ya que al actuar la Administración pública como cesionaria, podría dar lugar a la adquisición, por el trabajador contratado, de la condición de fijo, vulnerándose de esta forma las previsiones sobre el acceso al empleo público, basadas en el sometimiento a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad¹⁰.

El supuesto de cesión ilegal de trabajadores, contemplado en el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores, así como sus consecuencias, cuando el cesionario es una Administración Pública, ha sido analizado en diversas sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo.

Por todo ello, este Tribunal de Cuentas considera necesario evitar el recurso a la contratación de personal externo para suplir la carencia de medios personales, cuando se trate de hacer frente a necesidades permanentes de personal, relacionadas con el ejercicio de las competencias que tenga atribuidas el Ministerio de Igualdad, con el fin de no incurrir en los supuestos de cesión ilegal de trabajadores recogidos en el precitado artículo del Estatuto de los Trabajadores.

La situación anterior se agrava en el supuesto de contratos menores dada la falta de existencia de pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares, así como de la formalización de contratos, donde se definan con precisión las prestaciones a realizar por el personal contratado, lo que incrementó el riesgo de cesión ilegal de trabajadores.

En este sentido se pronuncia el Tribunal de Cuentas en su Moción nº 827 aprobada por el Pleno en su sesión del día 26 de febrero de 2009 “*Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración, por las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada, se conviertan en personal laboral de la Administración en virtud de sentencias judiciales*”.

8. Asimismo, se ha observado una excesiva celebración de contratos menores en los meses de noviembre (principalmente a partir del día 25) y diciembre del ejercicio, elevándose a un total

¹⁰ No se aceptan las alegaciones formuladas por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género donde expone que los trabajos desarrollados por los profesionales contratados se limitaron a la realización de labores puntuales de apoyo o elaboración de informes concretos y específicos, ya que en todos los expedientes la facturación expedida comprendía un periodo de dos a tres meses por los servicios prestados, lo cual entra en contradicción con el carácter puntual y específico de estos trabajos desarrollados.

de 33 contratos menores, lo cual supone un porcentaje del 45,21% sobre el total de contratos menores celebrados en el ejercicio.

El total de gasto aprobado como consecuencia de la celebración de estos contratos menores se elevó a 563.796,43 euros, representando un porcentaje del 52% sobre el total de gasto aprobado en dicho ejercicio mediante este procedimiento de contratación.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta acumulación de contratos en los citados meses denotó una falta de planificación en materia de contratación administrativa por parte de los órganos responsables de la DGVG.

9. En el contrato menor 2008/3541, se ha verificado que el acta de conformidad con el servicio prestado fue efectuado por el órgano competente con anterioridad a la emisión de la factura por parte de la empresa adjudicataria, lo cual supone un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 205 de la LCSP relativo a la regla del servicio hecho al manifestar en sus apartados 1 y 2 que *“El contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando éste haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración la totalidad del servicio. En todo caso, su constatación, exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización del objeto del contrato, o en el plazo que se determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares por razón de sus características”*.

Estas actuaciones realizadas por la DGVG reflejan una falta de planificación en la tramitación de los contratos menores que debe ser subsanada.

1.5.- ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LOS CONTRATOS ADJUDICADOS EN EL EJERCICIO 2009

A continuación, se exponen las incidencias detectadas por este Tribunal de Cuentas en el análisis de los contratos adjudicados por la DGVG en el ejercicio 2009, agrupadas por procedimiento o sistemas de adjudicación, con el fin de homogeneizar su tratamiento.

1.5.1.- Contratación centralizada

En el ejercicio 2009, la DGVG formalizó un contrato mediante contratación centralizada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 190 de la LCSP, por un importe de 600.450,80 euros, mediante su petición de adquisición centralizada a través de la Dirección General de Patrimonio del Estado. Este Tribunal de Cuentas no ha observado deficiencias en esta contratación.

1.5.2.- Procedimiento Abierto

La DGVG adjudicó en el ejercicio 2009 un total de seis contratos mediante procedimiento abierto, por un importe total de adjudicación de 13.579.976,13 euros, que representó un porcentaje del 86,33% sobre el importe total adjudicado en el año 2009. Estos contratos se relacionan a continuación recogiendo su objeto, forma de tramitación e importe de adjudicación:

- Expediente 2009/04PA02, cuyo objeto consistió en el *“suministro, instalación, puesta en marcha y control del sistema de seguimiento en el ámbito de la violencia de género”*, adjudicado con

fecha 19 de mayo de 2009, mediante tramitación de urgencia, por un importe de 6.999.985,20 euros.

- Expediente 2009/04PA03, cuyo objeto fue la realización de un “servicio telefónico y on-line de información y orientación en materias y cuestiones relacionadas con los hombres y la igualdad de género”, adjudicado con fecha 12 de agosto de 2009, mediante tramitación de urgencia, por un importe de 1.266.039,36 euros.
- Expediente 2009/04PA04, cuyo objeto fue la “creatividad, diseño, realización y producción de una campaña de publicidad y de sensibilización contra la violencia de género y la igualdad de género”, adjudicado con fecha 12 de agosto de 2009, mediante tramitación de urgencia, por un importe de 530.693,85 euros.
- Expediente 2009/04PA05, cuyo objeto fue la realización de un “servicio de difusión en los medios de comunicación de una campaña de información y sensibilización sobre la violencia de género”, adjudicado con fecha 19 de octubre de 2009, mediante tramitación de urgencia, por un importe de 3.872.023 euros.
- Expediente 2009/04PA07, cuyo objeto fue la “contratación del servicio de conversión al formato de 35 milímetros, edición de copias y exhibición en cines de una creatividad ya existente que el Ministerio de Igualdad pondrá a disposición del cliente”, adjudicado con fecha 3 de noviembre de 2009, mediante tramitación ordinaria, por un importe de 295.234,72 euros.
- Expediente 2009/04PA08, cuyo objeto fue la “contratación del diseño, realización y producción de la campaña de sensibilización Tarjeta Roja contra la violencia de género, de difusión en el año 2010”, adjudicado con fecha 11 de diciembre de 2009, mediante tramitación de urgencia, por un importe de 616.000 euros.

A continuación se exponen las incidencias observadas por este Tribunal de Cuentas en el análisis de estos contratos adjudicados mediante procedimiento abierto, diferenciando las incidencias de carácter general observadas en su tramitación de aquellas específicas de cada expediente.

1.5.2.1.- INCIDENCIAS DE CARÁCTER GENERAL

Este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes incidencias de carácter general en la tramitación de los procedimientos abiertos durante el ejercicio 2009:

1. Cinco de los contratos formalizados mediante procedimiento abierto fueron tramitados mediante urgencia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 96 de la LCSP, lo cual supuso un porcentaje del 84,56% del importe total adjudicado en el ejercicio 2009 y del 11,11% del total de contratos adjudicados en dicho ejercicio.

A este respecto es necesario señalar que el precitado artículo 96 de la LCSP preceptúa que “podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada”.

A juicio de este Tribunal de Cuentas la declaración de urgencia dictada por el órgano de contratación, en los cinco expedientes referidos posteriormente, no se encontraba suficientemente motivada ya que no estipulaba las razones que acreditasen una necesidad inaplazable o de interés público.

Así en la mayoría de los casos la motivación consistió en una mera declaración de que *“El Ministerio de Igualdad, tiene el compromiso urgente de la puesta en marcha de....”*.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, estas declaraciones de urgencia no motivaron absolutamente la utilización de esta forma de tramitación en ninguno de los supuestos tasados en el artículo 96 de la LCSP (necesidad inaplazable o razones de interés público), debiendo haber adoptado los órganos competentes de la DGVG las medidas oportunas tendentes a la tramitación de estos expedientes mediante tramitación ordinaria.

A mayor abundamiento, y en relación con los expedientes de contratación derivados de la contratación de campañas de información y divulgación, es necesario señalar que el Plan de Publicidad y Comunicación Institucional de la AGE para el año 2009 fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 30 de enero de 2009, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

En consecuencia, al menos desde el 30 de enero de 2009, el órgano de contratación conocía la aprobación y la necesidad de desarrollar una campaña de información y sensibilización contra la violencia de género. Por ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la declaración de urgencia suscrita por el órgano de contratación con fecha 21 de mayo 2009 (Expediente 2009/04PA04) y 30 de junio de 2009 (Expediente 2009/04PA05) fundamentadas en que *“El Ministerio de Igualdad, tiene el compromiso urgente e inexcusable de la contratación de un servicio de difusión en los medios de comunicación de una campaña de información y sensibilización sobre la violencia de género,...”*, no parece ajustarse a lo dispuesto en el precitado artículo 96 de la LCSP, debiendo haber adoptado, el órgano de contratación, las medidas oportunas tendentes a agilizar la tramitación ordinaria de estos expedientes sin recurrir a este tipo de tramitación de urgencia.

Esta incidencia ha sido verificada en la tramitación de los siguientes expedientes: Expediente 2009/04PA02, Expediente 2009/04PA03, Expediente 2009/04PA04, Expediente 2009/04PA05 y Expediente 2009/04PA08.

2. El Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) no fue aprobado por el órgano de contratación incumpléndose de esta forma lo dispuesto en el artículo 100 de la LCSP al preceptuar que *“El órgano de contratación aprobará con anterioridad a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir ésta, antes de su adjudicación provisional, los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades,...”*.

Esta incidencia ha sido verificada por este Tribunal de Cuentas en los Expedientes 2009/04PA02, 2009/04PA03, 2009/04PA04, 2009/04PA05, 2009/04PA07 y 2009/04PA08.

3. A juicio de este Tribunal de Cuentas, los criterios de valoración recogidos en los PCAP que rigieron la contratación de todos los procedimientos abiertos tramitados por la DGVG incluyeron conceptos jurídicos indeterminados y no respondieron a criterios objetivos, por lo que no se ha podido determinar si se trataba de criterios evaluables de forma automática o criterios sometidos a juicio de valor.

Así, los criterios de valoración recogieron términos como *“calidad técnica y organizativa de los medios materiales y personales”*, *“calidad del diseño y de la configuración del sistema”*, *“valor técnico y calidad”*, *“valoración de las características técnicas”*, *“creatividad de las propuestas”*, *“adecuación de los mensajes”*, *“calidad y originalidad en el diseño y producción de las distintas*

piezas de la campaña”, etc...”, que como se ha expuesto anteriormente representan conceptos jurídicos indeterminados de difícil valoración y ponderación, respecto a los cuales el Informe 53/97, de 2 de marzo de 1998, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa estableció que “...es posible admitir la calidad como criterio de adjudicación del concurso, a no ser que con el término calidad se esté aludiendo a otro requisito distinto, en particular la experiencia, configurado como requisito de solvencia”.

Por todo ello, esta indefinición y falta de objetividad de los criterios de valoración, si bien fueron valorados por el Comité de personas expertas (en aquellos expedientes donde fue preceptiva su constitución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134.2 de la LCSP) en relación con los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, restan transparencia y objetividad al procedimiento de adjudicación, debiendo haber adoptado el órgano de contratación de la DGVG las medidas oportunas tendentes a la inclusión de criterios de valoración en los PCAP que rigen este tipo de contratación, donde se garantizasen los principios de objetividad y transparencia establecidos en el artículo 1 de la LCSP.

A mayor abundamiento, en determinados expedientes (Expediente 2009/04PA02, 2009/04PA05 y 2009/04PA07) el *“Informe sobre la valoración de los criterios que dependen de un juicio de valor”* fue suscrito por una sola persona y no por un Comité de expertos situación que, aún siendo conforme con lo establecido en el citado artículo 134.2 de la LCSP, dada la importancia cuantitativa y cualitativa de estos contratos, este Tribunal considera que hubiera sido conveniente la constitución del Comité de expertos, con el fin de garantizar, en mayor medida, la objetividad y transparencia en dichos procedimientos de adjudicación.

Esta incidencia ha sido verificada por este Tribunal de Cuentas en los PCAP que rigieron la contratación de los Expedientes 2009/04PA02, 2009/04PA03, 2009/04PA04, 2009/04PA05, 2009/04PA07 y 2009/04PA08.

1.5.2.2.- INCIDENCIAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO

Este Tribunal ha observado las siguientes incidencias de carácter específico en los diferentes contratos tramitados mediante procedimiento abierto en el año 2009 por la DGVG.

1. El Expediente 2009/04PA02 cuyo objeto fue el *“suministro, instalación, puesta en marcha y control del sistema de seguimiento en el ámbito de la violencia de género”* adjudicado por importe de 6.999.985,20 euros. Se trata de un contrato mixto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la LCSP, ya que su prestación integró tanto el suministro de unos dispositivos electrónicos como su instalación, puesta en marcha y control de su sistema de seguimiento.

Este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes incidencias de carácter específico en su tramitación:

- En relación con el PPT que rigió esta contratación, este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes deficiencias:

De acuerdo con lo dispuesto en la cláusula 4 del PPT *“El licitador deberá ser capaz de entregar y activar entre 1.000 y 3.000 parejas de dispositivos a lo largo de todo el territorio nacional, con las características que se exponen a continuación”*, lo que constituye una indefinición del objeto del contrato (en la parte relativa al suministro de los dispositivos electrónicos), ya que no se determina el número exacto de dispositivos a suministrar,

incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 74.1 de la LCSP al preceptuar que *“El objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado”*.

Por otro lado, dicho PPT no contiene ninguna cláusula relativa a los recursos humanos que deberían prestar el servicio objeto del contrato (no recoge ni el número de personas, ni la formación necesaria, ni la titulación requerida) lo que provocó un exceso de discrecionalidad, por parte del órgano de contratación, ya que estos recursos humanos formaron parte de los criterios de valoración recogidos en el PCAP, como se manifiesta posteriormente.

A juicio de este Tribunal, el órgano de contratación no debió dejar a un momento posterior a la adjudicación o formalización del contrato la selección de personal que prestó el servicio, sino que, al ser éste un aspecto básico y fundamental del contrato, el perfil de las/los operadoras/es que tenían que prestar su servicio en el Centro de Control debería haber estado concretado y determinado en el PPT, de tal manera que fuera de obligado cumplimiento para cualquier operador que se presentase en el procedimiento¹¹.

De esta forma se habrían garantizado los principios de transparencia y objetividad que presiden la LCSP, pues todas las empresas interesadas en participar, de acuerdo con lo señalado en el PPT, habrían podido conocer el número de personas que el Ministerio de Igualdad exige para atender el Centro de Control y la formación y la titulación requerida para cada una de ellas, sin que este aspecto tan importante del contrato pueda dejarse a una posterior decisión del Ministerio de Igualdad una vez adjudicado el mismo, puesto que, si así fuera, en modo alguno se favorecería la transparencia, eficiencia y económica en el procedimiento, objetivo deseado por la LCSP según se expone en el artículo 1.1 de la misma.

- En relación con el PCAP que rigió esta contratación, este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes deficiencias:

Como se ha expuesto en la parte relativa a las incidencias de carácter general, a juicio de este Tribunal de Cuentas los criterios de valoración recogidos en el PCAP no se encontraron debidamente objetivados y baremados ya que se limitaron a establecer expresiones generales e indeterminadas, provocando de esta forma una indefinición en el contenido y en la forma de valorar dichos criterios al no establecer elementos concretos y objetivados de valoración, siendo necesario hacer una especial consideración a los criterios de valoración recogidos a continuación.

Así, en el criterio relativo a los *“Dispositivos”* el PCAP se limitó a señalar que *“se valorará la utilización de un número de dispositivos electrónicos por agresor/víctima para comunicar su localización con el centro de operaciones, así como las condiciones y características medioambientales de los mismos”* sin establecer el número de dispositivos a suministrar.

¹¹ No se aceptan las alegaciones formuladas por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género ya que se limitan a manifestar que el clausulado del pliego de prescripciones técnicas establecía que el personal se sometería a una formación especializada en materia de violencia de género por cuenta de la empresa adjudicataria y, por ello, no se consideró necesario exigir una formación o una titularidad específica y detallada.

Estos recursos humanos formaron parte de los criterios de valoración recogidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares, motivo por el cual, al no encontrarse determinados estos recursos humanos, a juicio de este Tribunal de Cuentas, su valoración gozó de una gran discrecionalidad.

Respecto al criterio relativo a “*Centro de operaciones*” se señala simplemente que “*se valorarán las características técnicas y la arquitectura del sistema, cuando éstas tengan una incidencia positiva en la ejecución del servicio de monitorización*”, sin especificar cuales son esas características técnicas mínimas necesarias para ser admitidas las empresas a licitación.

Con respecto al criterio de valoración relativo a los “*Medios humanos*”, se establece que “*se valorarán los medios humanos para la puesta en marcha del servicio, los medios humanos para la monitorización de las alarmas, los medios humanos para la colocación de los dispositivos a las víctimas y agresores y los medios humanos para el soporte y mantenimiento tanto de los dispositivos como del centro de operación y monitorización*”, sin embargo, no especificó ni el número mínimo de recursos humanos necesarios para prestar dicho servicio, ni la formación o titulación requerida a los mismos.

Por todo ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, esta indeterminación previa de los criterios de valoración introdujo un excesivo grado de discrecionalidad a favor de la Mesa de Contratación, así como del órgano de contratación a la hora de adjudicar el contrato, lo cual restó transparencia en la valoración de estos criterios.

La subjetividad e indeterminación de estos criterios de valoración, no permitieron a este Tribunal de Cuentas, opinar sobre la adecuada valoración de las ofertas presentadas efectuada en el Informe Técnico emitido al efecto, resultando muy llamativo que la empresa finalmente adjudicataria del concurso obtuviera la puntuación máxima recogida en el PCAP en todos y cada uno de los criterios de valoración sometidos a juicio de valor, a excepción del único criterio de valoración objetivamente cuantificable (precio unitario de la pareja de dispositivos, sin que de la lectura de dicho Informe Técnico se pueda deducir esta diferencia técnica tan elevada.

En este sentido, el PCAP recogió como único criterio de valoración ponderable el relativo al “*Precio unitario de la pareja de dispositivos*” valorado con una puntuación total de 55 puntos, encontrándose el resto de los criterios de valoración sometidos a juicio de valor. Con el fin de valorar este criterio el Anexo I del PCAP (Modelo de Proposición Económica) exigió a las empresas licitantes la división de esta proposición económica en dos apartados diferenciados:

- Precio unitario de pareja de dispositivos (suministro).
- Presupuesto total de ejecución (suministro y servicios).

Sin embargo, la cuantificación del criterio relativo al “*Precio unitario de pareja de dispositivos*” se efectuó, sólo y exclusivamente, con respecto al primero de los apartados anteriores (Precio unitario de pareja de dispositivos), obviando el “*Presupuesto total de ejecución*” que, en definitiva, recogía el precio final a tanto alzado del contrato a adjudicar.

Esta situación provocó que determinadas empresas licitadoras cuyo presupuesto total de ejecución era inferior al de otras empresas, fuesen valoradas, en este criterio de valoración, de forma sustancialmente inferior con respecto a otras empresas (cuyo presupuesto total de ejecución era superior) al haber ofertado en su “*Precio unitario de pareja de dispositivos*” un importe superior.

Todo ello pudo provocar que las empresas licitadoras rebajasen el “*Precio unitario de pareja de dispositivos*” con el fin de obtener la puntuación máxima en este criterio de valoración,

ajustando su “*presupuesto total de ejecución*”, al presupuesto máximo de licitación, como finalmente ocurrió.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, este tipo de criterios de valoración no se ajustan a los principios de objetividad y transparencia aplicables a todo procedimiento de contratación administrativa ni garantizan, al mismo tiempo, una eficiente utilización de los fondos públicos ni la selección de la oferta económicamente más ventajosa, y resulta contrario al principio de economía que debe regir la gestión de los fondos públicos, circunstancias de especial relevancia en este contrato cuyo importe de adjudicación fue muy elevado (6.999.985,20 euros).

2. Con respecto al Expediente 2009/04PA03 cuyo objeto fue la realización de un “*servicio telefónico y on-line de información y orientación en materias y cuestiones relacionadas con los hombres y la igualdad de género*”, este Tribunal de Cuentas ha observado la siguiente incidencia de carácter específico en su tramitación:

- Con respecto a los medios personales necesarios para el desarrollo del servicio el PCAP estableció que se “*valorará el perfil de las personas candidatas a operadores, perfil de la persona coordinadora y perfil de las personas expertas*”, sin determinar ni la cualificación necesaria de estas personas, ni su titulación, ni el número de personas que deberían prestar dicho servicio. A este respecto, tan sólo el PPT señaló con respecto a los medios personales que “*Para la prestación del servicio telefónico y on line de información, se contará con un mínimo de 6 personas que, por turnos, garanticen la prestación del servicio*¹²”.

Esta indefinición de los medios personales necesarios para acometer la prestación del servicio podría generar situaciones similares a las concurrentes en el Expediente 2009/04PA01 (Prórroga del servicio de información y asesoramiento Teléfono 016), cuya empresa adjudicataria es la misma que la del presente expediente, en el que la escasez de personal provocó la tramitación de un expediente de modificación contractual por el importe máximo permitido legalmente (20%), situación que se analiza en el epígrafe 1.5.4 de este Informe.

Con respecto al criterio de valoración relativo a las “*Condiciones especiales ofertadas por la empresa licitadora que supongan una mejora de carácter técnico, material o humano y organizativo del servicio telefónico y on line*”, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la inclusión como criterio de valoración de mejoras indeterminadas, dada su falta de concreción previa en el PCAP, no resulta acorde con el principio de objetividad recogido en el artículo 1 de la LCSP, por cuanto exige la valoración de este criterio en un momento posterior a la apertura de las proposiciones y priva, asimismo, a los licitadores de la información necesaria y suficiente, sobre las posibles mejoras que pueden proponer y, en su

¹² No se aceptan las alegaciones formuladas por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género respecto a que el PPT recogía una idea bastante aproximada de cuál era el perfil que se exigía a los operadores/as, ya que este Tribunal considera que los medios personales debían estar debidamente delimitados, teniendo en cuenta que además formaban parte de los criterios de valoración, por lo que no fue suficiente establecer “*una idea bastante aproximada*” del perfil requerido en dicho personal que va a prestar el servicio.

caso, cuales de ellas serán las más valoradas por el órgano de contratación, restando con ello transparencia y objetividad al proceso de concurrencia¹³.

3. Con respecto al Expediente 2009/04PA04 cuyo objeto fue la realización de la “*creatividad, diseño, realización y producción de una campaña de publicidad de sensibilización contra la violencia de género*”, este Tribunal de Cuentas ha observado la siguiente incidencia de carácter específico en su tramitación:

- Con respecto al criterio de valoración relativo a los “*Elementos de mejora sobre los establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas*”, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la inclusión como criterio de valoración de mejoras indeterminadas, como se ha expuesto anteriormente, dada su falta de concreción previa en el PCAP, no resulta acorde con el principio de objetividad recogido en el artículo 1 de la LCSP¹⁴.

4. Con respecto al Expediente 2009/04PA08 cuyo objeto fue la “*contratación del diseño, realización y producción de la campaña de sensibilización tarjeta roja contra la violencia de género, de difusión en el año 2010*”, este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes incidencias en su tramitación:

- Este Tribunal de Cuentas hace extensivas las incidencias puestas de manifiesto en expedientes anteriores en relación con la inclusión de mejoras indeterminadas (“*Elementos de mejora sobre los establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas*”) como criterios de valoración¹⁵.
- Con respecto a la ejecución del contrato, y de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula 11 del PCAP, se establecieron tres fases en su ejecución, la primera de las cuales debía finalizarse antes del día 18 de diciembre de 2009, abonándose en ese momento el 80% del precio del contrato. La adjudicación definitiva de este contrato fue realizada por el órgano de contratación con fecha 11 de diciembre de 2009.

Los trabajos a realizar en dicha primera fase comprendían, entre otros, la realización de diseño y realización de 1000 kits masivos Tarjeta Roja, puesta en marcha de la página web, realización de fotografías de campaña, realización de línea gráfica para prensa, revistas y carteles de publicidad exterior, diseño y realización de 5000 pins, rodaje, montaje y producción de un cortometraje, montaje de las piezas para la campaña de TV e Internet, cuñas de radio.

Dado el volumen de trabajos a realizar en esta fase, y el escaso tiempo transcurrido entre la adjudicación definitiva del contrato (11 de diciembre de 2009) y el plazo máximo para su realización (18 de diciembre de 2009) este Tribunal considera muy escaso dicho tiempo, por lo que existe riesgo de que el inicio de las actividades se realizase con anterioridad a la adjudicación definitiva del contrato. No obstante, la factura fue expedida por la empresa adjudicataria con fecha 18 de diciembre e imputada en el ejercicio 2009 por la DGVG.

¹³ No se aceptan las alegaciones formuladas por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género dado que se limita a señalar, simplemente, que en estos contratos no resulta adecuado definir en los Pliegos en qué consiste las mejoras indeterminadas, sin justificar los motivos de la falta de concreción previa en el PCAP.

¹⁴ Ver nota al pie de página nº 13

¹⁵ Ver nota al pie de página nº 13

1.5.3.- Procedimiento Negociado

La DGVG adjudicó en el ejercicio 2009 un total de seis contratos mediante procedimiento negociado sin publicidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 158.e) de la LCSP (*cuando su valor estimado sea inferior a 100.000 euros*), por un importe total de adjudicación de 301.000 euros, lo cual representó un porcentaje del 11,11% sobre el total de contratos adjudicados y un porcentaje de, tan solo, un 1,92% sobre el importe total adjudicado en el año 2009, los cuales se relacionan a continuación, recogiendo su objeto, forma de tramitación e importe de adjudicación:

- Expediente 2009/04PN01, cuyo objeto consistió en la realización de un “servicio de difusión en los medios de comunicación de una campaña de información sobre el servicio telefónico de información y asesoramiento jurídico en materia de violencia de género a través del número 016”, adjudicado con fecha 28 de julio de 2009, mediante tramitación de urgencia, por un importe de 69.600 euros.
- Expediente 2009/04PN02, cuyo objeto fue la “elaboración de un guión para un cortometraje contra la violencia de género”, adjudicado con fecha 4 de noviembre de 2009, mediante tramitación de urgencia y sin concurrencia de ofertas, por un importe de 52.000 euros.
- Expediente 2009/04PN03, cuyo objeto fue la realización de un “servicio de investigación sobre las distintas actitudes de la población ante la violencia de género en España”, adjudicado con fecha 30 de noviembre de 2009, mediante tramitación ordinaria, por un importe de 59.800 euros.
- Expediente 2009/04PN04, cuyo objeto fue la realización de un “servicio de promoción y difusión de la campaña de sensibilización del servicio 016 por parte de la Federación Española de Baloncesto”, adjudicado con fecha 22 de diciembre de 2009, mediante tramitación de urgencia y sin concurrencia de ofertas, por un importe de 69.600 euros.
- Expediente 2009/03PN07, cuyo objeto fue la realización de un “servicio de elaboración de un guión para un largometraje documental sobre mujeres mayores”, adjudicado con fecha 16 de diciembre de 2009, mediante tramitación ordinaria y sin concurrencia de ofertas, por un importe de 50.000 euros.

A continuación se exponen las incidencias observadas por este Tribunal de Cuentas en el análisis de estos contratos adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad, diferenciando las incidencias de carácter general observadas en su tramitación de aquellas específicas de cada expediente.

1.5.3.1.- INCIDENCIAS DE CARÁCTER GENERAL

Este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes incidencias de carácter general en los procedimientos negociados sin publicidad tramitados durante el ejercicio 2009:

- Los PPT que rigieron la contratación de cuatro contratos no fueron aprobados por el órgano de contratación, incumpléndose de esta forma lo dispuesto en el artículo 100 de la LCSP donde se preceptúa que “*El órgano de contratación aprobará con anterioridad a la aprobación del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, (...), los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades,...*”.

Esta incidencia se ha verificado en los expedientes 2009/04PN01, 2009/04PN02, 2009/04PN03 y 2009/04PN04.

- A juicio de este Tribunal de Cuentas la utilización de la tramitación urgente no fue suficientemente motivada en la tramitación de los expedientes 2009/04PN01 y 2009/04PN02 ya que la declaración de urgencia suscrita por el órgano de contratación fundamentó dicha tramitación no ordinaria en que *“El Ministerio de Igualdad, tiene el compromiso urgente e inexcusable de....”*, recogiendo posteriormente el objeto del contrato específico.

A mayor abundamiento, en relación con el Expediente 2009/04PN01 cuyo objeto fue la realización de una campaña de información y publicidad, con un carácter periódico, este Tribunal de Cuentas no considera adecuado la utilización de la tramitación urgente recogida en el artículo 96 de la LCSP donde se preceptúa que *“podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada”*, ya que la citada declaración de urgencia realizada por la DGVG no fundamenta, realmente, la utilización de esta forma de tramitación puesto que no recoge ninguno de los supuestos tasados en este artículo.

Esta situación denota una falta de previsión y planificación en la gestión y tramitación de los expedientes en materia de contratación administrativa por parte de los órganos responsables de la DGVG.

- Los aspectos técnicos objeto de negociación recogidos en los PCAP que rigieron la contratación de los expedientes relacionados posteriormente, se limitaron a establecer diferentes aspectos a valorar como *“Adecuación de los medios y soportes informativos a los segmentos de interés objetivo y adecuación temporal”*, *“Valoración de las características técnicas”*, *“Características técnicas”*, *“Calidad del proyecto”*, etc. A juicio de este Tribunal de Cuentas, si bien los artículos 153.1 y 160 de la LCSP permiten la negociación con las empresas de estos aspectos técnicos, deberían haber sido previamente determinados y objetivados en los PCAP con el fin de evitar un exceso de discrecionalidad por parte de la Comisión de Apoyo Técnico y Valoración de dichos aspectos, así como del órgano de contratación en el momento de la adjudicación del contrato.

Esta incidencia se ha verificado en los expedientes 2009/04PN01, 2009/04PN02 y 2009/04PN03.

- Los PCAP que rigieron la contratación de los expedientes 2009/04PN01 y 2009/04PN03 al regular la solvencia de las empresas licitadoras se limitaron a establecer que *“Los criterios que se aplicarán para seleccionar a las empresas que podrán acceder a la adjudicación del contrato son:*
 - a) *Para la solvencia económica y financiera: Lo recogido en el artículo 64.a) de la LCSP.*
 - b) *Para la solvencia técnica o profesional: Lo recogido en el artículo 67 a) y b) de la LCSP.”*

A juicio de este Tribunal de Cuentas, la acreditación de la solvencia económica y financiera y técnica o profesional de los empresarios licitadores se encontró insuficientemente objetivada y especificada, ya que se limitó a establecer los criterios generales recogidos en el clausulado de la LCSP, pero sin adaptarlos al contrato objeto de licitación, sin cuantificar ni los servicios o trabajos realizados, así como los certificados necesarios para acreditar dicha solvencia, y los conocimientos, experiencia y fiabilidad de la empresa.

1.5.3.2.- INCIDENCIAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO

1. Con respecto al Expediente 2009/04PN02 cuyo objeto fue la “*elaboración de un guión para un cortometraje contra la violencia de género*”:

- De acuerdo con el PCAP que rigió esta contratación, este expediente fue tramitado por procedimiento negociado, sin publicidad y sin concurrencia de ofertas, en virtud de lo dispuesto en los artículos 154.d) y 158.e) de la LCSP.

A este respecto conviene recordar que el citado artículo 154.d) de la LCSP establece que los contratos que celebren las Administraciones Públicas podrán adjudicarse mediante procedimiento negociado “*Cuando, por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado*”.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, estas razones técnicas o artísticas exigidas por el citado artículo deben justificarse, de manera razonada y motivada, por parte del órgano de contratación, con el fin de permitir la situación excepcional que supone la no concurrencia de ofertas.

Sin embargo en el expediente analizado, dichas razones no se encontraron motivadas ni en la Memoria Justificativa ni en el PPT que rigió esta contratación. Tan solo el PCAP en su cláusula 4.1 estableció de forma muy sucinta que “*..., se justifica la no concurrencia de ofertas en base al artículo 154.d) de la LCSP, en tanto en el citado contrato concurren razones artísticas que aconsejan encomendar la elaboración del guión a una profesional determinada*”.

A juicio de este Tribunal de Cuentas estas razones técnicas o artísticas no fueron acreditadas, razonadas y motivadas por el órgano de contratación, lo que supuso una utilización indebida de este procedimiento recogido en el precitado artículo que, en puridad, supuso una adjudicación directa a favor de la empresa adjudicataria del contrato, vulnerando los principios de libertad de acceso a las licitaciones, transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, recogidos en el artículo 1 de la LCSP, situación que pudo ser contraria al interés público.

Esta situación también fue puesta de manifiesto por la Abogacía del Estado en el Ministerio de Igualdad en el Informe emitido al PCAP que rigió esta contratación, sin que fuera tenida en cuenta por la DGVG¹⁶.

- Con respecto a la ejecución de este contrato, este Tribunal ha observado discrepancias entre la diferente documentación obrante en el expediente.

¹⁶ No se aceptan las alegaciones formuladas por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género ya que se limitan a manifestar que al constituir el objeto del contrato la elaboración de un guión para un cortometraje, la ausencia de concurrencia de ofertas es lógica y necesaria, ya que no se quiere contratar la elaboración de cualquier guión, sino uno que refleje de manera adecuada la problemática de la violencia de género y que proceda de un profesional determinado.

Sin embargo, este Tribunal de Cuentas considera que las razones técnicas o artísticas deben ser debidamente acreditadas y justificadas, con el fin, tal y como establece el artículo 154.d) de la LCSP de que el contrato “*solo pueda encomendarse a un empresario determinado*”, ya que, en caso contrario, supondría una adjudicación directa, al no haberse tramitado dichos contratos mediante otro tipo de procedimiento que garantizase los principios recogidos en el artículo 1 de la LCSP.

Así, la cláusula 5 del PPT estableció que *“La fecha de elaboración del guión será del 15 de septiembre de 2009 al 15 de diciembre de 2009”*.

Sin embargo, tanto de la Memoria Justificativa como de la declaración de urgencia dictada por el órgano de contratación, parece deducirse que la utilización de esta forma de tramitación viene motivada por la necesidad de acometer una campaña de información durante el periodo vacacional de verano, donde se ve incrementado el fenómeno de la violencia de género. Así, de acuerdo con el plazo de ejecución establecido en el PPT quedaría injustificada de nuevo la utilización de la tramitación de urgencia.

El documento de aprobación del gasto suscrito por el órgano de contratación con fecha 21 de septiembre de 2009 estableció que *“El periodo de ejecución que se ha estimado, es desde la firma del contrato hasta el final del mes de octubre de 2009”*, lo cual resultó de imposible aplicación, ya que el contrato fue formalizado con fecha 5 de noviembre de 2009¹⁷.

Por su parte el PCAP y el contrato formalizado señalaban al respecto que *“El plazo de ejecución del contrato podrá comenzar antes de su formalización al ser de tramitación urgente, y finalizará cuando termine la prestación de los servicios establecidos en el pliego de prescripciones técnicas, siempre dentro del ejercicio 2009”*.

Todas estas incongruencias en el plazo de ejecución del contrato establecido en los diferentes documentos obrantes en el expediente, denotan una falta de rigor en materia de contratación administrativa por parte de la DGVG

2. Con respecto al Expediente 2009/04PN03 cuyo objeto fue la realización de un *“servicio de investigación sobre las distintas actitudes de la población ante la violencia de género en España”*, este Tribunal ha observado la siguiente incidencia de carácter específico en su tramitación:
 - De acuerdo con la documentación aportada a este Tribunal de Cuentas en el expediente tramitado, el PCAP fue aprobado por el órgano de contratación (17 septiembre 2009) con anterioridad a la emisión del informe preceptivo de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Igualdad sobre dicho pliego (5 de octubre de 2009)¹⁸.
3. Este Tribunal ha observado además, la siguiente incidencia específica derivada del análisis de la tramitación del Expediente 2009/04PN04 cuyo objeto fue la realización de un *“servicio de promoción y difusión de la campaña de sensibilización del servicio 016 por parte de la Federación Española de Baloncesto”*:
 - El gasto derivado de este expediente fue objeto de convalidación por parte del Consejo de Ministros con fecha 11 de diciembre de 2009, al comprometerse el gasto sin su preceptiva fiscalización previa, ya que el servicio fue realizado entre los días 14 de agosto y 6 de septiembre, remitiéndose, sin embargo, el gasto para su fiscalización limitada previa con fecha 5 de octubre de 2009, lo cual constituyó un incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 150.2 de la Ley General Presupuestaria, así como del artículo 10.1 del Real

¹⁷ En las alegaciones formuladas por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género se señala que la referencia al mes de octubre en dicho documento se debe a un error de transcripción, ya que debió de figurar el mes de diciembre, aunque no lo justifica.

¹⁸ En las alegaciones formuladas por la Delegación el Delegado del Gobierno para la Violencia de Género se señala que se trata de un error de transcripción, debiendo figurar la fecha 17 de octubre de 2009, aunque no lo justifica.

Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.

4. Este Tribunal de Cuentas ha observado la siguiente incidencia específica derivada del análisis de la tramitación del Expediente 2009/03PN07, cuyo objeto fue la realización de un “servicio de elaboración de un guión para un largometraje documental sobre mujeres mayores”:

- De acuerdo con el PCAP que rigió esta contratación, este expediente fue tramitado por procedimiento negociado, sin publicidad y sin concurrencia de ofertas, en virtud de lo dispuesto en los artículos 154.d) y 158.e) de la LCSP.

A este respecto conviene recordar que el citado artículo 154.d) de la LCSP establece que los contratos que celebren las Administraciones Públicas podrán adjudicarse mediante procedimiento negociado “*Cuando, por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado*”.

A juicio de este Tribunal, las razones técnicas o artísticas exigidas en el citado artículo 154.d) de la LCSP deben justificarse, de manera razonada y motivada, por parte del órgano de contratación, con el fin de que la no concurrencia de ofertas quede justificada.

Sin embargo en el expediente analizado dichas razones no se encontraban motivadas ni en la Memoria Justificativa ni en el PPT que rigió esta contratación. Tan sólo el PCAP en su cláusula 4.1 establece de forma muy sucinta que “*..., se justifica la no concurrencia de ofertas en base al artículo 154.d) de la LCSP, en tanto en el citado contrato concurren razones artísticas que aconsejan encomendar la elaboración del guión a una profesional determinada*”.

1.5.4.- Prórroga y modificación del expediente 1329/2007

La DGVG procedió, con fecha 1 de julio de 2009, a formalizar la prórroga del contrato “*Servicio de información y asesoramiento jurídico, telefónico y on-line a mujeres víctimas de género, nacional y servicio 24 horas*”, por un importe de 712.051,60 euros y por un periodo desde el 1 de julio de 2009 al 28 de febrero de 2010.

Esta prórroga deriva del expediente de contratación tramitado en el ejercicio 2007 (nº 1329/2007) formalizado con fecha 17 de julio de 2007, donde se estipulaba la posibilidad de prorrogar dicho contrato, por mutuo acuerdo de las partes, antes de su finalización con las condiciones y límites establecidos en el artículo 198 del TRLCAP aplicable en este contrato.

Con carácter previo a la formalización de esta prórroga, el citado expediente fue objeto de una modificación contractual y una revisión de precios.

Con respecto a esta modificación del contrato (19,99%) efectuada con fecha 16 de marzo de 2009 por un importe de 342.058 euros, se han observado las siguientes incidencias:

- De acuerdo con la Memoria Justificativa elaborada con fecha 12 de junio de 2008, que no se encontraba firmada, se fundamentó la citada modificación contractual en que “*Desde las primeras semanas y ante el aumento de actividad provocado por el impacto mediático de la presentación del servicio, se hizo evidente que el volumen de llamadas superaba todas las previsiones iniciales, por lo que el número de personas asignadas al servicio era*

manifiestamente insuficientemente”, argumentándose posteriormente en la citada Memoria que el porcentaje de llamadas no atendidas se elevaba a un 54,1%.

Así, de acuerdo con lo manifestado en dicho documento *“Desde un primer momento, y tal y como exigían los correspondientes pliegos de contratación el servicio está siendo atendido por un equipo de 15 personas: 10 operadores de información general y 5 asesores para el servicio jurídico”*.

Sin embargo, tal y como señala dicha Memoria *“En el mes de octubre de 2007 y para dar respuesta a la demanda recibida, Qualytel y la Delegación Especial, tomaron de forma consensuada la decisión de incrementar el personal que prestaba el servicio, estando formado este equipo desde ese momento hasta la actualidad por 13 gestoras para el servicio de información y 6 abogadas para el servicio de asesoría legal telefónica”*.

Ante esta situación, continúa exponiendo la citada Memoria, *“...La DGVG considera imprescindible y urgente ampliar el equipo del 016 a la mayor brevedad posible a efectos de prestar un servicio eficiente, de calidad y que abarque a todas las llamadas recibidas en el mismo”, “Con esta modificación del presupuesto se puede cubrir el aumento de la plantilla necesaria ..”*

En primer lugar, como se ha comentado anteriormente, esta Memoria se suscribió con fecha 12 de junio de 2008, señalando la DGVG la necesidad *“imprescindible y urgente de ampliar el equipo del 016”*, sin embargo, dicha modificación no fue aprobada hasta el 16 de marzo de 2009, es decir, casi un año después, lo cual no parece muy adecuado para justificar dicha urgencia¹⁹.

- Por lo que respecta al grupo de personas que debían formar el equipo de atención del teléfono 016, el PPT que rigió dicha contratación en el año 2007 se limitó a establecer en su cláusula 3.D en relación con los recursos humanos necesarios lo siguiente:
 - *“La entidad adjudicataria deberá contar con personal especializado en la prestación de los servicios anteriormente descritos.*
 - *Para la prestación del servicio telefónico de información a la mujer, se contará con un mínimo de 10 personas. La empresa designará entre ellas a la persona que se encargará de la coordinación técnica con la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, quien deberá tener experiencia en programas similares.*
 - *Para la prestación del servicio telefónico y on line de asesoramiento jurídico, se contará con un mínimo de 5 personas, abogadas, expertas en derecho penal, civil de familia y del trabajo, y en asesoramiento jurídico a mujeres víctimas de violencia de género. Por la empresa se designará de entre ellas a la persona que se encargará de la coordinación técnica con la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer”*.

Por su parte, el contrato formalizado con fecha 17 de julio de 2007 entre la empresa adjudicataria y el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales estipuló, en su cláusula

¹⁹ No se aceptan las alegaciones formuladas por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género ya que, si bien, las causas sobrevenidas o imprevistas constituyen una causa de modificación contractual, en este caso específico, es necesario recordar que la modificación del contrato tuvo lugar desde el día 17 de julio de 2007, es decir, desde el primer día de inicio del contrato hasta el último día de su ejecución, en definitiva, la totalidad del periodo de ejecución contractual, motivo por el cual esas causas imprevistas deberían haber sido objeto de un análisis más exhaustivo, con anterioridad, por parte del órgano de contratación con el fin de delimitar el número de personas que debían prestar estos servicios

segunda, que *“El contratista...., se compromete a realizar por su cuenta y riesgo el objeto del contrato, con estricta sujeción a las características y demás circunstancias que figuran en el pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas y al precio adjudicado, documentos contractuales que acepta plenamente y de los que deja constancia firmando en este acto, su conformidad, en cada uno de ellos”*.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, no quedan suficientemente acreditadas en el expediente las circunstancias que provocaron la modificación de este contrato, ya que en el contrato formalizado con fecha 17 de julio de 2007, como se ha indicado anteriormente, no se establecía el número de personas que se habían de dedicar al servicio objeto del contrato, sino que sólo se determinaba el objeto del contrato, esto es, prestar el servicio de información y asesoramiento jurídico, telefónico y on-line durante las 24 horas del día, 365 días al año.

De la misma forma, el PPT en su cláusula 3.D) relativa a los recursos humanos necesarios para la prestación del servicio, sólo determinó que *“(..) para la prestación del servicio telefónico de información a la mujer, se contará con un mínimo de 10 personas”* y *“(..) para la prestación del servicio telefónico y on-line de asesoramiento jurídico se contará con un mínimo de 5 personas”*, es decir, se limitaba a establecer unos mínimos a nivel de recursos humanos necesarios para la prestación del servicio, comprometiéndose el contratista a realizar el objeto del contrato *“(..) por su cuenta y riesgo”*, tal y como establecía el contrato formalizado.

Por otro lado, no existe constancia documental en el expediente facilitado al Tribunal de la formalización de un nuevo contrato con las modificaciones efectuadas en el mismo, no pudiendo determinarse el número de personas que habían de prestar dicho servicio tras la modificación efectuada, lo cual supone, a juicio de este Tribunal de Cuentas, una indeterminación respecto a los recursos humanos que prestaba dicho servicio, al igual que lo supuso, en su momento, el PPT que rigió dicha contratación al establecer sólo unos umbrales mínimos.

Finalmente, la modificación contractual se abonó desde el mes de julio de 2007, es decir, desde el mismo día de la formalización del contrato, hasta el mes de junio de 2009, fecha de finalización del contrato inicial, por un importe de 342.058 euros, lo que supuso un incremento del 19,99% sobre el importe inicial del contrato, límite máximo permitido por el artículo 214.c) del derogado TRLCAP.

En consecuencia, no queda acreditada suficientemente la modificación contractual efectuada en este expediente (por el importe máximo permitido legalmente), ya que tanto en el PPT que rigió su contratación inicial, como en la modificación efectuada posteriormente, no se determinó específicamente el número de personas que habían de prestar dicho servicio por parte de la empresa adjudicataria, limitándose a establecer unos umbrales mínimos, por lo que a juicio de este Tribunal de Cuentas, la empresa adjudicataria debió prestar el servicio por su cuenta y riesgo, sin necesidad de que la DGVG procediese a tramitar una modificación del contrato por el importe máximo permitido (19,99%).

1.5.5.- Contratos Menores

La DGVG adjudicó en el ejercicio 2009 un total de 32 contratos menores, por un importe global de adjudicación de 536.483,79 euros, lo cual representó un porcentaje del 71,11% sobre el total de contratos adjudicados y de un 3,36% sobre el importe total adjudicado mediante contratación administrativa en el ejercicio 2009.

A continuación se exponen las incidencias observadas por este Tribunal de Cuentas en el análisis de estos contratos menores adjudicados en el ejercicio 2009, agrupadas por tipo de incumplimiento de la LCSP:

1. Este Tribunal de Cuentas ha observado una reiterada aprobación, durante el ejercicio 2009, de contratos menores por el importe máximo permitido para este tipo de contratación en el artículo 122.3 de la LCSP, por importes muy aproximados a dicho límite.

Así, durante dicho ejercicio la DGVG adjudicó un total de 6 contratos menores (2009/04CM05, 2009/04CM07, 2009/04CM08, 2009/04CM13, 2009/04CM18 y 2009/04CM19) por importe de 20.880 euros (importe máximo permitido en el artículo 122.3 de la LCSP, IVA incluido).

Asimismo la DGVG adjudicó un total de 7 contratos menores (2009/04CM02, 2009/04CM12, 2009/04CM21, 2009/04CM29, 2009/04CM30, 2009/04CM31 y 2009/04CM32) por un importe de adjudicación superior a 20.000 euros, y numerosos contratos por importes cercanos a dicho límite (v.gr.: 2009/04CM01, 2009/04CM03, 2009/04CM04 y 2009/04CM09).

A juicio de este Tribunal de Cuentas, si bien dicha situación no supone un incumplimiento de la normativa antes referenciada, ni tampoco determina, “*a priori*”, un fraccionamiento del objeto del contrato al tratarse de objetos y empresas adjudicatarias diferentes, sí parece denotar una clara intención del órgano de contratación de ajustar el importe de gasto del contrato al importe máximo permitido por la normativa vigente, con el fin de no acudir a otros procedimientos de adjudicación que garanticen, en mayor medida, los principios de publicidad, concurrencia y transparencia recogidos en el artículo 1 de la LCSP, lo que pudo suponer un perjuicio para los intereses públicos.

2. Este Tribunal de Cuentas ha observado una acumulación de contratos menores, cuya aprobación se ha producido durante los meses de noviembre y diciembre, encontrándose en esta situación, un total de 11 contratos menores, lo que supone un porcentaje del 34% sobre el número total de contratos menores adjudicados en el ejercicio.

El total de gasto aprobado como consecuencia de la celebración de estos contratos menores se elevó a 144.475,09 euros, representando un porcentaje del 26,93% sobre el importe total de gasto aprobado en dicho ejercicio mediante este procedimiento de adjudicación.

Esta acumulación de contratos menores en los citados meses, si bien muy inferior a la acaecida en el ejercicio 2008, denota una falta de planificación en materia de contratación administrativa por parte de los órganos responsables en esta materia de la DGVG.

3. Durante el ejercicio 2009, la DGVG también adjudicó cuatro contratos menores (2009/04CM01, 2009/04CM03, 2009/04CM04 y 2009/04CM06) por un importe global de 71.306,78 euros, con motivo del desarrollo del proyecto denominado “*Menos es más. Cine para ser la voz de quienes callan. Contra la violencia sobre la mujer: Educación*”.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta acumulación de contratos menores puede ser constitutiva de un fraccionamiento del objeto del contrato, al compartir, todos los contratos la misma finalidad, incumpléndose con ello lo dispuesto en el artículo 74.2 de la LCSP al preceptuar que “*No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan*”.

A mayor abundamiento, debe destacarse que durante los ejercicios 2008 y 2009 se formalizaron un total de 17 contratos por un importe global de 822.101,92 euros, como consecuencia del desarrollo y ejecución del citado proyecto “*Menos es Más*”.

Así, se formalizaron un total de doce contratos menores (164.967,20 euros), cuatro contratos adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad (361.900 euros) y un contrato fue adjudicado mediante procedimiento abierto (295.234,72 euros).

A juicio de este Tribunal de Cuentas y dada la especial transcendencia cuantitativa y cualitativa de este proyecto, así como de los numerosos contratos formalizados parece razonable, a juicio de este Tribunal, que la DGVG realice un seguimiento específico de la repercusión lograda con este proyecto tendente a la consecución del objetivo específico de “*conseguir un cambio en el modelo de relación social*”, el cual no fue efectuado por el Ministerio de Igualdad.

4. Este Tribunal de Cuentas ha observado un posible fraccionamiento del objeto del contrato y, en consecuencia, un incumplimiento del precitado artículo 74.2 de la LCSP, como consecuencia de la formalización de diversos contratos menores con el objetivo genérico de realizar campañas de publicidad en los medios de comunicación.

Así, la DGVG adjudicó durante el ejercicio 2009, mediante contratación menor, un total de cinco contratos menores con empresa diferentes (2009/04CM29, 2009/04CM30, 2009/04CM31, 2009/04CM32 y 2009/04CM33) por un importe global de 82.964,33 euros.

Por otra parte, estas campañas de publicidad fueron realizadas y aprobadas todas ellas con fecha de 29 de diciembre de 2009, por lo que pudieron tener por finalidad consumir el crédito disponible en la rúbrica 640, todo ello vuelve a poner de manifiesto la falta de rigor en la tramitación de la contratación por parte de la DGVG.

5. Este Tribunal de Cuentas ha verificado que en determinados contratos menores la aprobación del gasto fue realizada por el órgano de contratación con posterioridad a la emisión de la factura por la empresa adjudicataria y, en otras ocasiones, con posterioridad a la emisión de la certificación de conformidad con el servicio prestado.

Esta situación se puso de manifiesto en la tramitación de los contratos menores 2009/CM05, 2009/CM29, 2009/CM30, 2009/CM31, 2009/CM32 y 2009/CM33, adjudicados por un importe global de 103.844,33 euros.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta situación incumple lo dispuesto en el artículo 95.1 de la LCSP al preceptuar que “*En los contratos menores definidos en el artículo 122.3, la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente,...*”.

6. Este Tribunal de Cuentas ha verificado que en la tramitación de los contratos menores 2009/CM03, 2009/CM09, 2009/CM10, 2009/CM11, 2009/CM12, 2009/CM15 y 2009/CM26, adjudicados por un importe global de 107.992 euros, la aprobación del gasto por el órgano de contratación fue realizada con anterioridad a la retención del crédito en la rúbrica presupuestaria financiadora de dicho gasto.

Esta situación es contraria a lo dispuesto en el artículo 93.3 de la LCSP que establece, en relación con la preparación de los contratos, que al expediente de contratación “*..., deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le*

sustituya,...”, así como del artículo 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

1.5.6.- Otras incidencias generales observadas en el procedimiento de contratación administrativa realizado por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género

Con independencia de las incidencias expuestas a lo largo del presente Informe, este Tribunal de Cuentas ha observado otras incidencias que afectan al procedimiento de contratación administrativa destacando las siguientes:

- Este Tribunal de Cuentas ha verificado que todas las facturas (salvo mínimas excepciones) emitidas por las distintas empresas adjudicatarias de los contratos formalizados durante los ejercicios 2008 y 2009 por la DGVG, no disponían del correspondiente registro público de entrada.

Esta situación impidió a este Tribunal de Cuentas verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 99.4 del TRLCAP, así como del artículo 200.4 de la LCSP donde se preceptúa que *“La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato,..., y, si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de sesenta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales”*. Asimismo, supuso un riesgo para la DGVG, derivado de la posible exigencia de intereses de demora, basándose, sólo y exclusivamente, en la fecha de expedición de la factura por la empresa adjudicataria, con independencia de la fecha de remisión por parte de ésta a la DGVG.

- No existe en el Ministerio de Igualdad, ni tampoco en la DGVG, una unidad administrativa encargada de centralizar toda la documentación derivada del procedimiento de contratación administrativa, lo que provoca la dispersión de esta documentación entre las diferentes unidades que tramitan el gasto en función de sus competencias (Subdirección General de Programación, y Gestión Económica y Presupuestaria y Personal del Ministerio de Igualdad, y las Subdirecciones Generales dependientes de la DGVG).

Por ello, este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Ministerio de Igualdad adopte las medidas necesarias tendentes a centralizar todo el procedimiento de contratación administrativa (preparación, licitación, adjudicación, formalización y ejecución) en una unidad orgánica, con independencia de su procedimiento de adjudicación (procedimiento abierto, negociado, contrato menor,...), con el fin de homogeneizar criterios de actuación en materia de contratación administrativa y facilitar el seguimiento y control de los contratos adjudicados.

2.- CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

El Tribunal de Cuentas ya ha puesto de manifiesto de forma crítica en distintos Informes de Fiscalización que no existe en nuestro ordenamiento jurídico estatal una definición legal del concepto de convenio de colaboración, como tampoco existe una regulación sistemática y

pormenorizada de esta figura, regida de modo disperso e incompleto por disposiciones sectoriales sin conexión entre sí.

Caracterizados los convenios de colaboración como instrumentos a través de los cuales las Administraciones Públicas y sus entes dependientes hacen converger sus intereses (que no pueden ser otros que los vinculados a la satisfacción del interés general) con los de terceros, vinculándolos a la obtención de un fin común, pueden distinguirse dos grandes tipos de convenios:

1. Convenios de colaboración celebrados con otras personas de Derecho público. Estos convenios encuentran la habilitación legal genérica para su celebración en la LRJAP-PAC que define y regula este instrumento jurídico de colaboración, de modo inequívoco, como propio del ámbito de la actuación interadministrativa, esto es, entre distintas Administraciones Públicas (artículo 6 y siguientes y disposición adicional decimotercera). En este apartado se analizan los ocho convenios de colaboración formalizados por el Ministerio de Igualdad con Comunidades Autónomas para la reeducación de maltratadores.
2. Convenios de colaboración celebrados con personas físicas o jurídicas sujetas a Derecho privado. En este apartado, es el artículo 88 de la LRJAP y PAC, el que habilita genéricamente a la Administración para la celebración de determinados tipos de convenios, pactos o acuerdos con particulares. Estos convenios de colaboración pueden clasificarse en:
 - 2.1. Convenios transaccionales y compositivos que implican la existencia previa al convenio de colaboración de una relación jurídica de origen legal o voluntario. En esta categoría se encuentran, entre otros tipos de convenios, los formalizados por el Ministerio de Igualdad como consecuencia de la concesión de subvenciones directas, analizados anteriormente.
 - 2.2. Convenios de colaboración con personas jurídico privadas. En el subapartado 5.2 se analizan los cinco convenios de colaboración formalizados con personas jurídico privadas.

2.1.- CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS CON PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO

2.1.1.- Convenios de colaboración derivados del Programa de Reeducción de Maltratadores

La Conferencia Sectorial de Igualdad celebrada el 21 de enero de 2009 adoptó el acuerdo de distribuir el crédito de 2.000.000 de euros dotado en el presupuesto de gastos de la DGVG en el ejercicio 2009, para el denominado “*Programa de Reeducción de Maltratadores*”.

A este respecto, la Secretaria General de Políticas de Igualdad expuso las principales características del Programa de Reeducción de maltratadores que responde a una necesidad y una obligación impuesta por el artículo 35 de la LOMPIVG, en relación con la sustitución de penas al preceptuar que “*El párrafo tercero del apartado 1 del artículo 88 del Código Penal, en la redacción dada por la Ley Orgánica 15/2003, queda redactado de la forma siguiente: «En el caso de que el reo hubiera sido condenado por un delito relacionado con la violencia de género, la pena de prisión sólo podrá ser sustituida por la de trabajos en beneficio de la comunidad. En estos supuestos, el Juez o Tribunal impondrá adicionalmente, además de la sujeción a programas específicos de reeducación y tratamiento psicológico, la observancia de las obligaciones o deberes previstos en las reglas 1.ª y 2.ª, del apartado 1 del artículo 83 de este Código.»*”

La LOMPIVG permite llevar a cabo programas de reeducación de maltratadores, para aquellos condenados por un delito relacionado con la violencia de género, como pena sustitutoria de su ingreso en prisión. En caso de que el reo no cumpla con los objetivos del programa cumplirá en prisión la pena impuesta. Por su parte, el artículo 42 dispone que *“La Administración penitenciaria realizará programas específicos para internos condenados por delitos relacionados con la violencia de género.”*

Conviene señalar que, además de las actividades que está realizando la DGVG en materia de reeducación de maltratadores, también la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y las Comunidades Autónomas están ejecutando programas para la reeducación de maltratadores.

El Ministerio de Igualdad dispuso, en el ejercicio 2009, de una dotación presupuestaria en la aplicación 28.04.232C.451 para el *“Programa de Reeducación de Maltratadores”* de 2.000.000 de euros, de los que 200.000 euros, de acuerdo con lo acordado en la citada Conferencia Sectorial, debían destinarse al establecimiento de unos criterios comunes de calidad de intervención sobre reeducación en hombres violentos en colaboración con Instituciones Penitenciarias y con las Comunidades Autónomas que ya venían realizando programas en esta materia.

Sin embargo, la fundamentación para el establecimiento de estos criterios comunes de calidad fue un informe denominado *“Informe sobre los criterios Comunes para Programas de Intervención Reeducativa con Hombres Agresores en Violencia de Género”* elaborado en julio de 2009, y adjudicado mediante contrato menor (CM07) con un coste de 20.880 euros, aplicados al capítulo segundo del presupuesto de gastos de la DGVG, es decir, este gasto no se imputó con cargo a los créditos del Programa de Reeducación de Maltratadores, por lo que la DGVG debió haber aprobado una transferencia de crédito para financiar este contrato con cargo al capítulo segundo.

El resto del crédito dotado, es decir, 1.800.000 euros, se destinaría a aquellas Comunidades Autónomas que suscribieran convenios de colaboración con el Ministerio de Igualdad.

Estos convenios de colaboración entre el Ministerio de Igualdad y las Comunidades Autónomas respectivas se formalizaron *“para el desarrollo de un Proyecto Piloto sobre reeducación de hombres maltratadores condenados por delitos de violencia de género”* siendo los destinatarios de estos programas de reeducación *“fundamentalmente, hombres maltratadores que cumplan sentencias con medidas penales alternativas a la prisión”*, aunque si bien *“también podrá desarrollarse alguna actividad puntual con internos condenados por delitos relacionados con la violencia de género”*.

El Ministerio de Igualdad sólo suscribió ocho convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas. De conformidad con lo dispuesto en el clausulado de estos ocho convenios de colaboración, la financiación de estos programas de reeducación de maltratadores se llevó a cabo mediante aportaciones del Ministerio de Igualdad y de la respectiva Comunidad Autónoma, de acuerdo con el desglose recogido en el Cuadro siguiente:

Cuadro nº 5

FINANCIACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE REEDUCACIÓN DE MALTRATADORES

REEDUCACIÓN MALTRATADORES	FINANCIACIÓN			
	MINISTERIO	COMUNIDADES AUTÓNOMAS	TOTAL	% PARTICIPACIÓN CC. AA.
ANDALUCÍA	200.000,00	10.000,00	210.000,00	4,76
ARAGÓN	100.000,00	29.355,00	129.355,00	22,69
ILLES BALEARS	120.000,00	3.000,00	123.000,00	2,44
CANTABRIA	74.000,00	1.000,00	75.000,00	1,33
CATALUÑA	332.211,51	272.230,91	604.442,42	45,04
EXTREMADURA	100.000,00	2.000,00	102.000,00	1,96
GALICIA	200.000,00	124.596,00	324.596,00	38,38
PAÍS VASCO	223.400,00	5.000,00	228.400,00	2,19
TOTAL	1.349.611,51	447.181,91	1.796.793,42	24,89

Con respecto a la aportación del Ministerio de Igualdad por un importe global de 1.349.611,51 euros, sus gastos fueron reconocidos en el ejercicio económico 2009, si bien, quedaron pendientes de pago a fin de ejercicio.

La aportación económica de cada Comunidad Autónoma a la financiación del proyecto fue muy dispar variando desde el 45,04% de Cataluña, al 1,33% de Cantabria. Solamente en los convenios de colaboración suscritos con las Comunidades Autónomas de las Illes Balears, Cantabria y Extremadura se especificaba el programa presupuestario al que las Comunidades Autónomas imputarían el gasto correspondiente.

Las ocho Comunidades Autónomas participantes en este programa, formalizaron los respectivos convenios de colaboración con el Ministerio de Igualdad entre los días 14 y 21 de diciembre de 2009, publicándose todos en el BOE de 8 de marzo de 2010.

De acuerdo con lo dispuesto en el clausulado de estos convenios de colaboración, sus efectos comenzaron desde la fecha de su firma (14 y 21 de diciembre de 2009) hasta el día 31 de diciembre de 2009, sin perjuicio de que las actividades complementarias que estén directamente relacionadas con el objeto del convenio se extiendan hasta el 31 de marzo de 2010.

En un principio, los citados convenios de colaboración establecieron como fecha límite para la justificación de los gastos el 30 de mayo de 2010. Sin embargo, con posterioridad, mediante acuerdos firmados por la Ministra de Igualdad con siete Comunidades Autónomas, los días 29 y 30 de marzo de 2010, fueron modificadas diversas cláusulas de los convenios de colaboración, estableciéndose como fecha de finalización de las actuaciones el 15 de julio de 2010 y, en consonancia, se fijó el plazo límite para la presentación de la documentación justificativa del cumplimiento de los convenios, el día 15 de septiembre de 2010.

La Comunidad Autónoma de Cantabria no solicitó la modificación del convenio suscrito manteniéndose, en consecuencia, aplicable lo dispuesto en el clausulado del convenio de colaboración suscrito entre ambas partes con fecha 14 de diciembre de 2009.

De acuerdo con los compromisos asumidos por cada una de las partes, las Comunidades Autónomas debían remitir con carácter mensual un fichero informático, con finalidad estadística, conteniendo información de las intervenciones reeducativas para cada usuario, a excepción de sus datos identificativos, remisión, que a fecha 30 de abril de 2010, fecha de finalización de los trabajos de fiscalización en la sede del Ministerio de Igualdad, no se había producido, incumpliendo de esta forma lo dispuesto en el clausulado de los distintos convenios de colaboración.

Además, las Comunidades Autónomas debían elaborar un Informe Final y un estado de ejecución del programa de gasto, así como remitir una Memoria descriptiva de las actuaciones realizadas con el grado de cumplimiento alcanzado, y también una Certificación emitida por el titular del Centro Gestor de las cantidades entregadas con la conformidad del Interventor o responsable económico financiero, en el que se haga constar la aplicación de los fondos a la finalidad prevista en el convenio así como que los gastos y pagos efectivamente realizados y pagados están soportados mediante facturas o documentos contables de valor probatorio equivalente.

A la fecha de emisión de este Anteproyecto de Informe por parte de este Tribunal de Cuentas se encontraban pendientes de justificación los ocho convenios de colaboración formalizados entre el Ministerio de Igualdad y las diferentes Comunidades Autónomas para la realización de programas de reeducación de maltratadores, cuyo plazo de justificación se extiende hasta el 15 de septiembre de 2010, salvo la Comunidad Autónoma de Cantabria cuyo plazo terminará el 30 de mayo de 2010, motivo por el cual este Tribunal no ha podido analizar dicha justificación así como los resultados obtenidos con su ejecución.

2.1.2.- Convenio de colaboración entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Consejo General de la Abogacía Española para la formación y capacitación de los abogados del turno de oficio especialistas en materia de violencia de género

Este convenio de colaboración fue suscrito por la Secretaria General de Políticas de Igualdad del anterior Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con fecha 3 de diciembre de 2007, e imputado al presupuesto del ejercicio 2008, bajo la denominación de *“Convenio de colaboración entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Consejo General de la Abogacía Española para la formación y capacitación de los abogados del turno de oficio especialistas en materia de violencia de género”*.

El objeto de este convenio consistió en la formación de los abogados del turno de oficio especializados en materia de violencia de género con la finalidad de que adquirieran una preparación especializada que les permita articular la mejor defensa a las víctimas.

En base a lo dispuesto en su clausulado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Consejo General de la Abogacía Española se comprometieron a financiar, por partes iguales, el coste de los cursos de formación y especialización hasta un máximo de 140.000 euros.

En base a lo dispuesto anteriormente, el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la DGVG, colaboró con el Consejo General de la Abogacía del Estado (en adelante,

CGAE) mediante la dotación de los medios económicos necesarios para la organización de los cursos con un máximo de 46.666,67 euros, en función del número de cursos que fuesen impartidos.

Con fecha 11 de diciembre de 2007, la entonces Delegación Especial comunicó al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la imposibilidad, comunicada por el CGAE, de celebrar en el año 2007 el curso de formación y capacitación de los abogados especializados en violencia de género, solicitando que el compromiso de gasto adquirido se incorporase al presupuesto del año 2008, donde se impartiría el curso, dado que la vigencia del convenio suscrito era de un año desde su firma.

Con fecha 29 de julio de 2008 el CGAE emitió “*factura*” por importe de 46.666,67 euros, a abonar por el actual Ministerio de Igualdad como consecuencia del convenio suscrito con fecha 3 de diciembre de 2007. En la Hoja de Autoliquidación de gastos por concepto del curso a los abogados se recoge un total de gastos de 162.093,72 euros.

En la Memoria de la actividad desarrollada por la CGAE se determina que durante los días 31 de marzo, 1 y 2 de abril de 2008 se celebró el curso con un total de 160 participantes.

De acuerdo con la factura emitida por el CGAE de fecha 29 de julio de 2008 se determina como concepto “Subvención según convenio suscrito con fecha 3 de diciembre de 2007, entre...”. Total Subvención a percibir.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, el objeto del convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Justicia, el entonces MTAS y la CGAE cumple todos los requisitos para ser considerado una subvención ya que:

- a) Se suscribe por el MTAS y el Ministerio de Justicia, es decir, partes integrantes de la Administración General del Estado, recogida en el artículo 3.1.a) de la LGS.
- b) Se suscribe el convenio de colaboración con la CGAE, es decir, con una corporación de derecho público, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, y por lo tanto una persona jurídica pública.
- c) El compromiso de la entrega económica objeto del convenio por parte de los dos Ministerios (46.666,67 euros cada uno) se realizó sin contraprestación directa de la CGAE.
- d) La entrega está sujeta a la realización de una actividad, cual es la formación de los abogados del turno de oficio especialistas en materia de violencia de género.
- e) Esta acción financiada tuvo por objeto el fomento de un interés social como es preservar y mejorar la defensa jurídica de las mujeres víctimas de violencia de género.

Por todo ello, este Tribunal considera que se cumplen todos los requisitos para ser considerada una subvención, en lugar de un convenio de colaboración. Por tanto, esta subvención debería haber sido considerada como una subvención de concesión directa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.2.c) de la citada LGS al establecer que “*Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones: Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública*”. Por tanto, el Ministerio de Igualdad habría incumplido lo dispuesto tanto en el artículo 28 puntos 2 y 3 de la LGS, como en el artículo 67 del RLGS al no haberse tramitado dicha subvención mediante el procedimiento recogido en dichos artículos, al igual que la normativa presupuestaria, dado que el gasto no debió haberse imputado al capítulo 2, sino al capítulo 4 del presupuesto de gastos.

2.1.3.- Convenios de colaboración entre el Ministerio de Igualdad y la Federación Española de Municipios y Provincias para el estudio de la violencia de género

- 1º. El Ministerio Igualdad y la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP), con fecha 22 de octubre de 2008, suscribieron un convenio de colaboración cuyo objeto fue establecer la colaboración entre ambas para *“incorporar la dimensión local en la lucha contra la violencia de género en una doble vertiente; por una parte, a través de la mejora del conocimiento del fenómeno de la violencia de género en los pequeños municipios y, por otra parte, profundizar en el análisis de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”*.

Para la consecución de este objetivo se realizó un estudio sobre los retos que supone la lucha contra la violencia de género en los municipios rurales pequeños y la repercusión sobre los mismos que está teniendo la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004.

El importe total del convenio se elevó a un total de 52.000 euros, de los que el Ministerio de Igualdad aportó un total de 50.000 euros (96%) en el ejercicio 2008 y, la FEMP un importe de 2.000 euros.

Según la Memoria económica aportada en el expediente, el *“Estudio de la situación de la violencia de género en los pequeños municipios del Estado español”* realizado, fue la única actividad ejecutada en cumplimiento de este convenio, desarrollado por la empresa “Folia Consultores” por un importe de 48.000 euros. El importe restante, 4.156,38 euros, correspondió a gastos de gestión e infraestructura.

El convenio estableció un periodo de vigencia desde el día de su firma hasta el día 30 de junio de 2009, sin embargo, la Comisión de Seguimiento del Convenio, prevista en la cláusula octava del mismo, acordó en su reunión del 19 de mayo del 2009 tramitar un acuerdo de prórroga del convenio, acuerdo que fue suscrito por las dos partes el 30 de junio de 2009, prorrogando la vigencia del Convenio hasta el 1 de septiembre de 2009.

Analizada la documentación obrante en el expediente, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el estudio realizado por la empresa Folia Consultores *“Estudio de la situación de la violencia de género en los pequeños municipios del Estado español”* por importe de 48.000 euros, debería haberse articulado por parte del Ministerio de Igualdad como un contrato de servicios recogido en el artículo 10 de la LCSP, pudiendo haberse incumplido, de esta forma, lo dispuesto en el artículo 4.1.d) de la citada LCSP, al encontrarse el objeto de este convenio de colaboración comprendido en el de los contratos regulados en la citada LCSP, así como los principios de publicidad, concurrencia y transparencia aplicables en todo procedimiento de contratación administrativa.

- 2º. Por otra parte, los Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, correspondientes al Ministerio de Igualdad figuró una dotación económica de 300.000 euros bajo el epígrafe *“Convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias”*. Para la ejecución de este crédito, el Ministerio de Igualdad y la FEMP, con fecha 30 de septiembre de 2009 suscribieron un convenio de colaboración bajo la denominación de *“Convenio por el que se canaliza una subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 a favor de la Federación Española de Municipios y Provincias, para la realización de actuaciones relacionadas con la lucha contra la violencia de género en el ámbito local”*.

Dicho convenio fue articulado en aplicación de lo dispuesto en los artículos 22.2.a) de la LGS y 65 del RLGS, donde se regula el procedimiento de concesión directa de las subvenciones

previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado y prevé, entre otras, las siguientes actuaciones a desarrollar:

- Elaboración de un estudio sobre el programa FEMP–IMSERSO de teleasistencia móvil para víctimas de violencia de género con el objeto de conocer el grado de implantación e impacto sobre la protección a las mujeres víctimas de violencia de género usuarias del mismo.
- Elaboración de un estudio conjunto con la FEMP en el ámbito de las Unidades de Trabajo Social y de Igualdad/Violencia de Género de las entidades locales.
- Formación a la policía local y elaboración de un módulo formativo destinado al personal de la Administración Local.
- Prevención y sensibilización mediante la elaboración de material y realización de talleres destinados a los miembros de los Consejos escolares.

Para la realización de estas actuaciones el convenio establece el plazo de vigencia de un año contado a partir de la firma del convenio, es decir, hasta el 30 de septiembre de 2010.

Con respecto a su justificación, la cláusula Séptima del convenio establece que la misma adoptará la modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 69, 72 y 73 del RLGS. El plazo de justificación se establece en tres meses desde la finalización del plazo para la realización de las actuaciones, es decir, hasta el 30 de diciembre de 2010.

En consecuencia, a la fecha de emisión de este Anteproyecto de Informe se encontraban pendientes de finalizar las actuaciones derivadas del cumplimiento de este convenio y, con ello, la justificación de los gastos acaecidos en su desarrollo.

2.1.4.- Convenio entre el Ministerio de Igualdad y la Universidad Complutense de Madrid para la mejora del conocimiento de la igualdad y prevención de la violencia de género en la adolescencia y la juventud.

Con fecha 5 de marzo de 2009 el Ministerio de Igualdad y la Universidad Complutense de Madrid (en adelante, UCM) suscribieron un convenio de colaboración cuyo objeto fue concretar la colaboración entre esta Universidad y el Ministerio de Igualdad, a través de la DGVG, en orden a cooperar conjuntamente para la mejora del conocimiento de la igualdad y prevención de la violencia de género en la adolescencia y la juventud a través del desarrollo de unos objetivos específicos (v.gr.: definir criterios e indicadores educativos sobre igualdad y violencia de género, proporcionar instrumentos de evaluación sobre igualdad y violencia de género aplicables en contextos escolares,...).

El presupuesto total del convenio ascendió a 150.000 euros, de los que el Ministerio de Igualdad aportó 110.000 euros y, la UCM un total de 40.000 euros.

El Ministerio de Igualdad aportó, además, la participación y asesoramiento de funcionarios y personal técnico, el soporte documental y bibliográfico necesario y la puesta a disposición de sus instalaciones, a través de la DGVG.

Por su parte, la aportación de la UCM, 40.000 euros, se realizó en concepto de puesta a disposición de un equipo de investigadores de la Unidad de Psicología Aplicada de dicha Universidad, infraestructuras, equipamientos, instalaciones y otros medios materiales.

De acuerdo con lo establecido en el clausulado del convenio, el plazo de ejecución se extendió desde la fecha de su firma hasta el día 31 de diciembre de 2009.

Con respecto a la justificación de este convenio, su plazo máximo se estipuló con fecha 31 de diciembre de 2009 y su justificación se realizaría, según establece el clausulado del convenio *“mediante certificado del Gerente o responsable legal de la Universidad, que acredite que el importe de dicha aportación se ha destinado a las actuaciones previstas en el Convenio y que los documentos que justifican los distintos gastos efectuados para la realización de las mismas obran en su poder”*.

Tras el análisis de la documentación justificativa aportada por la UCM este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes incidencias:

- La justificación, con fecha 10 de diciembre de 2009 y por importe de 110.000 euros, se realizó mediante certificado emitido por el Director de Área de la Unidad de Gestión Económica de la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid, sin embargo el Convenio fue suscrito por la Universidad Complutense de Madrid, entidad jurídica distinta de la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid y el certificado ha sido emitido por un responsable de esta Fundación, quien no es el representante legal de la Universidad, tal y como se establece en la cláusula segunda del convenio suscrito. En el trámite de alegaciones la DGVG ha remitido a este Tribunal de Cuentas certificado justificativo de las actuaciones desarrolladas en ejecución de este convenio, suscrito con fecha 20 de octubre de 2010 por la Vicerrectora de Investigación de la Universidad Complutense de Madrid.
- En el convenio suscrito no se efectuó una valoración económica de la aportación efectuada por el Ministerio de Igualdad relativa a la participación y asesoramiento de sus funcionarios y personal técnico en la ejecución de este convenio, así como de la puesta a disposición de sus instalaciones y del soporte documental y bibliográfico, a diferencia de la valoración económica efectuada en esta materia por parte de la UCM como parte integrante de su aportación de 40.000 euros.

A juicio de este Tribunal de Cuentas y, atendiendo a un principio de reciprocidad entre las partes, las aportaciones personales y materiales efectuadas por el Ministerio de Igualdad deberían haber sido objeto de valoración económica, al igual que se hizo por parte de la UCM, ya que el objeto de los convenios de colaboración es atender necesidades y cubrir un fin común entre las partes, para lo cual se ponen en común aportaciones económicas, técnicas y materiales de que disponen las mismas, pero en igualdad de condiciones.

2.2.- CONVENIOS DE COLABORACIÓN CELEBRADOS CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS A DERECHO PRIVADO

2.2.1- Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Igualdad y la Fundación ANAR.

Con fecha 31 de julio de 2009 el Ministerio de Igualdad y la Fundación ANAR (Ayuda a Niños y Adolescentes en Riesgo), formalizaron un convenio marco de colaboración cuyo objeto fue *“definir el marco general de colaboración entre la Fundación ANAR y el Ministerio de Igualdad, en el ámbito de la violencia de género y, en particular, una atención adecuada, coordinada y eficaz a los niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia de género”*.

Así, la Fundación ANAR es una organización sin ánimo de lucro, que tiene como objetivo la promoción y defensa de los derechos de los niños y adolescentes en situación de riesgo y desamparo, mediante el desarrollo de proyectos tanto en España como en Latinoamérica.

De acuerdo con lo dispuesto en la cláusula segunda de este convenio marco, las dos partes asumen el compromiso de realizar las acciones de sensibilización necesarias tendentes, entre otras, a poner en marcha campañas de difusión del servicio que presta la Fundación ANAR, así como la colaboración entre los distintos servicios telefónicos a través de la derivación de llamadas al teléfono ANAR del menor, etc.

Por su parte, la cláusula Cuarta de este convenio marco de colaboración estableció que *“la colaboración recogida en el Convenio podrá ser objeto, en su caso, de desarrollo y concreción por medio de adendas de desarrollo del mismo, que tendrán la misma consideración jurídica y los mismos efectos vinculantes que este Convenio, en los que se refleje pormenorizadamente la dimensión y alcance de la cooperación, así como los compromisos de toda índole que asumen las partes”*.

En cumplimiento de lo dispuesto en dicha cláusula, el mismo día 31 de julio de 2009 se suscribió la *“Adenda por la que se desarrolla el convenio marco de colaboración suscrito entre el Ministerio de Igualdad y la Fundación ANAR”*, donde se concretan las actuaciones a realizar durante el año 2009 en desarrollo de lo establecido en el convenio descrito anteriormente.

En la cláusula Segunda de dicha Adenda se estipularon las obligaciones de las partes, entre las cuales se encuentran la de elaborar un protocolo de intervención para los profesionales que atienden los servicios telefónicos del menor de ANAR y el teléfono 016, así como colaborar en la formación de profesionales de atención telefónica del 016 y del teléfono del menor de ANAR.

La financiación de las actividades a realizar establecidas en la Adenda se efectuará por partes iguales, aportando el Ministerio de Igualdad la cantidad de 35.000 euros, al igual que la mencionada Fundación ANAR.

Según la cláusula Tercera de esta Adenda las actuaciones que se derivan de la misma deberán estar finalizadas y justificadas antes del 30 de julio de 2010, por lo que a la fecha de emisión de este Anteproyecto de Informe para alegaciones se encontraban aún pendientes de finalizar y justificar dichas actuaciones.

2.2.2.- Convenio de colaboración entre el Ministerio de Igualdad, Fundación Save the Children y la Fundación Instituto de Reinserción Social-IRES

Con fecha 31 de julio de 2009 fue suscrito un convenio de colaboración entre el Ministerio de Igualdad, la Fundación Save The Children y la Fundación Instituto de Reinserción Social-IRes, cuyo objeto fue el establecimiento de *“la colaboración entre las partes firmantes para la realización de una campaña estatal de sensibilización sobre la atención a los niños y niñas víctimas de violencia de género, con el fin de sensibilizar a la opinión pública e incidir en los poderes públicos, con el fin de que se articulen los mecanismos de atención especializada a los niños y niñas que atiendan a las necesidades reales de los mismos, aprovechando los efectos multiplicadores en la difusión del mensaje para llegar a todas las administraciones y a la sociedad en general”*.

A los efectos de este convenio es necesario señalar que la Fundación Save The Children es una organización privada sin ánimo de lucro, cuyo objetivo fundamental es la defensa activa de los intereses de los niños, especialmente los más desfavorecidos.

Por su parte, la Fundación Instituto de Reinserción Social-IRes (en adelante, Fundación IRes) es una organización sin ánimo de lucro y de ámbito estatal, entre cuyos fines se encuentra la sensibilización sobre problemáticas sociales, especialmente en los niños que sufren violencia de género.

Entre las actuaciones a desarrollar en virtud de lo dispuesto en la cláusula Segunda del convenio se encontraban las siguientes:

- Realización de una Mesa de trabajo en la que se abordarán aspectos jurídicos y sociales de la atención a los niños y niñas víctimas de violencia de género, donde el Ministerio de Igualdad, asume la infraestructura y las dos Fundaciones moderan y elaboran los textos de conclusiones.
- Realización de un vídeo divulgativo con testimonios de personas que hayan sido víctimas de violencia de género en su infancia. El guión de dicho vídeo se elaborará por las tres partes y la producción y edición es asumida por la DGVG por importe de 13.070 euros.
- Por último, la creación de una página Web informativa y especializada en la atención a los niños y niñas víctimas de violencia de género, con un componente de orientación y asesoramiento y otro formativo. Las dos Fundaciones elaborarán dicha página Web informativa y especializada aportando la Fundación IRes un importe de 1.180 euros y la Fundación Save The Children un importe de 2.380 euros.

El importe total del convenio, ascendió a un importe de 16.630 euros, de los cuales el Ministerio de Igualdad aportó un total de 13.070 euros, es decir, el 78% del importe total del mismo.

Analizada la documentación obrante en el expediente, este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes incidencias en la ejecución del mismo:

- La celebración de la Mesa de Trabajo se realizó el día 2 de julio de 2009, mientras que el convenio de colaboración se suscribió con fecha 31 de julio de 2009, por lo que esta actuación recogida en el convenio se efectuó con anterioridad a la suscripción del citado instrumento jurídico. A estos efectos el convenio de colaboración no indica en su clausulado sobre la posibilidad de financiar actividades propias del convenio que hayan sido ejecutadas con anterioridad.
- Con respecto a la realización del vídeo divulgativo, el Ministerio de Igualdad abonó a la Fundación Save The Children un importe de 13.070 euros para que, a su vez, esta Fundación subcontratara su realización con dos empresas privadas. Este Tribunal considera que la producción y edición del vídeo divulgativo es más propio de un contrato administrativo de servicios, que un convenio de colaboración, a los que se refiere el artículo 10 de la LCSP, pudiendo haberse incumplido, con esta forma de actuación, lo dispuesto en el artículo 4.1.d) de la citada LCSP al encontrarse parte del objeto de este convenio de colaboración comprendido en el de los contratos regulados en la mencionada Ley 30/2007.

3.- SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA CONCEDIDAS CON CARGO A LOS CRÉDITOS DE LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Con carácter previo al análisis de las subvenciones concedidas con cargo a los créditos de la DGVG es necesario manifestar que ni el anterior Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el ejercicio 2008, ni el Ministerio de Igualdad, en el ejercicio 2009, procedieron a la aprobación de un Plan Estratégico de Subvenciones, tal y como preceptúa el artículo 8 de la LGS.

El precitado artículo establece que “los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”.

El contenido de estos Planes Estratégicos de Subvenciones se encuentra desarrollado en los artículos 10 y siguientes del RLGS, donde se establece se aprobará un Plan Estratégico para cada Ministerio, que abarcará las subvenciones tanto de sus órganos como de los organismos y demás entes públicos a él vinculados.

Estos Planes Estratégicos de Subvenciones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 del RLGS, deben ser aprobados por el Ministro responsable de su ejecución y, posteriormente, remitirse a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos y a las Cortes Generales para su conocimiento.

Por otro lado, la DGVG tampoco procedió, en el ejercicio 2008, a la elaboración de un Plan Anual de Actuación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 85 del RLGS, al preceptuar que el órgano concedente de la subvención tendrá la obligación de elaborar anualmente un plan anual de actuación para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas, indicándose si esta comprobación alcanza a la totalidad de las subvenciones o bien a una muestra de las concedidas, incluyendo los aspectos a comprobar y el momento de su realización.

Por su parte, la DGVG procedió a la aprobación del Plan Anual de Actuación para el ejercicio 2009, con fecha 23 de diciembre de 2009, una vez solicitada esta información por el Tribunal de Cuentas.

En opinión de este Tribunal, buena parte de las deficiencias expuestas a continuación relativas a la gestión y ejecución de las subvenciones públicas concedidas vienen motivadas tanto por la falta de aprobación del Plan Estratégico de Subvenciones como del Plan Anual de Actuación del 2008, así como por el considerable retraso en la aprobación del Plan de Actuación correspondiente al ejercicio 2009, debiendo el Ministerio de Igualdad proceder a la aprobación del Plan Estratégico de subvenciones con un carácter interanual (tres años) tal y como establece el artículo 11.4 del RLGS, con el contenido establecido en dicho texto legal, recogiendo los objetivos estratégicos, donde se determinen los efectos e impacto que se espera lograr con la acción institucional durante el periodo de vigencia de dicho Plan.

A continuación se exponen las dos modalidades de subvenciones concedidas con cargo a créditos de la DGVG, esto es, las subvenciones por asistencia social integral en el año 2008 y las subvenciones para la atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual en el año 2009.

3.1.- ASISTENCIA SOCIAL INTEGRAL

3.1.1.- Introducción

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género reconoce en su artículo 19 el derecho a la asistencia social integral de las mujeres víctimas de violencia de género que comprende el derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral.

El Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género, aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de diciembre de 2006, prevé la promoción de proyectos autonómicos y locales innovadores que garanticen el derecho a la asistencia social integral de las mujeres víctimas de la violencia de género.

En este ámbito de actuación, corresponde al Ministerio de Igualdad, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, la propuesta y ejecución de las políticas del Gobierno en materia de igualdad, lucha contra toda clase de discriminación y contra la violencia de género.

Por otra parte, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 del Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad, corresponde a este Departamento Ministerial, a través de la DGVG, proponer la política del gobierno contra la violencia sobre las mujeres y coordinar e impulsar todas las medidas llevadas a cabo en esta materia, entre ellas, la de promover la colaboración con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales para la elaboración de un diagnóstico conjunto y real sobre el impacto de la violencia de género, así como la valoración de las necesidades, recursos y servicios necesarios para desarrollar una asistencia social integral a las víctimas de la violencia de género.

3.1.2.- Evolución presupuestaria ejercicios 2005-2009

La evolución de las obligaciones reconocidas durante el periodo 2005-2009 relativa a las subvenciones derivadas de la asistencia social integral a cargo de la DGVG figura en el siguiente Cuadro:

Cuadro nº 6

OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN EL PERIODO 2005-2009

ADMINISTRACIONES	2005	2006	2007	2008	2009
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	3.500.000,00	4.200.000,00	3.074.200,00	3.506.145,42	5.000.000,00
CORPORACIONES LOCALES			2.500.000,00	2.360.386,32	
TOTAL	3.500.000,00	4.200.000,00	5.574.200,00	5.866.531,74	5.000.000,00

Los procedimientos de concesión de estas subvenciones destinadas a la asistencia social integral de las mujeres víctimas de violencia de género, ha variado de unos ejercicios a otros:

- En los ejercicios 2005 y 2006 la concesión de estas subvenciones se efectuó de acuerdo con los criterios de reparto acordados en Conferencia Sectorial, por lo que se utilizó el procedimiento establecido en el artículo 86 de la LGP que regula las subvenciones gestionadas.
- En el ejercicio 2007 la concesión de estas subvenciones se efectuó mediante el procedimiento de concesión directa, recogido en la Ley 38/2003, General de Subvenciones.
- En el ejercicio 2008 la concesión de estas subvenciones se efectuó mediante el procedimiento de concurrencia competitiva, recogido en la Ley 38/2003, General de Subvenciones.
- En el ejercicio 2009 la concesión de estas subvenciones se efectuó de acuerdo con los criterios de reparto acordados en Conferencia Sectorial, por lo que se utilizó el procedimiento establecido en el artículo 86 de la LGP, que regula las subvenciones gestionadas.

Como se desprende del Cuadro anterior sólo en los ejercicios 2007 y 2008 la DGVG concedió subvenciones tanto a Comunidades Autónomas como a Corporaciones Locales, el resto de los años solamente fueron beneficiarias las Comunidades Autónomas.

A continuación se analiza el procedimiento de concesión de estas subvenciones, así como las incidencias observadas por este Tribunal de Cuentas, relativos a los ejercicios 2008 y 2009, de forma separada, dado su diferente procedimiento de concesión.

3.1.3.- Procedimiento de concesión de la asistencia social integral en el ejercicio 2008

3.1.3.1.- ANTECEDENTES

En el año 2008 el gasto destinado a la asistencia social integral para las mujeres víctimas de violencia de género se presupuestó en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, dentro del Programa 232B "*Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*", correspondiendo su gestión a la Secretaría General de Políticas de Igualdad.

La Orden IGD/1785/2008, de 18 de junio, estableció las bases reguladoras y convocó la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de proyectos innovadores con el objeto de garantizar el derecho a la asistencia social integral de las víctimas de violencia de género en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones. El objeto específico de la concesión de estas subvenciones era mejorar las prácticas de intervención implementadas en materia de asistencia social integral en el ámbito autonómico y local.

Para la financiación de los proyectos autonómicos en el ejercicio 2008 se presupuestó un crédito de 4.000.000 de euros, y para la financiación de proyectos de ámbito local un crédito de 2.500.000 euros.

Estos proyectos innovadores podían contar con la financiación de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, estando obligadas las Administraciones públicas solicitantes a financiar, al menos, el 20% del coste total del programa.

Con respecto a las Corporaciones Locales, la citada Orden IGD/1785/2008, dispuso que los ayuntamientos que podían tener la condición de beneficiarios eran aquéllos con un empadronamiento de 150.000 habitantes o superior, según los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística a fecha 1 de enero de 2008. Esto supuso un error, a juicio de este Tribunal, en la

elaboración de la citada Orden Ministerial, puesto que en el momento de la publicación de la citada Orden, estaba en vigor el Real Decreto 1683/2007, de 14 de diciembre, por el que se declaraban oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2007, mientras que los datos oficiales del padrón municipal a 1 de enero de 2008 fueron aprobados mediante Real Decreto 2124/2008, de 26 de diciembre, esto es, casi un año más tarde.

Mediante Resolución de 31 de octubre de 2008, de la DGVG se concedieron las subvenciones convocadas mediante la citada Orden IGD/1785/2008. Estas subvenciones se concedieron en régimen de concurrencia competitiva y fueron beneficiarias once Comunidades Autónomas, la Ciudad Autónoma de Melilla y quince Corporaciones Locales.

En el Cuadro siguiente se recogen las subvenciones concedidas a las Comunidades Autónomas, así como el proyecto innovador financiado, su cuantía y la valoración otorgada por la Comisión de Evaluación:

Cuadro nº 7

SUBVENCIONES CONCEDIDAS A COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS INNOVADORES. EJERCICIO 2008

COMUNIDAD /CIUDAD AUTÓNOMA	DENOMINACIÓN DEL PROYECTO	IMPORTE	% PARTICIPACIÓN	VALORACIÓN
ANDALUCÍA	Proyecto de recuperación integral y desarrollo de un protocolo innovador de atención psico-social a mujeres víctimas de violencia de género	856.878,02	24,44	74,5
PRINCIPADO DE ASTURIAS	Pilotaje e implementación del proyecto Marco de Atención a las víctimas de violencia de género	600.000,00	17,11	99,0
GALICIA	Extensión de la Red RODELA a asociaciones que desarrollan su actuación en núcleos de 30.000 habitantes	509.600,00	14,53	92,5
VALENCIANA	Desarrollo e innovación en un sistema integrado de información y comunicación de todos los recursos de atención a las mujeres víctimas de violencia de género	473.135,20	13,49	88,5
CATALUÑA	Proyecto para la garantía de la atención y recuperación integral de las mujeres en situación de violencia de género y sus hijos e hijas a cargo	281.142,90	8,02	85,0
ILLES BALEARS	Acompañamiento y tele traducción para mujeres víctimas de violencia de género	226.281,60	6,45	71,0
CASTILLA -LA MANCHA	Sistematización de la Red de Recursos de Acogimiento y Tele traducción para mujeres extranjeras	187.667,70	5,35	66,0
CASTILLA Y LEÓN	Mejora de la atención de las mujeres y menores víctimas de violencia de género en situación de <u>emergencia</u>	108.400,00	3,09	48,5
MELILLA	Proyecto de formación e inserción laboral de mujeres víctimas de violencia de género con dificultades socioeconómicas e inmigrantes	68.000,00	1,94	57,0
CANTABRIA	Aplicación de técnicas novedosas de intervención para la recuperación de víctimas de violencia de género	67.840,00	1,93	77,5
ARAGÓN	Protocolo unificado de intervención con mujeres víctimas de violencia de género	67.200,00	1,92	81,0
EXTREMADURA	IMEX-IMNOVADOR	60.000,00	1,71	69,5
TOTAL		3.506.145,42	100,00	

En cuanto a las subvenciones concedidas a las Corporaciones Locales para la financiación de sus proyectos innovadores, así como el importe concedido, figuran en el siguiente Cuadro y la puntuación otorgada por la Comisión de Evaluación:

Cuadro nº. 8

SUBVENCIONES CONCEDIDAS A CORPORACIONES LOCALES PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS INNOVADORES. EJERCICIO 2008

CORPORACIONES LOCALES	DENOMINACIÓN DEL PROYECTO	IMPORTE	% PARTICIPACIÓN
AYUNTAMIENTO DE PALMA	Palma contra la violencia de genero: proyecto municipal para la atención a personas victimas de violencia de genero	768.427,40	32,56
AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA	Propuesta de intervención integral	520.922,37	22,07
AYUNTAMIENTO DE STA. CRUZ DE TENERIFE	Proyecto Marieta	164.044,10	6,95
AYUNTAMIENTO DE VITORIA	Gestión de la red de pisos de emergencia social específicos y dirigidos a la acogida de mujeres victimas de violencia de genero y sus hij@s o demás personas a su cargo	147.185,60	6,24
AYUNTAMIENTO DE VALENCIA	Proyecto de actuación integral contra la violencia de genero	118.708,82	5,03
AYUNTAMIENTO DE MADRID	Intervención con mujeres en tratamiento contra la drogodependencia, alcoholismo y otras adicciones	92.820,27	3,93
AYUNTAMIENTO DE L´ HOSPITALET DE LLOBREGAT	Proyecto para el desarrollo y mejora continuada de un Plan de actuación integral	90.000,00	3,81
AYUNTAMIENTO DE ALCALÁ DE HENARES	Proyecto para el desarrollo de la red informática, el desarrollo de metodologías de intervención integral y el trabajo específico con mujeres inmigrantes victimas de violencia de genero	81.284,25	3,44
AYUNTAMIENTO DE ELCHE	Apoyar a la mujer victima de violencia de genero en la consecución de su autonomía personal y en la toma de decisiones en su recuperación de vida, así como en el estudio de la incidencia, efectos y barreras de la violencia de género en mujeres en riesgo de exclusión	80.000,00	3,39
AYUNTAMIENTO DE ALCORCÓN	Pacto ciudadano e implantación de un sistema de gestión de expedientes para el abordaje integral de la violencia de género	67.840,00	2,87
AYUNTAMIENTO DE GRANADA	Recuperación integral de mujeres victimas de violencia de género	54.740,00	2,32
AYUNTAMIENTO DE FUENLABRADA	Proyecto integra, metodologías de intervención de carácter integral	54.000,00	2,29
AYUNTAMIENTO DE GETAFE	Programa de coordinación para la intervención avanzada en la atención y protección a mujeres victimas de violencia de género y sus hij@s	46.800,00	1,98
AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA	Proyecto piloto de buenas prácticas de tutorización en mujeres inmigrantes victimas de violencia de genero	43.134,70	1,83
AYUNTAMIENTO DE JEREZ DE LA FRONTERA	Protocolo de coordinación intramunicipal para la atención integral de la mujeres e hij@s víctimas de violencia de genero 1ª fase	30.478,81	1,29
TOTAL		2.360.386,32	100

3.1.3.2.- JUSTIFICACIÓN DE LAS SUBVENCIONES

En relación con el procedimiento de justificación de estas subvenciones, el artículo 13.1 de la Orden IGD/1785/2008 preceptuó que *“Los beneficiarios de las subvenciones quedan obligados a justificar los gastos efectuados y el coste de las actividades que han sido financiadas con la subvención recibida, mediante certificado emitido por el titular del órgano que ha percibido la subvención por el que se acredite la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad de la subvención, así como informe emitido por la Intervención u órgano de control equivalente de la Comunidad Autónoma o Municipio, que acredite la veracidad de la documentación justificativa de la subvención”*. Por tanto, la justificación de estas subvenciones fue similar a lo establecido en la Disposición adicional novena del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el RLGS que establece *“El Estado promoverá la celebración de convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, a fin de que estas últimas puedan justificar las subvenciones concedidas por el Estado a través de un certificado emitido por el titular del órgano que ha percibido la subvención por el que se acredite la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad de la subvención, así como del informe emitido por la Intervención u órgano de control equivalente de la Comunidad Autónoma o de la Entidad Local, que acredite la veracidad y la regularidad de la documentación justificativa de la subvención”*.

Con respecto a la finalización y justificación de los proyectos desarrollados, el artículo 6.3 de la Orden IGD/1785/2008 estableció que: *“El proyecto deberá contar, desde su inicio, con un sistema de seguimiento y evaluación externa de las actuaciones al objeto de conocer su grado de ejecución, medir sus resultados e identificar buenas prácticas. A tal efecto, deberá prever una partida específica para el seguimiento y evaluación del proyecto entre el 6 y el 8% del presupuesto total del proyecto”*.

A este respecto, los Informes de Evaluación Externa que deben aportar las entidades beneficiarias de las subvenciones, con el fin de conocer el grado de ejecución, medir sus resultados e identificar buenas prácticas, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 6.3 de la Orden IGD/1785/2008, no respondieron a criterios homogéneos previamente determinados, provocando importantes diferencias en cuanto a su extensión y contenido, lo que restó utilidad a este documento, dado que dificultó el seguimiento de los resultados.

Por su parte el artículo 13.2 de la misma Orden preceptuó que *“...los beneficiarios de subvenciones elaborarán un Informe Final de Evaluación en el que se describan las actuaciones realizadas...”*. Este documento debe ser elaborado por el propio beneficiario y es distinto del Informe de evaluación externa que debe ser elaborado por persona distinta del beneficiario.

En relación con la finalidad de estas subvenciones, el artículo 1 de la reiterada Orden señaló que las mismas se destinaban a *“... financiación de proyectos innovadores...”*.

A estos efectos, el mencionado Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género entiende por innovación, el conjunto de medidas adoptadas desde el ámbito autonómico y local, destinadas a profundizar en nuevos modelos y/o nuevas metodologías de intervención que constituyan o puedan representar un modelo alternativo de intervención en el desarrollo y fortalecimiento del derecho a la asistencia social integral, representando un valor añadido respecto de la práctica habitual, de acuerdo con el artículo 19 de la LOMPIVG.

A mayor abundamiento, la constatación de que estas subvenciones deberían destinarse a proyectos innovadores consta en el Acta de la reunión de la Conferencia Sectorial de Igualdad del día 21 de enero de 2009, en la que la Ministra de Igualdad señaló: *“...la ventaja que supone la creación de este Fondo –fondo para asistencia social integral de las víctimas de violencia de*

género- con respecto a las convocatorias de subvenciones anuales, ya que éstas debían ir exclusivamente destinadas a proyectos innovadores, no pudiéndose destinar a proyectos que ya se vinieran realizando por las CC. AA., opción que si permite la creación del nuevo Fondo....”.

Por otra parte, el Ministerio de Igualdad no celebró dichos convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales con la finalidad de regular el procedimiento de justificación establecido en coherencia con lo establecido en la citada Disposición adicional novena del RLGS, actuación que hubiera limitado muchas de las deficiencias y anomalías que se señalan posteriormente.

3.1.3.3.- REINTEGRO DE SUBVENCIONES

Del total de subvenciones concedidas por la DGVG, fueron objeto de solicitud de reintegro parcial cuatro subvenciones concedidas a Comunidades Autónomas y tres relativas a Corporaciones Locales.

Estos reintegros corresponden, en su totalidad, a remanentes de crédito que no fueron invertidos en el proyecto sin causa justificada, tal y como dispone el artículo 14.1.c) de la Orden IGD/1785/2008 “A estos efectos se considerará como incumplimiento, entre otros, la existencia de un remanente de subvención que no haya sido invertido en el proyecto sin causa justificada”.

En el siguiente Cuadro se recogen las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales cuyas subvenciones fueron objeto de solicitud de reintegro, así como el importe solicitado y su situación a 30 de abril de 2010:

Cuadro nº 9
SUBVENCIONES OBJETO DE SOLICITUD DE REINTEGRO

COMUNIDAD AUTÓNOMA / CORPORACIÓN LOCAL	IMPORTE CONCEDIDO	DENOMINACIÓN DEL PROYECTO	IMPORTE JUSTIFICADO	REINTEGRO	
				INGRESADO	NO INGRESADO
GALICIA	509.600,00	Extensión de la Red RODELA a asociaciones que desarrollan su actuación en núcleos de 30.000 habitantes	509.224,82		375,18
CATALUÑA	281.142,90	Proyecto para la garantía de la atención y recuperación integral de las mujeres en situación de violencia de género y sus hijos e hijas a cargo	236.368,83	44.774,07	
MELILLA	68.000,00	Proyecto de formación e inserción laboral de mujeres víctimas de violencia de género con dificultades socioeconómicas e inmigrantes	45.600,00		22.400,00
ARAGÓN	67.200,00	Protocolo unificado de intervención con mujeres víctimas de violencia de género	38.374,17	28.825,83	
AYUNTAMIENTO DE STA. CRUZ DE TENERIFE	164.044,10	Proyecto Marieta	146.863,91	17.180,19	
AYUNTAMIENTO DE VALENCIA	118.708,82	Proyecto de actuación integral contra la violencia de género	118.484,18	224,64	
AYUNTAMIENTO DE ALCALÁ DE HENARES	81.284,25	Proyecto para el desarrollo de la red informática, el desarrollo de metodologías de intervención integral y el trabajo específico con mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género	53.899,44	27.384,81	

A estos efectos, es necesario señalar que los escritos remitidos a las entidades beneficiarias de estas subvenciones por la DGVG solicitando el reintegro de estos remanentes, no tenían la consideración de requerimientos administrativos de reintegro, dado que se trataba de simples comunicaciones a las entidades afectadas sin establecer ningún plazo para realizar el ingreso en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, exponiendo simplemente que dicho ingreso se realizara *“a la mayor brevedad posible”* y no exigiendo, en ningún caso, el interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención y hasta la fecha en que se acordó la procedencia del reintegro, incumplándose con ello lo preceptuado en el artículo 14.1 de la mencionada Orden según la cual *“Procederá el reintegro de las cantidades percibidas y, en su caso, de los ingresos generados por los proyectos e intereses devengados por la subvención, así como la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención y hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro,.....”*. Por ello, la DGVG debe proceder a exigir el interés de demora correspondiente a estos beneficiarios²⁰.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal de Cuentas considera necesario que la DGVG inicie el procedimiento de reintegro de las dos subvenciones no ingresadas, a fecha 30 de abril de 2010 (Comunidad Autónoma de Galicia y Ciudad Autónoma de Melilla), incluido el correspondiente interés de demora, así como a exigir a los beneficiarios de las cinco subvenciones que fueron objeto de reintegro el interés de demora hasta la fecha del ingreso²¹.

3.1.3.4.- INCIDENCIAS OBSERVADAS EN LOS EXPEDIENTES DE ASISTENCIA SOCIAL INTEGRAL

Las incidencias que afectan tanto a los proyectos presentados por las Comunidades Autónomas como por las Corporaciones Locales, observadas por este Tribunal de Cuentas en el análisis de los expedientes de subvenciones, ponen de manifiesto que el órgano gestor de estas subvenciones, esto es la DGVG, no comprobó adecuadamente la justificación de la subvención, ni la realización de la actividad ni el cumplimiento de la finalidad por parte del beneficiario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la LGS, tal y como se expone a continuación:

1. La Orden IGD/1785/2008 por la que se convocó la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de proyectos innovadores no concretó el periodo en el que se podrían financiar los

²⁰ En el trámite de alegaciones, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género adjunta copia de los escritos, de 20 de octubre de 2010, remitidos a las Comunidades Autónomas de Cataluña y Aragón, y a las Corporaciones Locales de Santa Cruz de Tenerife y Alcalá de Henares, exigiendo los intereses de demora correspondientes, de acuerdo con lo manifestado por el Tribunal de Cuentas en su Anteproyecto de Informe, sin que a la fecha de emisión de este Informe se tenga constancia de actuaciones posteriores. Con respecto al Ayuntamiento de Valencia, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género señala que se desestima la reclamación de los intereses de demora, por su escasa relevancia económica, criterio que comparte este Tribunal.

²¹ En el trámite de alegaciones, la Delegación del Gobierno para Violencia de Género adjunta copia del escrito, de 20 de octubre de 2010, remitido a la Comunidad Autónoma de Galicia, comunicando el inicio del expediente administrativo de reintegro con exigencia del interés de demora correspondiente, de acuerdo con lo expuesto por el Tribunal de Cuentas en su Anteproyecto de Informe, sin que a la fecha de emisión de este Informe se tenga constancia de actuaciones posteriores.

Asimismo, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género ha informado a este Tribunal la aceptación de las alteraciones en las condiciones iniciales en base a la justificación de la subvención concedida a la Ciudad Autónoma de Melilla, sin que este Tribunal tenga constancia documental de tal aceptación, ni de que se hayan comunicado al beneficiario, en su caso, de las posibles sanciones que pudieran corresponderle de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Subvenciones.

gastos imputados a la subvención concedida, incumpliendo así lo establecido en el artículo 31 de la LGS.

Esta falta de concreción, provocó situaciones desiguales respecto a los gastos financiados a cada Administración beneficiaria, así en determinados casos la DGVG financió gastos relativos a todo el ejercicio 2008, y en otras ocasiones sólo financió los gastos imputados con posterioridad a la resolución de concesión de la subvención.

Esta anomalía se produjo en la subvención justificada por las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y de Castilla-León y por el Ayuntamiento de Palma de Mallorca, que imputaron gastos correspondientes a todo el ejercicio 2008.

2. La DGVG, como órgano competente para examinar y comprobar la justificación de estas subvenciones, no evaluó adecuadamente los Informes de seguimiento y de evaluación externa presentados por los beneficiarios. En particular, el Informe de evaluación externa remitido por la Comunidad Autónoma de Andalucía sólo se refería a una línea de actuación de las dos que financió la DGVG; el Informe remitido por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife no se refería a las quince líneas de la subvención financiadas por la DGVG y los Informes de evaluación externa remitidos por la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife fueron realizados por la misma empresa que ejecutó la subvención.

Por otra parte, la DGVG aprobó la subvención a favor del Ayuntamiento de Granada en el que preveía que el coste del Informe de evaluación externa ascendería al 9,21% sobre el coste total del proyecto, superando los porcentajes (entre el 6% y el 8%) establecidos en la Orden IGD/1785/2008.

3. La DGVG no realizó ninguna actuación ante el incumplimiento del plazo de justificación de estas subvenciones por parte de los beneficiarios (que terminó el 31 de enero de 2009). Esta situación se produjo en la justificación presentada por las Comunidades Autónomas de Andalucía, Extremadura y el Ayuntamiento de Málaga.
4. La DGVG aprobó la concesión de subvenciones para financiar proyectos que no eran "proyectos innovadores" en el sentido exigido por la Orden IGD/1785/2008, ya que estos proyectos venían siendo desarrollados por las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, con anterioridad a su aprobación, lo que está en contradicción con el espíritu de la norma que regula estas subvenciones.

Esta situación se produjo en las subvenciones justificadas por la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y por el Ayuntamiento de Palma de Mallorca.

5. La DGVG no examinó adecuadamente el expediente justificativo de la subvención concedida a la Comunidad Autónoma de Extremadura, dado que en el expediente no consta el informe emitido por la intervención u órgano de control equivalente de la Comunidad Autónoma que acredite la veracidad de la documentación justificativa de la subvención, por lo que la DGVG debe requerir este documento exigido en el artículo 13.1 de la Orden IGD/1785/2008.
6. La DGVG aceptó como justificación de la subvención concedida a la Comunitat Valenciana el establecimiento de una infraestructura de red para Oficinas de Atención a Víctimas de Delitos, es decir, para la atención y asistencia a las víctimas de un delito y no exclusivamente de delitos relacionados con la violencia de género, por lo que existe riesgo de que los fondos no se

destinaran exclusivamente para la finalidad de estas subvenciones, es decir, para las mujeres víctimas de violencia de género, situación que debe comprobar la DGVG.

7. La DGVG se limitó a solicitar de la Ciudad Autónoma de Melilla la devolución, exclusivamente, del crédito no consumido de la subvención otorgada, por importe de 22.400 euros. Por su parte, la Ciudad Autónoma de Melilla alegó, con el fin de no proceder a dicha devolución, que en su solicitud de subvención ya informó de que el proyecto se iba a prolongar durante el año 2009, por lo que implícitamente la DGVG aceptó esta alegación y no inició el procedimiento de reintegro. A juicio de este Tribunal de Cuentas, y de acuerdo con lo establecido en la Orden IGD/1785/2008, la DGVG debería haber iniciado un expediente administrativo de reintegro reclamando no sólo la parte del crédito no consumido, sino también los intereses de demora correspondientes.
8. La DGVG concedió una subvención al Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat en el que este beneficiario se comprometía a financiar el 18,55% del coste total del proyecto, lo que incumplió el artículo 3.c) de la Orden IGD/1785/2008, según el cual, estas subvenciones podrían ser solicitadas por las Entidades locales que cumplieran, entre otros, el siguiente requisito "*Aportación de al menos el 20% del coste total del programa por la entidad solicitante.*".
9. La DGVG autorizó el pago de la subvención al Ayuntamiento de Getafe, sin que esta Corporación Local hubiera aportado el certificado de encontrarse al corriente del pago en las obligaciones tributarias incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Orden IGD/1785/2008²².
10. La DGVG no exigió la remisión, a las Administraciones públicas beneficiarias de estas subvenciones, de los folletos, carteles y otra documentación o material producido en el desarrollo de la actividad subvencionada, con el fin de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31.3 del REGS y el artículo 4.b) de la Orden IGD/1785/2008, es decir, que el proyecto estaba financiado, en parte, por el Ministerio de Igualdad, por lo que la DGVG no pudo verificar esta condición exigida en la convocatoria de la subvención. Asimismo, en los supuestos en los que no fuera posible el cumplimiento de requisito de publicidad, por parte de los beneficiarios, la DGVG debería haber establecido medidas alternativas para dar difusión a que la actividad ha sido financiada por el Ministerio de Igualdad.

Todas estas deficiencias en el examen y comprobación de la justificación de los expedientes de las subvenciones concedidas ponen de manifiesto un escaso rigor en el examen y comprobación de las subvenciones concedidas por la DGVG, por lo que este Centro Directivo debe realizar las actuaciones oportunas tendentes a la subsanación de estas deficiencias.

Este Tribunal de Cuentas realizará un seguimiento de las actuaciones realizadas por la DGVG tendentes a la regularización de estas deficiencias.

²² La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género ha remitido al Tribunal, en el trámite de alegaciones, la certificación relativa al Ayuntamiento de Getafe, de estar al corriente de pago expedido, el 3 de noviembre de 2008, por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, posterior a la fecha del primer pago, lo que ratifica lo manifestado por este Tribunal.

3.1.4.- Procedimiento de concesión de la asistencia social integral en el ejercicio 2009

3.1.4.1.- TRAMITACIÓN DE LAS SUBVENCIONES

Como se ha señalado en el subapartado anterior, las subvenciones por asistencia social integral concedidas por la DGVG a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en el ejercicio 2008 se otorgaron en régimen de concurrencia competitiva. Sin embargo, en el ejercicio 2009, se concedieron como “subvenciones gestionadas” reguladas en el artículo 86 de la LGP y, por tanto, no fueron beneficiarias de las mismas las Corporaciones Locales, sino las Comunidades Autónomas.

A este respecto, es necesario señalar que la Conferencia Sectorial de Igualdad, que es el órgano de encuentro, deliberación y cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de políticas de igualdad, se constituyó el 21 de enero de 2009 sustituyendo a la Conferencia Sectorial de la Mujer constituida en el año 1995.

Por su parte, el artículo 5.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre LRJAP-PAC atribuyó a cada Conferencia Sectorial la capacidad para elaborar y dotarse de un Reglamento propio y específico. En este sentido, el Reglamento de Organización y funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Igualdad se aprobó en la reunión del Pleno celebrada con fecha 21 de enero de 2009.

La Conferencia Sectorial de Igualdad en dicha reunión acordó la distribución territorial del fondo de asistencia social Integral, y aprobó los criterios de distribución territorial así como la distribución final resultante, para el año 2009, del crédito presupuestario de cinco millones de euros, dotado en el Programa 232C “*Actuaciones para la Prevención integral de la violencia de género*” que gestiona la DGVG.

En el Cuadro siguiente se recoge la distribución, por Comunidades Autónomas, del Fondo de Asistencia Social Integral para el año 2009 por un importe de 5.000.000 de euros:

Cuadro nº 10

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL FONDO DE ASISTENCIA SOCIAL INTEGRAL. EJERCICIO 2009

COMUNIDAD / CIUDAD AUTÓNOMA	IMPORTE	%
ANDALUCÍA	596.416,00	11,93
ARAGÓN	200.000,00	4,00
PRINCIPADO DE ASTURIAS	200.000,00	4,00
ILLES BALEARS	209.606,00	4,19
CANARIAS	269.064,00	5,38
CANTABRIA	200.000,00	4,00
CASTILLA Y LEÓN	203.832,00	4,08
CASTILLA LA MANCHA	219.247,00	4,38
CATALUÑA	704.667,00	14,09
VALENCIANA	568.089,00	11,36
EXTREMADURA	200.000,00	4,00
GALICIA	200.000,00	4,00
MADRID	687.686,00	13,75
REGIÓN DE MURCIA	211.104,00	4,22
LA RIOJA	200.000,00	4,00
CEUTA	64.322,00	1,29
MELILLA	65.967,00	1,32
TOTAL	5.000.000,00	100,00

En el ejercicio 2009, 15 Comunidades Autónomas y las dos Ciudades con Estatuto de Autonomía dispusieron de fondos para financiar proyectos de asistencia social integral. La financiación correspondiente a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra se realizó de conformidad con sus regímenes de financiación específicos.

El acuerdo de distribución de los créditos fue formalizado por el Consejo de Ministros en su reunión de 13 de febrero de 2009, tal y como se establece en el artículo 86.2 de la LGP. El reconocimiento de las obligaciones, a favor de cada una de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, fue realizado por la DGVG por cuartas partes durante el ejercicio 2009 en los meses de mayo, junio, septiembre y diciembre.

Por otra parte, el artículo 86.1 de la LGP regula que los créditos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado destinados a la financiación de sectores, servicios, actividades o materias respecto de los cuales las Comunidades Autónomas tengan asumidas competencias de ejecución y no hayan sido objeto de transferencia directa en virtud de dicha Ley, habrán de distribuirse territorialmente a favor de tales Comunidades Autónomas, mediante normas o convenios de colaboración que incorporarán criterios objetivos de distribución y, en su caso, fijarán las condiciones de otorgamiento de las subvenciones.

En cumplimiento de esta normativa, la Ministra de Igualdad suscribió los respectivos convenios de colaboración con cada uno de los representantes de las Comunidades Autónomas y las Ciudades

con Estatuto de Autonomía competentes en esta materia. Los diecisiete convenios de colaboración fueron formalizados el 9 de diciembre de 2009 y publicados en el BOE de 18 de diciembre de 2009.

Como puede apreciarse, la DGVG reconoció las obligaciones presupuestarias con anterioridad a la formalización de los respectivos convenios de colaboración, lo que contradice el proceso lógico de tramitación de estas subvenciones gestionadas.

Además, en la cláusula séptima de los convenios se indicó que éste *“surtirá efectos a partir de su firma hasta el 31 de diciembre de 2009”*, añadiéndose a continuación que *“se entenderán comprendidas en el mismo las actuaciones preparatorias que se correspondan claramente con la ejecución de los programas establecidos para el año 2009 y su correspondiente ejercicio económico, dado que al mismo se refiere la dotación presupuestaria para su financiación”*, admitiendo implícitamente la financiación de gastos relacionados con la ejecución de los proyectos financiados ocasionados antes de la firma del respectivo convenio de colaboración.

3.1.4.2.- JUSTIFICACIÓN DE LAS SUBVENCIONES

De acuerdo con lo establecido en el artículo 86.2 de la LGP, y en el propio clausulado de los convenios de colaboración, las Comunidades Autónomas debían remitir al Ministerio de Igualdad, con anterioridad al 31 de marzo de 2010, el estado de ejecución del ejercicio, indicando las cuantías totales de compromiso de créditos, obligaciones reconocidas y pagos realizados en el año, acompañado de un Informe en el que se describan las actuaciones realizadas. Respecto a la justificación de estas subvenciones, este Tribunal considera que:

- Todas las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía remitieron la documentación justificativa a la DGVG en plazo, salvo la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Galicia que presentaron la documentación justificativa con fechas 15 de abril y 6 de mayo de 2010, respectivamente.
- Hasta 30 de abril de 2010, fecha de finalización de los trabajos de fiscalización en la sede del Ministerio de Igualdad, la DGVG no había realizado las comprobaciones oportunas de estas subvenciones, si bien, conviene precisar que no existe plazo definido ni en la LGP, ni en la LGS, ni en los correspondientes convenios de colaboración para su revisión. A este respecto, este Tribunal de Cuentas considera que el Plan Anual de Actuación que debería haber aprobado el órgano gestor de estas subvenciones, debería concretar, entre otras cuestiones, el plazo máximo de revisión de estas subvenciones gestionadas, tal y como establece el artículo 85 del RLGS.
- En los proyectos financiados con cargo a los créditos del ejercicio 2009, se reguló la obligación de indicar en los carteles, folletos y demás documentación y material utilizado en el desarrollo de la actividad subvencionada que dicha actividad cuenta con la colaboración del Ministerio de Igualdad. A juicio de este Tribunal de Cuentas, sería conveniente que desde el Ministerio de Igualdad se estableciera la obligación de que las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía remitieran, al menos, un ejemplar del material elaborado con cargo a la subvención, con el fin de que se pueda comprobar que se adaptan a lo acordado en el convenio y además crear un fondo bibliotecario de disposición pública que permita la publicidad y promoción de buenas prácticas en todo el territorio nacional, al objeto de verificar que en el material obtenido como consecuencia del desarrollo de estas subvenciones consta que ha sido financiadas por el Ministerio de Igualdad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.3 del RLGS.

- La descripción o título de las actuaciones o proyectos del año 2009 es similar a las subvenciones concedidas con cargo al presupuesto de 2008, englobándose la mayoría en denominaciones genéricas del tipo: “*Servicio de asistencia social integral..*”, “*intervención psicológica...*”, “*protocolos de intervención integral...*”, es decir, definiciones muy genéricas que están en la línea de las descritas en la LOMPIVG y en la Conferencia Sectorial.
- Los convenios de colaboración establecían que surtirían efectos desde la firma de los mismos hasta el 31 de diciembre de 2009, sin perjuicio de la extensión de sus efectos hasta el 31 de marzo del ejercicio siguiente, si bien se entienden comprendidas en el mismo las actuaciones preparatorias que se correspondan con la ejecución de los programas establecidos para el año 2009 y su correspondiente ejercicio económico dado que al mismo se refiere la dotación presupuestaria para su financiación. En este sentido la mayoría de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía indicaron como fecha de puesta en marcha y justificación todo el año 2009, a excepción de Canarias y Ceuta que limitaron el periodo al último trimestre de 2009, la Comunitat Valenciana al segundo semestre de 2009 y la Comunidad Autónoma de Extremadura al último cuatrimestre de 2009.
- Seis Comunidades Autónomas presentaron, en sus justificaciones, remanentes de crédito no comprometidos (créditos autorizados menos créditos no comprometido: Illes Balears (28.090,00 euros), Canarias (162.036,30 euros), Aragón (71,64 euros), Extremadura (295,43 euros), Andalucía (2.031,47 euros) y Murcia (4.782,80 euros) así como la Ciudad Autónoma de Ceuta (25.336,05 euros). Estos remanentes de créditos deberán ser deducidos de los pagos que realice, en su caso, la DGVG en el ejercicio presupuestario 2010.
- En todos los convenios de colaboración se crearon unas Comisiones de Seguimiento (cláusula quinta) de composición paritaria, cuyo funcionamiento ha de atenerse a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de LRJAP-PAC, con el objeto de velar por el cumplimiento de lo establecido en el convenio. Sin embargo, no consta a este Tribunal que se hayan reunido dichas Comisiones al no existir actas al respecto, por lo que ningún órgano ha verificado el cumplimiento de lo establecido en el convenio. En consecuencia la DGVG debe potenciar las reuniones de las Comisiones de Seguimiento con el fin de garantizar el cumplimiento de lo establecido en los convenios de colaboración.

3.2.- ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

3.2.1.- Introducción

El 9 de julio de 2008, España firmó el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, que entró en vigor en España, el 1 de agosto de 2009.

Con el fin de propiciar la protección e integración de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual, el Consejo de Ministros aprobó el 12 de diciembre de 2008 el “*Plan Integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual*”, donde se contemplan 62 medidas dirigidas a la consecución fundamental de tres objetivos: atención y protección de las víctimas, sensibilización social y persecución del delito. Este Plan Integral establece una vigencia de tres años (2009-2012) y fue dotado con más de 44.000.000 de euros para su primer año de vigencia, creándose un Grupo Interministerial de Coordinación presidido por el Ministerio de Igualdad e integrado por representantes de otros siete Ministerios para el seguimiento y evaluación de dicho Plan.

En la reunión de la Conferencia Sectorial de Igualdad celebrada el 21 de enero de 2009 el Ministerio de Igualdad presentó el denominado Plan Integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el citado Plan Integral, el Consejo de Ministros aprobó el 6 de marzo de 2009 el Acuerdo por el que se constituye un Fondo de ayuda a las víctimas de trata de seres humanos con una dotación presupuestaria de 2.000.000 de euros, cuyo destino era subvencionar a entidades sin fines de lucro que tienen una trayectoria de atención y protección a mujeres víctimas de trata con el fin de desarrollar programas de atención y ayudas sociales a dichas víctimas.

3.2.2.- Procedimiento de concesión en el ejercicio 2009

En el ejercicio 2009, el gasto derivado de este programa estaba presupuestado en la aplicación económica 28.04.232C.484 “Atención a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral”, con una dotación inicial de 2.000.000 de euros, crédito presupuestado en la Sección 04 “Delegación del Gobierno para la Violencia de Género”. Sin embargo, su gestión correspondió a la Secretaría General de Políticas de Igualdad, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden de convocatoria de estas subvenciones.

Así la Orden IGD/1739/2009, de 26 de junio, convocó subvenciones públicas destinadas a programas de atención y ayudas sociales para las víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

Con posterioridad, el 7 de julio de ese mismo año se publicó una corrección de errores de esta Orden por la que se introdujo el apartado Primero.3, de gran trascendencia económica, ya que estipuló que “Se podrán subvencionar las actuaciones realizadas en el periodo comprendido desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2009”, es decir, mediante una “corrección de errores” el Ministerio de Igualdad permitía la presentación de documentación justificativa de gastos y, por tanto, la financiación de actividades desarrolladas por los beneficiarios, con anterioridad a la aprobación y publicación de la Orden de convocatoria de estas subvenciones.

El objeto y finalidad de la Orden IGD/1739/2009, fue “...la convocatoria de subvenciones, para el año 2009, en régimen de concurrencia competitiva, para programas de interés general destinados a la protección y ayudas sociales a las víctimas de trata con fines de explotación sexual”.

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado Cuarto de la citada Orden “Podrán ser solicitantes de esta subvención aquellas entidades de Derecho privado legalmente constituidas y sin ánimo de lucro, con implantación estatal o autonómica según sus estatutos, que estén inscritas en el registro correspondiente, que tengan personalidad jurídica propia y capacidad de obrar”.

En el apartado Segundo de dicha Orden, en relación con lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LGS, se estableció que “la cuantía de cada subvención quedará supeditada a la cantidad de proyectos que se resuelva adjudicar”.

Con respecto a los órganos competentes para la ordenación, instrucción y valoración de este procedimiento la citada Orden estableció que “El órgano competente para la ordenación del procedimiento de concesión será la Secretaría General de Políticas de Igualdad”.

Una vez finalizado el plazo de admisión de solicitudes establecido en la Orden IGD/1739/2009, se presentaron un total de 50 solicitudes de subvenciones, una de las cuales fue presentada fuera del plazo máximo establecido.

Con posterioridad, se efectuaron un total de 39 requerimientos de documentación adicional. Finalmente, once solicitudes de subvenciones fueron desestimadas ya que su objeto no formaba parte del establecido en la orden de convocatoria de subvenciones y, un total de 37 solicitudes, fueron admitidas a trámite para su valoración. Este Tribunal no ha apreciado incidencias entre las solicitudes presentadas, admitidas y rechazadas.

Con fecha 3 de noviembre de 2009 la Comisión de Evaluación emitió un Informe en el que figuraban relacionadas todas las solicitudes presentadas, y la valoración de cada solicitud. Asimismo señalaba los criterios de valoración que la Comisión de Evaluación utilizó para distribuir el crédito presupuestario asignado a este programa (2.000.000 de euros) entre las solicitudes admitidas. En la aplicación de estos criterios de valoración por parte de la Comisión de Evaluación, este Tribunal de Cuentas detectó las siguientes incidencias:

- En una primera fase, la Comisión de Evaluación aplicó al importe solicitado por cada entidad beneficiaria un porcentaje (el porcentaje resultante de la relación entre la puntuación final de cada proyecto y la valoración máxima establecida en la Orden de convocatoria de subvenciones que fue 72 puntos), por lo que la Comisión distribuyó un importe de 1.760.972,66 euros entre 36 de las entidades solicitantes (una de las beneficiarias renunció en principio a la subvención, por lo que no fue tenida en cuenta hasta la tercera fase).

En esta primera fase este Tribunal ha verificado un error por parte de la Comisión de Evaluación en el cálculo de la cantidad asignada a una entidad beneficiaria (*Hospital "San Juan de Dios"*), dado que se le asignó, indebidamente, un importe superior en 2.820 euros, provocando que el remanente a distribuir en las fases posteriores entre las distintas entidades fuese inferior.

- En una segunda fase, se procedió a distribuir el importe sobrante de la fase anterior (239.027,34 euros) entre las distintas entidades beneficiarias que constaba de dos partes:
 - a. La Comisión de Evaluación concedió hasta el 100% del importe solicitado pero sólo para los proyectos cuya puntuación final fue igual o superior a 36 puntos y hubieran solicitado una subvención inferior a 25.000 euros, por lo que la citada Comisión asignó 38.555,90 euros a 5 entidades beneficiarias.

En esta subfase, este Tribunal de Cuentas ha detectado que dos entidades beneficiarias (*Hermanas Oblatas del "Santísimo Redentor"* y *"Comunidad Jorbalán" RR. Adoratrices*) obtuvieron indebidamente financiación adicional, dado que sólo obtuvieron 34 puntos, lo que supuso un incumplimiento de los propios criterios aprobados por la citada Comisión, y provocó de nuevo, un exceso de financiación calculado por este Tribunal de Cuentas en 14.840 euros.

- b. Con el fin de agotar el crédito total de la convocatoria, la Comisión de Evaluación procedió a repartir el crédito sobrante (200.471,44 euros) aplicando unos porcentajes proporcionales en función de la puntuación obtenida.

De nuevo este Tribunal de Cuentas ha detectado que estos porcentajes proporcionales no fueron asignados correctamente, dado que no asignó cantidad alguna a tres

beneficiarios que reunían todos los requisitos establecidos en esta subfase por la propia Comisión de Evaluación, sin justificación para ello.

- En una tercera fase se comunicó a las 36 entidades beneficiarias el importe asignado inicialmente. Una de estas entidades renunció a la asignación y otras tres entidades vieron reducido el importe asignado, por lo que se generó un remanente de 197.614,06 euros, que fue objeto de reparto entre el resto de entidades aplicando los criterios establecidos en la primera fase, sin que existiera incidencia en este nuevo reparto.

Finalizado el proceso de valoración, el órgano competente, mediante Resolución de 15 de diciembre de 2009 procedió a la concesión de las subvenciones destinadas a programas de atención y ayudas sociales para las víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Dicha Resolución fue publicada en el BOE de fecha 28 de diciembre de 2009.

En la citada Resolución se aprobaron un total de 36 subvenciones a distintas entidades sin ánimo de lucro, figurando como principales beneficiarias dos órdenes religiosas (Adoratrices y Oblatas), Cáritas Española, la Federación de Mujeres Progresistas y dos Asociaciones (APRAMP y APIP), según se recoge en el Cuadro siguiente:

Cuadro nº 11

ENTIDADES BENEFICIARIAS DE LAS SUBVENCIONES DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE TRATA

NOMBRE DE LA ENTIDAD BENEFICIARIA	PRESUPUESTO SOLICITADO	PUNTUACIÓN	SUBVENCIÓN FINAL
AUXILIARES DEL BUEN -PASTOR "VILLA TERESITA"	18.492,00	54	18.492,00
ADORATRICES ESCLAVAS DEL. STMO. SACRAMENTO Y DE LA CARIDAD	42.100,00	52	40.461,50
OBLATAS DEL SANTÍSIMO REDENTOR - BARCELONA	38.900,00	51	37.264,26
ADORATRICES SANTA MICAELA	26.000,00	51	24.906,70
APRAMP	116.536,20	50	105.334,97
CEAR	166.500,00	50	155.918,93
A.M.P,"VICTORIA KENT"	54.348,00	50	51.736,60
ADORATRICES-PROYECTO ESPERANZA	49.425,57	49	46.395,76
CARITAS ESPAÑOLA	213.345,00	49	200.237,06
OBLATAS DE STMO. REDENTOR	62.850,00	49	58.988,52
MÉDICOS DEL MUNDO	100.146,00	47	92.785,27
ASOCIACIÓN PARA LA PROMOCIÓN E INSERCIÓN PROFESIONAL APIP	328.227,00	47	269.527,15
GENERA-AS EN DEFENSA DELS DRETS DE LOS DONES	26.000,00	47	25.900,00
ASOCIACIÓN COMISIÓN CATÓLICA ESPAÑOLA DE MIGRACIÓN' (ACCEM)	98.290,00	45	82.998,04
CRUZ BLANCA	113.110,16	45	20.545,44
ADORATRICES DE MÁLAGA	44.697,64	45	34.774,76
ADORATRICES ESCLAVAS DEL SANTÍSIMO Y DE LA CARIDAD	108.304,50	44	82.961,24
CENTRO DE DIA ALBOR HERMANAS OBLATAS	30.000,00	44	22.980,00
HERMANAS OBLATAS DEL SANTÍSIMO REDENTOR	23.110,00	44	23.110,00
UGT ARAGÓN	25.896,00	43	19.680,58
OBLATAS DEL SANTÍSIMO REDENTOR - BILBAO	24.000,00	42	24.000,00
ONGD ECOS DO SUR	36.369,29	41	26.986,01
ASOCIACIÓN IN GÉNERO"	100.000,00	41	18.500,00
ASOCIACIÓN PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE MUJERES EN RIESGO SOCIAL	40.995,28	40	26.562,30
HH. JOSEFINAS DE LA STMA. TRINIDAD	31.860,00	40	18.801,79
OBLATAS DEL SANTÍSIMO REDENTOR BALEARES	97.894,00	38	44.000,00
ASOCIACIÓN DE MUJERES MALVALUNA	54.997,44	36	27.498,72
ASOCIACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE EXTREMADURA	53.731,00	36	26.865,72
HERMANAS OBLATAS DEL SANTÍSIMO REDENTOR	12.000,00	34	12.000,00
COMUNIDAD JORBALÁN- RR. ADORATRICES	16.000,00	34	16.000,00
CENTRO JUVENIL STA. MICAELA RR. ADORATRICES	117.913,00	34	55.419,11
HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS	40.250,00	34	21.737,50
APRAMU	37.331,69	34	17.545,89
FUNDACIÓN IGENUS	71.926,29	30	30.209,04
FEDERACIÓN DE MUJERES PROGRESISTAS	674.520,47	21	202.356,14
MUJERES EN ZONA DE CONFLICTO	58.996,52	20	16.519,00
TOTALES	3.155.063,05		2.000.000,00

Por lo que respecta al pago y justificación del gasto de estas subvenciones este Tribunal de Cuentas considera necesario poner de manifiesto lo siguiente:

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado Décimo.3 de la Orden IGD/1739/2009 *“El plazo máximo para resolver y notificar la resolución a las entidades beneficiarias será de seis meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente convocatoria”*.

Así dado que la publicación de esta convocatoria de subvenciones se efectuó con fecha 30 de junio de 2009, el plazo máximo de resolución y notificación se agotó el día 30 de diciembre de 2009, debiendo posteriormente las asociaciones adjudicatarias comunicar por escrito la aceptación o renuncia a la subvención concedida. A este respecto conviene recordar que finalmente la resolución de concesión de estas subvenciones fue efectuada con fecha 15 de diciembre de 2009.

Por otro lado, con respecto al pago y justificación del gasto con fecha 20 de noviembre de 2009 se publicó en el BOE la Orden IGD/3121/2009, de 12 de noviembre, por la que se modificó la Orden IGD/1739/2009, donde se señaló que *“El pago de las subvenciones se realizará una vez notificada la resolución de concesión y previa presentación de una declaración jurada por parte de las entidades beneficiarias en la que se certifique que las actuaciones se han iniciado antes del 10 de diciembre de 2009”*.

Con respecto a la justificación de los gastos señaló que *“la justificación de los gastos realizados hasta 31 de diciembre de 2009 se podrá presentar ante el Ministerio de Igualdad hasta el 31 de marzo de 2010”*, adoptando la modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto en los términos previstos en el artículo 72 del RLGS.

A la fecha en que este Tribunal de Cuentas finalizó los trabajos de fiscalización en la sede del Ministerio de Igualdad (30 de abril de 2010) una entidad beneficiaria no había remitido la cuenta justificativa completa de los gastos realizados como consecuencia del desarrollo de estos proyectos, por lo que la DGVG inició el expediente de reintegro. Posteriormente la entidad beneficiaria presentó sus alegaciones que fueron aceptadas por la Secretaría General de Políticas de Igualdad por lo que, mediante Resolución de 11 de junio de 2010 se decretó el archivo del expediente.

Con respecto a las entidades que habían remitido la citada documentación justificativa de conformidad con lo dispuesto en la Orden de concesión de subvenciones, la situación a 30 de abril de 2010, fecha de finalización de los trabajos de fiscalización en la sede del Ministerio de Igualdad era la siguiente:

- Respecto a las cuentas justificativas presentadas por 17 entidades beneficiarias, la Secretaría General de Políticas de Igualdad concedió un plazo de quince días, a partir del día siguiente a la recepción de la notificación, para la subsanación de deficiencias en la cuenta justificativa.
- Respecto a las cuentas presentadas por 18 entidades beneficiarias, la Secretaría General de Políticas de Igualdad manifestó que se encontraban en fase de revisión a dicha fecha.

Conviene recordar que la Secretaría General de Políticas de Igualdad no dispone de un plazo máximo para la revisión de las cuentas justificativas, salvo el plazo de cuatro años de prescripción, no obstante, este Tribunal considera que el Plan Anual de Actuación que debió aprobar el órgano gestor de estas subvenciones debería haber establecido un plazo concreto de revisión.

Por otra parte, a requerimiento de este Tribunal, con fecha 6 de mayo de 2010 la Secretaría General de Políticas de Igualdad ha comunicado que a dicha fecha estas subvenciones no habían sido comunicadas aún a la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

No obstante, a juicio de este Tribunal, la forma idónea de garantizar que no se financian indebidamente determinados gastos es mediante el estampillado de los documentos de gastos, tal y como establece el artículo 30.4 LGS y 73 del RLGS, actuación no exigida en la Orden de convocatoria de estas subvenciones.

3.2.3.- Concurrencia con otro tipo de subvenciones

Como ya se ha comentado anteriormente, los proyectos financiados en esta materia con cargo al presupuesto de la DGVG, se encuentran enmarcados dentro del “*Plan Integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual*”, cuyo desarrollo y ejecución afecta, al menos, a ocho Ministerios, destinándose en el ejercicio 2009 un total de 44.000.000 de euros con el fin de financiar acciones relacionadas con el citado Plan. Ante esta situación, existe un evidente riesgo de concurrencia de subvenciones entre las convocadas por el Ministerio de Igualdad y las convocadas con cargo al Presupuesto de otros Ministerios involucrados en este Plan Integral.

Con independencia de esta posible concurrencia de subvenciones, este Tribunal de Cuentas ha observado que, en los ejercicios 2008 y 2009, se concedieron subvenciones por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (o tras la reestructuración de departamentos ministeriales Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, o Ministerio de Sanidad y Política Social), para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, subvencionando con carácter prioritario los “*programas para mujeres dirigidos a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, en todas sus manifestaciones: violencia de género, tráfico con fines de explotación sexual (prostitución) y delitos contra la libertad sexual*”, es decir, programas coincidentes, o bien muy similares, a los programas convocados y subvencionados por el Ministerio de Igualdad en aplicación del Plan Integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

Así, las entidades beneficiarias de estas subvenciones fueron también organizaciones no gubernamentales y entidades sin ánimo de lucro, al igual que las convocadas por el Ministerio de Igualdad, coincidiendo en varias ocasiones el nombre de la entidad beneficiaria, así como existiendo mucha similitud en el nombre de los proyectos subvencionados.

Así, este Tribunal de Cuentas ha observado la posible concurrencia de proyectos subvencionados entre las subvenciones concedidas en el año 2008 por el Ministerio de Educación, Política Social y Deportes (Resolución de 30 de diciembre de 2008) y las concedidas por el Ministerio de Igualdad mediante Resolución de 15 de diciembre de 2009 que se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro nº 12

POSIBLE CONCURRENCIA EN LA PERCEPCIÓN DE SUBVENCIONES

ENTIDAD BENEFICIARIA	MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES/DE EDUCACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE		MINISTERIO DE IGUALDAD	
	PROYECTO SUBVENCIONADO	IMPORTE	PROYECTO SUBVENCIONADO	IMPORTE
APRAMP	Piso de atención a mujeres víctimas de tráfico y explotación sexual	131.500,00	Proyecto Integral a mujeres víctimas de trata	105.334,97
Asociación de mujeres progresistas "Victoria Kent"	Programa de actuación Integral ante situaciones de violencia dirigido a las mujeres que ejercen la prostitución	30.000,00	Programa multidisciplinar para la intervención integral de las víctimas de trata	51.736,60
Cáritas Española	Programas dirigidos a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en todas sus manifestaciones: violencia de género, tráfico con fines de explotación sexual, y delitos contra la libertad sexual	110.000,00	Acompañamiento, asesoría y recursos de acogida para mujeres, víctimas de trata	200.237,06

Conviene recordar que la concurrencia de subvenciones en un mismo beneficiario e incluso para la misma finalidad, no está prohibida en la LGS, sino que las subvenciones recibidas aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas o ingresos no deben superar el coste de la actividad, por lo que la DGVG debe exigir de estos beneficiarios la acreditación de estos extremos.

Por otra parte, esta misma concurrencia de subvenciones, ha sido observada por este Tribunal de Cuentas en las entidades beneficiarias y los proyectos financiados por parte del Instituto de la Mujer en el ejercicio 2009, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Igualdad a través de la Secretaría General de Políticas de Igualdad.

Así, en el año 2009, el Instituto de la Mujer convocó, mediante Resolución de 13 de julio, la concesión de subvenciones y con fecha 14 de diciembre resolvió su convocatoria publicando las entidades beneficiarias de dichas subvenciones.

De acuerdo con lo dispuesto en su convocatoria, los programas prioritarios susceptibles de ser financiados son *“los dirigidos a prevenir y erradicar todo tipo de violencia contra las mujeres. El objetivo de estos programas es desarrollar actuaciones de sensibilización, para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, en todas sus manifestaciones; es decir, violencia de género, violencia doméstica, violencia en el trabajo, tráfico de mujeres, agresiones sexuales u cualquier otra que pudiera tener relación con el género”*.

Tal y como se puede observar, en primer lugar el objeto de estas subvenciones fue muy similar al recogido anteriormente en las órdenes de convocatoria de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para el ejercicio 2008.

Pero a mayor abundamiento, existe una gran similitud y con ello, una posible concurrencia de subvenciones, entre las entidades beneficiarias y los proyectos subvencionados por la Orden IGD/1739/2009 del Ministerio de Igualdad y las anteriormente referidas por el Instituto de la Mujer, por lo que la DGVG debe realizar las actuaciones oportunas para verificar que las subvenciones recibidas por estos beneficiarios no superan el coste de la actividad.

En el Cuadro siguiente se reflejan algunos posibles supuestos de concurrencia entre las subvenciones concedidas con cargo al Presupuesto de la DGVG y a las concedidas por el Instituto de la Mujer en el ejercicio 2009:

Cuadro nº 13

POSIBLE CONCURRENCIA EN LA PERCEPCIÓN DE SUBVENCIONES

ENTIDAD BENEFICIARIA	INSTITUTO DE LA MUJER		DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	
	PROYECTO SUBVENCIONADO	IMPORTE	PROYECTO SUBVENCIONADO	IMPORTE
APRAMP	Rompiendo redes de trata: prevenir y sensibilizar para erradicar la trata de mujeres con fines de explotación sexual	14.280,00	Proyecto Integral a mujeres víctimas de trata	105.334,97
Mujeres en zona de conflicto	II Encuentro de Entidades: Instrumentos y estrategias de la Cooperación Española para combatir la trata de personas con fines de explotación sexual	10.000,00	Instrumentos y estrategias de la Cooperación Española para combatir la trata	16.519,00
Médicos del Mundo	Sensibilización de la población general para la prevención de trata de mujeres con fines de explotación sexual	36.250,00	Acciones de identificación y derivación de víctimas de trata	92.785,27

Ante estas situaciones puestas de manifiesto por este Tribunal de Cuentas, donde existe concurrencia de subvenciones dado que las entidades beneficiarias son las mismas y los proyectos subvencionados tienen gran similitud y todos fueron financiados con cargo al Presupuesto de distintos Ministerios e, incluso, con cargo al presupuesto de un mismo Ministerio (en este caso, Ministerio de Igualdad), este Tribunal de Cuentas considera necesario que por parte del Ministerio de Igualdad, se adopten las medidas necesarias tendentes a verificar que las subvenciones concedidas no superen el coste de la actividad, analizando y efectuando un seguimiento adecuado de las entidades beneficiarias y proyectos financiados, evitando de esta forma la posibilidad de exceso de financiación de un mismo proyecto por parte de diferentes Ministerios.

4.- SUBVENCIONES DIRECTAS CONCEDIDAS CON CARGO A LOS CRÉDITOS DE LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

4.1.- INTRODUCCIÓN

En el ejercicio 2009, el programa de “*Actuaciones para la prevención integral de la violencia de género*”, tenía aprobado transferencias de capital, por los siguientes conceptos:

- Aplicación presupuestaria 28.04.232C.780 “*Convenio con la Fundación José María de Llanos*” dotada con un importe de 1.000.000 de euros.
- Aplicación presupuestaria 28.04.232C.750 “*Convenio con la Comunidad Autónoma de Extremadura para la creación de un Centro de ayuda integral para mujeres maltratadas en Badajoz*” dotada con un importe de 200.000 euros.
- Aplicación presupuestaria 28.04.232C.751 “*Convenio con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la creación de un Centro de ayuda integral para mujeres maltratadas en Albacete*” dotada con un importe de 200.000 euros.

Estas transferencias de capital fueron aprobadas por la DGVG, en el ejercicio 2009, a través de subvenciones de concesión directa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.2.a) de la LGS donde se preceptúa que *“Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones: a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado,...*”.

Por su parte el artículo 28.1 de la LGS en concordancia con lo dispuesto en el artículo precitado preceptúa que *“Los convenios de colaboración serán el instrumento habitual para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado,...*”.

En base a lo dispuesto anteriormente, en el ejercicio 2009 estas subvenciones fueron concedidas por la DGVG de forma directa, formalizándose los correspondientes convenios de colaboración entre el Ministerio de Igualdad y la Fundación José María de Llanos y las Comunidades Autónomas beneficiarias de las subvenciones.

Por su parte, la Disposición adicional de la Orden comunicada de 18 de noviembre de 2009 por la que se aprueba el procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración a celebrar por el Ministerio de Igualdad y sus organismos públicos adscritos, señala que los convenios que tengan por objeto una subvención de concesión directa se excluyen del ámbito de aplicación de esta Orden, salvo en lo que se refiere a su tramitación, archivo, registro y seguimiento.

4.2.- SUBVENCIÓN DIRECTA CONCEDIDA A LA FUNDACIÓN JOSÉ MARÍA DE LLANOS Y FINANCIADA POR LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

De acuerdo con el Real Decreto 1723/2007, de 21 de diciembre, la Fundación José María Llanos es una entidad especializada en atención a la población de riesgo de exclusión social que tiene la posesión de un solar, en régimen de comodato con la Fundación Santa María del Pozo, recurso que resulta de gran utilidad para construir un centro para acoger tanto a las mujeres víctimas de violencia de género como a sus hijos.

4.2.1.- Procedimiento de concesión

Desde el año 2007 hasta 31 de diciembre de 2009, la DGVG ha venido concediendo, con carácter anual, una subvención, en régimen de concesión directa, a la Fundación José María de Llanos para el desarrollo de un proyecto de construcción y puesta en funcionamiento de un Centro de Acogida, Formación y Empleo de mujeres víctimas de violencia de género.

Los supuestos de concesión directa de subvenciones se encuentran recogidos en el artículo 22.2 de la LGS donde se preceptúa que *“Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:*

- a) *Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.*
- b) *Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.*

- c) *Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública”.*

Dentro del procedimiento de concesión directa, a lo largo de estos ejercicios se ha modificado el procedimiento específico de concesión de esta subvención a la Fundación José María de Llanos, tal y como se refleja en el Cuadro siguiente:

Cuadro nº 14

PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DIRECTA

EJERCICIO	NORMATIVA APLICABLE	IMPORTE CONCEDIDO
2007	Artículo 22.2.c) LGS	153.964
2008	Artículo 22.2.c) LGS	1.000.000
2009	Artículo 22.2.a) LGS	1.000.000
2010	Artículo 22.2.a) LGS	847.000
TOTAL		3.000.964

A continuación se recogen las incidencias más significativas observadas por este Tribunal de Cuentas en la tramitación de esta subvención de concesión directa, diferenciada por año de concesión, ya que de acuerdo con el apartado específico de concesión de esta subvención, su procedimiento fue diferente.

4.2.2.- Subvención directa concedida en el ejercicio 2007

El Real Decreto 1723/2007, de 21 de diciembre, reguló la concesión directa de una subvención a la Fundación José María de Llanos para el desarrollo del proyecto de construcción y funcionamiento de un Centro de Acogida, Formación y Empleo de mujeres víctimas de violencia de género, donde se garantiza el derecho a la asistencia social integral de estas mujeres durante al menos 30 años desde su puesta en funcionamiento.

De acuerdo con lo dispuesto en su artículo 2 relativo al procedimiento de concesión “*Se autoriza la concesión directa de la subvención objeto de este real decreto, atendiendo al carácter singular que se deriva de las excepcionales circunstancias en que ha de realizarse la actividad subvencionada y dado que concurren razones de interés público, social y humanitario que determinan la improcedencia de su convocatoria pública, al amparo de lo previsto en el artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el artículo 67 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el reglamento de la ley, en relación con lo establecido en los apartados 2 y 3 del artículo 28 de dicha ley”.*

Dado el carácter excepcional de estas subvenciones de concesión directa, tal y como establece el mencionado artículo 22.2.c) de la LGS, la Memoria Justificativa del Interés Público y Social fundamentó este procedimiento de concesión en los siguientes argumentos:

“Las razones de interés público que avalan la concesión directa de esta subvención derivan de la decisión del Consejo de Ministros de otorgar prioridad a la garantía

uniforme del derecho a la asistencia social integral de las víctimas de violencia de género en todo el territorio, reflejada, en la inclusión de esta medida en uno de los ejes principales de intervención del Plan Nacional.

Por otra parte, existen claras razones de interés social para su aprobación, derivadas de la urgente necesidad de poner en marcha un centro de acogida, de tal forma que se dé respuesta a las necesidades de atención urgente a las mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas que requieren servicios y atención adecuada y especializada en el marco del derecho a la asistencia social integral consagrado en la LOMPIVG”.

A juicio de este Tribunal de Cuentas las razones de interés público y social expuestas en la citada Memoria no justifican debidamente, tal y como exige el mencionado artículo 22.2.c) de la LGS, la concesión de forma directa de esta subvención a favor de la Fundación José María de Llanos, ya que el único argumento viene recogido en la Exposición de motivos del Real Decreto 1723/2007 donde se manifiesta que “... se justifica la concesión de una subvención directa a la Fundación José María de Llanos, entidad especializada en la atención a la población en riesgo de exclusión social que tiene la posesión mediante contrato de comodato con la Fundación Santa María del Pozo, de una parcela de 1.400 metros cuadrados que se integra en otra de unos 5.000 metros cuadrados...”.

Así, en primer lugar, no queda acreditado en el expediente facilitado a este Tribunal de Cuentas la especialización de esta Fundación en la atención a la población en riesgo de exclusión social, así como la primacía de esta Fundación con respecto a otras instituciones que puedan dedicarse a estos fines sociales, situación que motivó que los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 2009 y 2010 consignaran estas subvenciones nominativamente.

Por otro lado, la fundamentación basada en la posesión, mediante contrato de comodato, de la parcela reseñada no constituye razón justificativa suficiente que determine la concesión directa de esta subvención a favor de la citada Fundación, máxime cuando dicho título de posesión no parece el más idóneo para abordar la construcción de un centro de acogida con un presupuesto tan elevado, dado que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.740 y siguientes del Código Civil, el contrato de comodato implica la cesión, por un cierto tiempo, de un bien para su uso (en este supuesto el suelo), con la condición de devolverlo posteriormente.

Así, este Tribunal de Cuentas considera que el Ministerio de Igualdad debió haber argumentado adecuadamente la justificación de las razones de interés público y social que conllevaron la utilización del régimen de concesión directa en lugar del régimen de concurrencia competitiva, dado que este último es el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones, tal y como estipula el artículo 22.1 de la mencionada LGS.

Este mismo criterio ya fue puesto de manifiesto por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda en su Informe de 17 de diciembre de 2007 al proyecto de Real Decreto.

Por otro lado, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 2.2 del citado Real Decreto 1723/2007 “La concesión se realizará mediante resolución de la Secretaría General de Políticas Igualdad”. Esta resolución fue suscrita por la Secretaria General de Políticas de Igualdad con fecha 27 de diciembre de 2007, ascendiendo el importe de concesión, para el ejercicio 2007, a un total de 153.964 euros, de conformidad con lo recogido en el artículo 6 del mencionado Real Decreto 1723/2007.

Por su parte el apartado 3 del artículo 2 del tan mencionado Real Decreto 1723/2007 estableció que *“Una vez realizada la concesión, se suscribirá un convenio de colaboración con la Fundación José María de Llanos beneficiaria de la subvención en el que se establecerán las condiciones y compromisos aplicables de conformidad con la posibilidad prevista en el artículo 28 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones”*.

Sin embargo, de acuerdo con la documentación obrante en el expediente facilitado a este Tribunal de Cuentas dicho convenio de colaboración no fue formalizado para la subvención de concesión directa del año 2007, lo cual supone un incumplimiento de lo estipulado en el citado artículo 2.3 del Real Decreto 1723/2007.

4.2.3.- Subvención directa concedida en el ejercicio 2008

4.2.3.1.- PROCEDIMIENTO

En el ejercicio 2008, de nuevo, el procedimiento de concesión directa de la subvención a favor de la Fundación José María de Llanos se articuló a través del artículo 22.2.c) de la LGS y el artículo 67 de su Reglamento, dado que, de acuerdo con lo manifestado por la DGVG concurrían razones de interés público, social y humanitario que determinaban la improcedencia de su convocatoria pública.

El Real Decreto 1137/2008, de 4 de julio, reguló la concesión directa de una subvención a la Fundación José María de Llanos para el desarrollo del proyecto de construcción y funcionamiento de un centro de acogida, formación y empleo de mujeres víctimas de violencia de género.

La Memoria Explicativa, la Memoria Económica, el Informe sobre impacto por razón de sexo y la Memoria Justificativa del interés público y social de la subvención elaborados por la entonces Delegación Especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer no fueron firmados ni rubricados por ningún órgano responsable. Con respecto a su contenido es idéntico a los informes emitidos para el Real Decreto del año 2007, a excepción de la Memoria Económica donde se establece que el compromiso del Estado es subvencionar un importe de 3.000.000 de euros, es decir, el 65,5% de la inversión cuyo total se cifra en 4.580.491 euros.

Este Tribunal de Cuentas, como ha señalado anteriormente, considera que el Ministerio de Igualdad debió haber argumentado adecuadamente la justificación de las razones de interés público y social que conllevan la utilización del régimen de concesión directa en lugar del régimen de concurrencia competitiva recogido en el artículo 22.1 de la citada LGS, de la misma forma que tampoco se acreditó de manera fehaciente la exclusividad existente a favor de la Fundación José María de Llanos, no considerando suficiente la posesión de una parcela en régimen de comodato para fundamentar la concesión de esta subvención a favor de la citada Fundación, máxime teniendo en cuenta el elevado importe global de la subvención (3.000.000 de euros).

De la misma forma, la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda volvió a reiterarse, en este proyecto de Real Decreto para subvencionar la anualidad de 2008, en la falta de argumentos ofrecidos por la entonces Delegación Especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer para articular esta subvención mediante el procedimiento de concesión directa establecido en el artículo 22.2.c) de la LGS, defendiendo su tramitación mediante el procedimiento de concurrencia competitiva.

La concesión de esta subvención se realizó mediante Resolución de la DGVG con fecha 25 de septiembre de 2008 por un importe de 1.000.000 de euros.

4.2.3.2.- CONVENIO DE COLABORACIÓN

En base a lo dispuesto en el artículo 28.1 de la LGS y en el artículo 5 del Real Decreto 1137/2008, con fecha 3 de octubre de 2008, se formalizó un convenio de colaboración entre la Secretaría General de Políticas de Igualdad y la Fundación José María de Llanos, por el que se canalizan subvenciones directas a favor de la citada Fundación para la realización del proyecto de construcción y puesta en funcionamiento de un centro de acogida, formación y empleo de mujeres víctimas de violencia de género.

Analizada la tramitación y contenido de este convenio de colaboración, este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes incidencias:

1. No consta en el expediente facilitado a este Tribunal de Cuentas el Informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Igualdad, exigido por la Orden Ministerial comunicada, de 18 de noviembre de 2008, por la que se aprueba el procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración celebrados por el Ministerio de Igualdad y sus organismos públicos adscritos, ya que el Informe facilitado de fecha 21 de abril de 2008 se refiere al “*proyecto de convenio por el que se canaliza una subvención concedida por Resolución de la Secretaría General de Políticas de Igualdad, de 27 de diciembre de 2007*”, es decir, se refiere sólo y exclusivamente al convenio de colaboración que debió de formalizarse para la subvención concedida en la anualidad del ejercicio 2007, que finalmente no fue formalizado.
2. Este Tribunal ha observado incongruencia en el clausulado de este convenio aplicable a la subvención del ejercicio 2008, ya que en los apartados Quinto y Sexto de su Exposición fundamenta la subvención concedida dentro del artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003 (razones de interés público, social, económico o humanitario), mientras que en el apartado Séptimo estipula que “*el artículo 28.1 de la LGS prevé que los convenios sean el instrumento habitual para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado*”, es decir, ampara dicha subvención dentro del artículo 22.2.a) de la citada LGS.
3. En la cláusula Décima del convenio se crea una Comisión de Seguimiento presidida por el Delegado del Gobierno para la Violencia de Género, o persona en quien éste delegue y compuesta por cuatro miembros, dos por cada una de las partes firmantes del convenio, cuyas funciones son el seguimiento de la ejecución del proyecto subvencionado en sus aspectos económicos y técnicos.

Dicha Comisión establece que “*La Comisión se reunirá, al menos, una vez al semestre*”. Sin embargo, de la documentación aportada a este Tribunal se deduce que dicha Comisión sólo se ha reunido en fecha 3 de noviembre de 2009 a requerimiento de la información solicitada por este Tribunal de Cuentas, lo cual supone que durante el primer semestre del año 2009 no se celebró ninguna reunión de la citada Comisión incumpléndose, por tanto, lo dispuesto en dicha cláusula.

4. Con respecto a la compatibilidad con otras subvenciones la cláusula quinta del convenio establece que “*las subvenciones a que el presente convenio se refiere son compatibles con cualesquiera otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad*

procedentes de cualquier Administración o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de Organismos Internacionales.

La Fundación deberá comunicar a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género la obtención de cualquiera de los recursos citados.

El importe de las subvenciones en ningún caso podrá superar, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos el coste de la actividad subvencionada”.

A este respecto es necesario señalar que con fecha 15 de julio de 2008, la Ministra de Igualdad, el Alcalde del Ayuntamiento de Madrid y el Presidente de la Fundación José María de Llanos suscribieron el Protocolo General de colaboración entre el Ministerio de Igualdad, el Ayuntamiento de Madrid y la Fundación José María de Llanos para establecer los compromisos generales para la construcción y puesta en funcionamiento de un Centro de Acogida, Formación y Empleo de mujeres víctimas de violencia de género.

De acuerdo con la estipulación segunda del citado Protocolo el Ministerio de Igualdad “se compromete a promover la realización de las actuaciones y de los trámites necesarios para subvencionar la construcción y puesta en funcionamiento de un centro de acogida,...., en la cuantía estimada de 3.000.000 de euros, así como facilitar a la Fundación el asesoramiento técnico necesario ”.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid se compromete a “subvencionar la construcción del Centro de Atención Integral a Mujeres, dentro del complejo del Centro de Acogida, Formación y Empleo de mujeres víctimas de violencia de género, en la cantidad estimada de 1.500.000 euros” así como a “trasladar a la Fundación las prescripciones genéricas utilizadas para la construcción de Centros de Atención Integral a mujeres de la Red municipal”.

Por último, la Fundación José María de Llanos se compromete a “aportar la parcela de 1.400 metros cuadrados para la construcción del mencionado Centro, que posee en régimen de comodato”, “adaptar la construcción del Centro a las prescripciones que le sean facilitadas por el Ministerio de Igualdad y el Ayuntamiento de Madrid” y “destinar la construcción a la finalidad objeto del presente Protocolo General, al menos, durante el plazo de 30 años, a partir de su puesta en funcionamiento”.

En su estipulación Quinta también se crea una Comisión de Seguimiento presidida por el Delegado del Gobierno para la Violencia de Género, o persona en quién éste delegue, formada por seis integrantes, dos por cada una de las partes firmantes del Protocolo.

Sus funciones son principalmente poner en conocimiento de las Administraciones subvencionadoras el seguimiento de la ejecución del proyecto subvencionado, reuniéndose para este fin, al menos, una vez al semestre.

Sin embargo, de acuerdo con la información obrante en el expediente, no consta que se haya celebrado ninguna reunión de la citada Comisión lo cual supone un incumplimiento de lo dispuesto en la citada cláusula quinta del Protocolo General.

Además, a juicio de este Tribunal de Cuentas, esta falta de reuniones tanto de la Comisión de Seguimiento creada por este Protocolo General, como de la Comisión creada por el convenio formalizado con fecha 3 de octubre de 2008 entre la Secretaría General de Políticas de Igualdad y la Fundación José María de Llanos cuyo cometido principal es controlar el seguimiento de la ejecución del proyecto subvencionado, pudo provocar, como se pone de

manifiesto en el epígrafe 3.2.6 siguiente, importantes retrasos en la ejecución de la inversión planificada inicialmente, así como incrementos presupuestarios en la misma.

4.2.4.- Subvención directa concedida en el ejercicio 2009

En el ejercicio 2009 el Ministerio de Igualdad concedió una subvención directa a favor de la citada Fundación articulada de conformidad con lo preceptuado en el artículo 22.2.a) de la LGS y en el artículo 65 de su Reglamento donde se regula el procedimiento de concesión de las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 65.1 del RLGS *“...son subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado,..., aquellas cuyo objeto, dotación presupuestaria y beneficiario aparecen determinados expresamente en el estado de gastos del presupuesto”*, requisitos que se cumplen en la subvención de concesión directa para el año 2009.

Continúa disponiendo el apartado 3 del citado artículo anterior que *“El procedimiento para la concesión de estas subvenciones se iniciará de oficio por el centro gestor del crédito presupuestario al que se imputa la subvención, o a instancia del interesado, y terminará con la resolución de concesión o el convenio”*, señalando posteriormente que *“... el acto de concesión o el convenio tendrá el carácter de bases reguladoras de la concesión a los efectos de lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones”*.

La anualidad del ejercicio 2009, por importe de 1.000.000 de euros, se articuló mediante la suscripción, con fecha 5 de junio de 2009, de un *“convenio por el que se canaliza una subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 a favor de la Fundación José María de Llanos, para la realización del proyecto de construcción y puesta en funcionamiento de un Centro de acogida, formación y empleo de mujeres víctimas de violencia de género”* entre la Ministra de Igualdad y el Presidente de la Fundación José María de Llanos.

Este convenio de colaboración suscrito con fecha 5 de junio de 2009 cumple los requisitos mínimos exigidos por el artículo 65.3 del RLGS. No obstante, es necesario señalar que la cláusula undécima del convenio crea una Comisión de Seguimiento, presidida por el Delegado del Gobierno para la Violencia de Género y compuesta por cuatro miembros, dos por cada una de las partes firmantes del convenio, cuyas funciones son, principalmente, el seguimiento de la ejecución del proyecto subvencionado, en sus aspectos económicos y técnicos. Esta cláusula señala que la Comisión se reunirá, al menos, una vez al semestre, sin embargo, de acuerdo con la información aportada a este Tribunal de Cuentas en el año 2009 no se efectuó ninguna reunión de la misma.

4.2.5.- Justificación de las subvenciones directas concedidas

Con respecto al examen y comprobación efectuado por la DGVG respecto a la justificación de las subvenciones concedidas a la Fundación José María de Llanos es necesario diferenciar las distintas anualidades con el fin de verificar el cumplimiento de la normativa aplicable, así como los plazos establecidos para su justificación.

Conviene recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32 de la LGS el órgano concedente de la subvención, debe comprobar la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad para la que fue concedida la

subvención, por lo que las deficiencias que se exponen a continuación deben ser analizadas por la DGVG y, en su caso, adoptar las medidas oportunas.

4.2.5.1.- EXAMEN DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA ANUALIDAD CONCEDIDA EN EL AÑO 2007

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.2 del Real Decreto 1723/2007, de 21 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la citada Fundación por un importe de 153.964 euros *“La Fundación José María de Llanos deberá justificar la realización de las actividades objeto de la subvención regulada en este real decreto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el artículo 69 y siguientes del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el reglamento de la ley”*.

Continúa señalando el apartado tercero del citado artículo que *“La justificación debe incluir una memoria final en la que se acredite que las obras han finalizado a 31 de diciembre de 2009”*.

Finalmente en su apartado Cuarto expone que *“Esta justificación se realizará mediante la presentación de una memoria de evaluación final que incluya las actividades realizadas junto con los resultados obtenidos y una memoria económica relativa al gasto de la subvención que incluya certificado general del gasto efectuado, relación pormenorizada de gastos de los servicios y actividades ejecutadas”*.

De acuerdo con lo dispuesto anteriormente, el citado Real Decreto no estableció ningún plazo de rendición de la cuenta justificativa relativa a la subvención concedida en la anualidad del ejercicio 2007.

A este respecto conviene recordar que el artículo 30.2 de la LGS señala que *“La forma de la cuenta justificativa y el plazo de rendición de la misma vendrán determinados por las correspondientes bases reguladoras de las subvenciones públicas. A falta de previsión de las bases reguladoras, la cuenta deberá incluir declaración de las actividades realizadas que han sido financiadas con la subvención y su coste, con el desglose de cada uno de los gastos incurridos, y su presentación se realizará, como máximo, en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo para la realización de la actividad”*.

La base reguladora de la subvención concedida en el año 2007 fue el Real Decreto 1723/2007 ya que, como se ha comentado anteriormente, en el citado ejercicio no se formalizó convenio de colaboración.

Su justificación se produjo con fecha 26 de marzo de 2008, es decir, dentro del plazo de tres meses desde la finalización del plazo para la realización de la actividad, y mediante la modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto recogida en los artículos 69 y 72 del RLGS, aportando tanto la Memoria de evaluación final como la memoria económica.

Con respecto a la Memoria de evaluación es necesario señalar que en la misma se estableció que la fecha de finalización prevista para la construcción del centro sería diciembre de 2009, plazo que como se expone en el subapartado siguiente no fue cumplido.

Por otro lado, en dicha Memoria se manifestó que los objetivos y actividades desarrolladas en el año 2007 con respecto a la subvención concedida en dicha anualidad fueron la *“redacción del proyecto de ejecución y del estudio de seguridad y salud para la ejecución del centro”*.

Por su parte, la Memoria económica aportada cumple con los requisitos recogidos en el artículo 30 de la LGS y 72 del RLGS. Sin embargo, respecto a los tres presupuestos solicitados para la contratación de la redacción del proyecto por parte de la Fundación José María de Llanos en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31.3 de la LGS y 72.2.f) de su Reglamento es necesario señalar las siguientes incidencias que debieron ser tenidas en cuenta por la DGVG en el examen del expediente de justificación de esta subvención:

- En primer lugar, resulta muy significativo que la empresa adjudicataria (Gaforidis, S.L.) de la redacción del proyecto de ejecución y estudio de seguridad y salud presentase una oferta económica por un importe exacto al importe de la subvención concedida por la DGVG a la Fundación José María Llanos, es decir, por un importe de 153.964 euros.
- En segundo lugar, también resulta muy significativo el escaso tiempo transcurrido entre la presentación del presupuesto del proyecto por parte de la citada empresa (26 de diciembre de 2007) y la fecha de expedición de la factura por los trabajos realizados (28 de diciembre de 2007), es decir, tan solo dos días. Todo lo anterior parece denotar que la citada empresa ya conocía que iba a ser adjudicataria del citado trabajo, por lo que presentó su presupuesto por el importe exacto de la subvención concedida por la DGVG, lo cual incumpliría los principios de transparencia y objetividad que rigen todo procedimiento de gestión de subvenciones públicas consagrados en el artículo 8.3 de la LGS y el principio de economía en la gestión de los fondos públicos.
- Además, como se expone posteriormente esta misma empresa fue posteriormente adjudicataria de los trabajos de asistencia técnica y dirección de obra.

4.2.5.2.- EXAMEN DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA ANUALIDAD CONCEDIDA EN EL AÑO 2008

Con respecto a la anualidad concedida en el ejercicio 2008 por un importe de 1.000.000 de euros, el Real Decreto 1137/2008, por el que se reguló la concesión directa de dicha subvención, estableció las mismas disposiciones recogidas en el Real Decreto que reguló la concesión de la subvención para la anualidad del ejercicio 2007.

No obstante, con respecto al plazo de justificación el artículo 7.4 del Real Decreto 1137/2008 sí establece que *“En todo caso, en el primer trimestre de 2009, la Fundación beneficiaria aportará la justificación de las inversiones realizadas durante el presente ejercicio en los términos señalados en el apartado anterior”*.

Sin embargo, el convenio de colaboración suscrito con fecha 3 de octubre de 2008 por el que se canalizó esta subvención de concesión directa, en su cláusula quinta reguladora de la justificación de la subvención mediante la modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto estableció que *“la justificación correspondiente a la subvención contemplada en el presente convenio se rendirá antes del 30 de noviembre de 2009”*, lo cual contravino lo dispuesto en el citado Real Decreto 1137/2008, que disponía expresamente como plazo de justificación el primer trimestre de 2009, ya que a juicio de este Tribunal de Cuentas, el convenio de colaboración que desarrolla esta subvención directa no puede contravenir lo dispuesto en la norma general recogida en el Real Decreto.

Finalmente, la cuenta justificativa fue rendida con fecha 26 de noviembre de 2009, de acuerdo con lo dispuesto en el precitado convenio, pero transcurrido el plazo establecido en el mencionado Real Decreto 1137/2008.

Con respecto a su justificación se adapta a lo dispuesto tanto en el convenio de colaboración como en el Real Decreto 1137/2008 y a lo preceptuado en la LGS y RLGS relativa a la modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto.

Sin embargo, es necesario señalar las siguientes deficiencias que deben ser tenidas en cuenta por la DGVG en el examen y comprobación de esta justificación:

- De acuerdo con lo dispuesto en la cláusula cuarta del convenio suscrito con fecha 3 de octubre de 2008, y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 72.2.f) del RLGS y 31.3 de la LGS *“Cuando el importe del gasto subvencionable supere la cuantía de 30.000 euros en el supuesto de coste por ejecución de obra, ..., el beneficiario deberá solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes proveedores, con carácter previo a la contratación del compromiso para la prestación del servicio o la entrega del bien, salvo que por las especiales características de los gastos subvencionables no exista en el mercado suficiente número de entidades que lo suministren o presten, o salvo que el gasto se hubiera realizado con anterioridad a la solicitud de la subvención.*

La elección entre las ofertas presentadas, que deberá aportarse en la justificación, o en su caso, en la solicitud de la subvención, se realizará conforme a criterios de eficiencia y economía, debiendo justificarse expresamente en una memoria la elección cuando no recaiga en la propuesta económica más ventajosa”.

Así, con respecto a la construcción del edificio, y de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 31.3 de la LGS, la Fundación solicitó tres ofertas a las siguientes empresas, presentando dichas empresas sus propuestas en las siguientes fechas y por los siguientes importes, que deben ser analizadas por la DGVG para determinar si la actuación de la Fundación se adecuó a lo establecido en los precitados artículos 31.3 de la LGS y 72.2.f) del RLGS:

- CMS Construcciones presentó, con fecha 8 de julio de 2009, un presupuesto de ejecución de 4.500.000 euros, a ejecutar en 14 meses.
- ETOSA presentó, con fecha 2 de julio de 2009, un presupuesto de ejecución de 4.615.800,77 euros, a ejecutar en un plazo de 15 meses.
- OHL presentó, con fecha 10 de junio de 2009, un presupuesto de ejecución por importe de 4.899.909,28 euros, a ejecutar en un plazo de 16 meses.

La empresa finalmente adjudicataria del contrato de obras fue la empresa cuya propuesta resultó más beneficiosa desde el punto de vista económico y de plazo de ejecución, es decir, CMS Construcciones.

Sin embargo, de acuerdo con la documentación aportada a este Tribunal, el contrato entre la Fundación y dicha empresa fue suscrito con fecha 8 de junio 2009, es decir, con anterioridad a las fechas de emisión de los tres presupuestos solicitados (un mes antes de la presentación de la oferta de la empresa que resultó finalmente adjudicataria), por lo que la solicitud de tres ofertas fue una mera apariencia creada por el beneficiario, incumpléndose con ello lo dispuesto en el citado artículo 31.3 de la LGS al no haberse solicitado dichos presupuestos con carácter previo a la contratación del compromiso para la prestación del servicio, tal y como preceptúa dicho artículo, lo que puede ser constitutivo de infracción administrativa en materia de

subvenciones regulada en los artículos 52 y siguientes de LGS, por lo que la DGVG debe analizar esta situación y, en su caso, realizar las actuaciones oportunas²³.

Por lo tanto, la DGVG debe comprobar si la Fundación José María de Llanos cumplió lo dispuesto en el precitado artículo 31.3 de la LGS, así como los principios de transparencia y objetividad que deben regir todo procedimiento de gestión de subvenciones públicas consagrados en el ya mencionado artículo 8.3 de la LGS, procediendo a analizar esta situación y, en su caso, realizar las actuaciones oportunas.

Por otro lado, tanto el artículo 30.4 de la LGS como el artículo 72.2.e) del RLGS establecen que dentro de la Memoria económica justificativa del coste de las actividades realizadas deberá recogerse *“Una relación detallada de otros ingresos o subvenciones que hayan financiado la actividad subvencionada con indicación del importe y su procedencia”*.

A este respecto, la cuenta justificativa presentada a la DGVG por la Fundación José María de Llanos con fecha 26 de noviembre de 2009 en su Memoria Económica dentro del apartado relativo a la concurrencia de otras subvenciones señaló que *“Para la ejecución de las actividades conducentes a alcanzar los objetivos del proyecto no se han obtenido otras ayudas o subvenciones”*.

Sin embargo, de acuerdo con la información obrante en el expediente aportado a este Tribunal de Cuentas se ha verificado que con fecha 15 de julio de 2008 se suscribió el ya mencionado Protocolo General de colaboración entre el Ministerio de Igualdad, el Ayuntamiento de Madrid y la Fundación José María de Llanos para establecer los compromisos generales para la construcción y puesta en funcionamiento de un Centro de Acogida, Formación y Empleo de mujeres víctimas de violencia de género, donde el citado Ayuntamiento se comprometió a *“Subvencionar la construcción del Centro de Atención Integral a Mujeres, dentro del complejo del Centro de Acogida, Formación y Empleo de mujeres víctimas de violencia de género, en la cantidad estimada de 1.500.000 euros”*.

Este Tribunal de Cuentas no tiene constancia documental de que dicha subvención haya sido abonada por el Ayuntamiento de Madrid, pero en caso de haberse producido, debería haber figurado en la Memoria Económica aportada por la Fundación José María de Llanos como justificación de la subvención concedida en la anualidad 2008. Esta carencia de información en la Memoria Económica debe ser analizada por la DGVG por si pudiera ser constitutiva de infracción administrativa en materia de subvenciones regulada en los artículos 52 y siguientes de la LGS.

4.2.5.3.- EXAMEN DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA ANUALIDAD CONCEDIDA EN EL AÑO 2009

Con respecto a la subvención concedida en la anualidad 2009 por un importe de 1.000.000 de euros, recogida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, y de acuerdo con lo estipulado en la Cláusula Sexta del convenio de colaboración por el que se canaliza dicha subvención suscrito con fecha 5 de junio de 2009 entre la Ministra de Igualdad y el Presidente de la mencionada Fundación su justificación adoptará de nuevo la modalidad de cuenta justificativa con

²³ En el trámite de alegaciones, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género adjunta una copia del Anexo al Contrato de Obras suscrito entre la Fundación José María de Llanos y la empresa constructora, el 13 de octubre de 2010, en la que se señala que su finalidad es proceder a corregir el error material producido en la firma de dicho contrato, el cual se firmó el 8 de julio de 2009, figurando por error como fecha de su firma el 8 de junio de 2009.

aportación de justificantes de gasto, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 69, 72 y 73 del RLGS, estableciéndose un plazo de justificación hasta el 31 de julio de 2010.

4.2.6.- Plazo e importe de ejecución

Con respecto al plazo de ejecución de la inversión, es decir, la construcción del Centro de Acogida, Formación y Empleo de mujeres víctimas de violencia de género, este Tribunal de Cuentas ha observado sucesivas dilaciones en dicho plazo de ejecución sin que se haya aportado en el expediente facilitado documentación justificativa de las causas que han originado dicha dilatación en los plazos de ejecución.

Así, en un principio, el artículo 7.1 del Real Decreto 1723/2007, de 21 de diciembre estableció que *“La ejecución de la inversión está prevista que finalice en el año 2009”* señalando posteriormente en su apartado tercero que *“La justificación debe incluir una memoria final en la que se acredite que las obras han finalizado a 31 de diciembre de 2009”*. En idéntico sentido se expresa el Real Decreto 1137/2008, de 4 de julio, en su artículo 7, al establecer las bases reguladoras de la subvención de concesión directa relativa a la anualidad del ejercicio 2008.

Sin embargo, el convenio de fecha 5 de junio de 2009 por el que se canalizó la subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, a favor de la Fundación José María de Llanos tampoco señaló nada al respecto del plazo de ejecución de la inversión, limitándose a extender la vigencia del convenio hasta el 31 de julio de 2010.

Por lo tanto, de forma tácita dicho convenio amplió el plazo de ejecución de esta inversión hasta fecha 31 de julio de 2010, sin que exista constancia de las causas que provocaron dicha ampliación en los plazos de ejecución²⁴.

A mayor abundamiento, de acuerdo con lo recogido en el Acta de la Comisión de Seguimiento celebrada con fecha 3 de noviembre de 2009 entre los representantes del Ministerio de Igualdad y la Fundación José María de Llanos se expone en relación con el estado de ejecución del proyecto subvencionado, en sus aspectos técnicos que *“...las obras de construcción del edificio que albergará el Centro de acogida, formación y empleo de mujeres víctimas de violencia de género, comenzaron el 17 de agosto de 2009, y prevé que estén concluidas para finales del año 2010”*. Es decir, se incrementaron un año el plazo de ejecución del proyecto subvencionado, con respecto al plazo inicial estimado de finalización de las obras, sin que la DGVG hubiera exigido a la Fundación José María de Llanos justificación adecuada de las causas que provocaron esta ampliación.

Con respecto al estado de la ejecución del proyecto subvencionado, en sus aspectos económicos se recoge que *“El Presidente de la Fundación José María de Llanos estima que el coste definitivo de la construcción del Centro de acogida será de aproximadamente 6.500.000 euros, por lo que considera que las subvenciones que está percibiendo por parte del Ministerio de Igualdad y del Ayuntamiento de Madrid no van a alcanzar para cubrir dicho coste total estimado”*.

A este respecto en dicha Acta se refleja que el Presidente de la Comisión de Seguimiento, es decir, el Delegado del Gobierno para la Violencia de Género *“solicita al Presidente de la Fundación José*

²⁴ En el trámite de alegaciones la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género manifiesta que la ampliación del plazo de ejecución de la obra fue debido a las modificaciones constructivas introducidas por la participación del Ayuntamiento de Madrid en el proyecto, así como a la lentitud administrativa en la concesión de la licencia de obra, situaciones que no se acreditan documentalmente.

María de Llanos que aporte una memoria en la que se justifique el incremento del coste final del Centro de acogida respecto al coste inicialmente estimado”.

Por lo tanto de lo expuesto en la citada Acta de la Comisión de Seguimiento celebrada con fecha 3 de noviembre de 2009 en primer lugar se incrementa en un año el plazo de ejecución del proyecto subvencionado, con respecto al plazo inicial estimado de finalización de las obras, sin que se establezcan las causas que han provocado esta dilatación en los plazos de construcción, máxime teniendo en cuenta que, de acuerdo con lo recogido en dicho Acta las obras no empezaron a ejecutarse hasta el 17 de agosto de 2009, cuando dicha construcción empezó a subvencionarse en el año 2007.

Así, desde el punto de vista económico, se señala que el coste definitivo estimado se podría elevar a un importe de 6.500.000 euros, cuando de la documentación obrante en el expediente y recogida en el Real Decreto 1137/2008, se estipuló que el coste de la inversión ascendería a un total de 4.580.491 euros, sin que se acrediten las causas que provocan este importante incremento (42%) del coste total de ejecución de la obra.

Por ello, la DGVG debe proceder, con carácter inmediato, a exigir a la Fundación José María de Llanos la justificación oportuna relativa tanto al incremento de los plazos de ejecución de la construcción del centro de acogida como del importante incremento económico previsto para el mismo, con el fin de poder adoptar las medidas oportunas que procedan²⁵.

Como se ha expuesto anteriormente, la falta de celebración de las reuniones de las distintas Comisiones de Seguimiento creadas por los diferentes convenios de colaboración formalizados entre el Ministerio de Igualdad y la Fundación José María de Llanos, han podido provocar una falta de seguimiento efectivo, tanto técnico como económico, de la ejecución de esta inversión, originando que la Fundación José María de Llanos haya ejecutado dicho proyecto sin un control adecuado por parte de quien financia económicamente de forma mayoritaria el mismo, en este caso la DGVG.

4.3.- SUBVENCIÓN DIRECTA CONCEDIDA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

4.3.1.- Procedimiento de concesión

El convenio por el que se canaliza una subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, por importe de 200.000 euros, a favor de la Comunidad Autónoma de Extremadura, para la creación de un Centro de Asistencia Social Integral para las mujeres víctimas de violencia de género en Badajoz fue suscrito con fecha 6 de octubre de 2009 entre la Ministra de Igualdad y la Consejera de Igualdad y Empleo de la Junta de Extremadura.

A este respecto conviene recordar que el artículo 22.2.a) de la LGS preceptúa que *“podrán concederse de forma directa las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado,...”*, manifestando el artículo 28.1 del citado texto legal que *“La resolución de concesión y, en su caso, los convenios a través de los cuales se canalicen estas subvenciones*

²⁵ En el trámite de alegaciones la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género manifiesta que dicho incremento fue debido a las prescripciones remitidas por el Ayuntamiento de Madrid a la Fundación para la construcción del Centro de Atención Integral a Mujeres de la Red Municipal, pasando de una construcción de 3.539 metros cuadrados a otra de 5.011 metros cuadrados, lo que provocó un incremento del coste total de ejecución de la obra.

establecerán las condiciones y compromisos aplicables de conformidad con lo dispuesto en esta ley. Los convenios serán el instrumento habitual para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado,..., sin perjuicio de lo que a este respecto establezca su normativa reguladora”.

De acuerdo con lo establecido en la cláusula primera de este convenio su objeto era iniciar la construcción y puesta en funcionamiento de la Casa de Acogida de la Mujer, en Badajoz, de titularidad autonómica, creando un nuevo recurso en el seno de la red regional de atención a las víctimas de la violencia de género, destinado a completar la atención integral que se presta a las mujeres. En dicho centro se ofrecerá alojamiento temporal a las mujeres víctimas de violencia de género y a sus hijas e hijos, así como la prestación de servicios que garanticen el derecho a la asistencia social integral, reconocida en el artículo 19 de la LOMPIVG.

En el ejercicio 2009, de acuerdo con lo establecido en el citado convenio, se procedería a realizar el proyecto de obra, así como el derribo y adecuación del solar a edificar.

El Ministerio de Igualdad se comprometió a aportar un millón de euros durante los ejercicios 2009, 2010 y 2011, abonando en el primer ejercicio un importe de 200.000 euros. En el ejercicio 2010, se recoge en el presupuesto de gastos de la DGVG una dotación presupuestaria por importe de 600.000 euros con el fin de atender a este compromiso.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Extremadura, a través del Instituto de la Mujer, se comprometió a aportar en el ejercicio 2009 un importe de 100.000 euros con el fin de hacer frente a los costes derivados de la realización del proyecto de obra y derribo y adecuación del solar para iniciar la construcción de la Casa de la Mujer en Badajoz.

4.3.2.- Justificación

De conformidad con lo dispuesto en la cláusula Quinta c) del convenio suscrito con fecha 6 de octubre de 2009 la Comunidad Autónoma de Extremadura deberá *“justificar la subvención, en aplicación de lo establecido en la Disposición Adicional Novena del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, a través de un certificado emitido por el titular del órgano que ha percibido la subvención por el que se acredite la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad de la subvención, así como del informe emitido por la intervención u órgano equivalente de la Comunidad Autónoma, que acredite la veracidad y la regularidad de la documentación justificativa de la subvención”.*

Con respecto al plazo de justificación de la subvención la citada cláusula establecía que *“El plazo para la justificación de esta subvención finalizará el 28 de febrero de 2010”.*

Por lo que se refiere a la extensión de sus efectos la cláusula Octava señaló que *“El presente convenio surtirá sus efectos a partir de su firma hasta el 31 de diciembre de 2009, sin perjuicio de la extensión de sus efectos hasta el 28 de febrero de 2010, para dar cumplimiento a la cláusula quinta sobre su justificación.*

Asimismo, se entenderán comprendidas en el mismo las actuaciones preparatorias que se correspondan claramente con la ejecución de las actuaciones establecidas para el año 2009 y su correspondiente ejercicio económico”.

Por lo tanto, los gastos imputables serían aquéllos realizados a lo largo del ejercicio 2009, hasta el 31 de diciembre, efectivamente pagados antes del 28 de febrero de 2010, fecha de finalización del periodo de justificación, de conformidad con lo dispuesto en su cláusula Quinta a).

Con fecha 11 de febrero de 2010, el Secretario General de la Consejería de Igualdad y Empleo de la Junta de Extremadura remitió a la DGVG la documentación justificativa de esta subvención, consistente en dos Certificados emitidos por la Directora General del Instituto de la Mujer de Extremadura, uno acreditativo de la realización de la actividad y cumplimiento de la finalidad de la subvención y el otro incluyendo los registros de la contabilidad oficial del ejercicio 2009 relativos a la subvención, indicando todas las fases presupuestarias.

También se adjuntó mismo certificado con el visto bueno del Interventor Delegado en la Consejería de Igualdad y Empleo. En este Certificado figura que los pagos realizados ascendieron a un total de 147.489,03 euros, por lo que se produjo un remanente de crédito no consumido de 152.510,97 euros, motivado por la disminución de los costes de los proyectos ejecutados al ser las licitaciones inferiores a las previsiones iniciales de ejecución. La justificación se realizó de forma conjunta, tanto de la cantidad aportada por el Ministerio de Igualdad (200.000 euros) como por la cantidad a aportar por la Comunidad Autónoma de Extremadura (100.000 euros).

La Comunidad Autónoma efectuó el 21 de abril de 2010 un reintegro del crédito no consumido por importe de 101.673,98 euros, calculado en aplicación de la cláusula Novena del Convenio en la que se manifestaba que la cantidad a reintegrar vendrá determinada por la aplicación de los criterios enunciados en el párrafo n) del apartado 3 del artículo 17 de la LGS, criterios que han de responder al principio de proporcionalidad.

Cabe manifestar que, de acuerdo a lo estipulado en la citada cláusula Novena, el reintegro de las cantidades percibidas conlleva la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro y en el supuesto de devolución a iniciativa del perceptor la Administración calculará los intereses de demora de acuerdo con lo previsto en el artículo 38 de la LGS y hasta el momento en que se produjo la devolución efectiva por parte del beneficiario. Por ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas la DGVG debe proceder a calcular y reclamar el importe correspondiente al interés de demora, de conformidad con lo dispuesto en los citados artículos 17 y 38 de la LGS.

4.4.- SUBVENCIÓN DIRECTA CONCEDIDA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA

4.4.1.- Procedimiento de concesión

En el ejercicio 2009, mediante Resolución de 30 de septiembre de 2009, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad se publicó el *“Convenio por el que se canaliza una subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, a favor de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para la reforma y renovación del Centro de Asistencia Social Integral para las mujeres víctimas de violencia de género en Albacete”*, suscrito con fecha 31 de julio de 2009 entre la Ministra de Igualdad y el Consejero de Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Al igual que lo expuesto en el subapartado anterior, este convenio se articuló con el fin de canalizar una subvención de concesión directa prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del

Estado para el año 2009 por un importe de 200.000 euros a favor de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Su tramitación fue idéntica a la expuesta en el subapartado anterior, motivo por el cual resulta de aplicación la normativa recogida en el citado subapartado.

De acuerdo con lo dispuesto en su cláusula Primera el citado convenio *“tiene por objeto canalizar la subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, a favor de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha, para la reforma y renovación del equipamiento del Centro de Atención Integral para mujeres jóvenes víctimas de violencia de género en Albacete, de titularidad autonómica. En dicho Centro se ofrece alojamiento temporal a las mujeres y a sus hijos e hijas, así como la prestación de servicios que garanticen el derecho a la Asistencia Social Integral, reconocido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género”*.

Para la consecución de este objetivo, de acuerdo con lo estipulado en la cláusula Tercera del citado convenio, el Ministerio de Igualdad en el ejercicio 2009 se comprometió a aportar una cantidad de 200.000 euros, mientras que la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha aportó la cantidad de 20.000 euros con el fin de hacer frente a los costes derivados de la reforma y renovación del mencionado centro.

A estos efectos, la DGVG reconoció obligaciones presupuestarias, con fecha 16 de septiembre de 2009, con posterioridad a la firma del convenio, anticipándose el pago, en concepto de entrega de fondos con carácter previo a la justificación, tal y como se recogía en el convenio en su cláusula Cuarta, previa la acreditación, por parte de la Comunidad Autónoma de su condición de beneficiaria de la subvención.

4.4.2.- Justificación

De conformidad con lo dispuesto en la cláusula Quinta c) del convenio suscrito con fecha 31 de julio de 2009 la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha deberá *“justificar la subvención, en aplicación de lo establecido en la Disposición Adicional Novena del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, a través de un certificado emitido por el titular del órgano que ha percibido la subvención por el que se acredite la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad de la subvención, así como del informe emitido por la intervención u órgano equivalente de la Comunidad Autónoma, que acredite la veracidad y la regularidad de la documentación justificativa de la subvención”*.

Con respecto al plazo de justificación de la subvención la citada cláusula estableció que *“El plazo para la justificación de esta subvención finalizará el 31 de marzo de 2010”*.

Con respecto a la extensión de sus efectos la cláusula Octava señaló que *“El presente convenio surtirá sus efectos a partir de su firma hasta el 31 de diciembre de 2009, sin perjuicio de la extensión de sus efectos hasta el 31 de marzo de 2010 del ejercicio siguiente, para dar cumplimiento a la cláusula quinta sobre su justificación.*

Asimismo, se entenderán comprendidas en el mismo las actuaciones preparatorias que se correspondan claramente con la ejecución de los programas establecidos para el año 2009 y su correspondiente ejercicio económico, dado que al mismo se refiere la dotación presupuestaria para su financiación”.

Los gastos imputables serían aquellos realizados a lo largo del ejercicio 2009, hasta el 31 de diciembre, y efectivamente pagados antes del 31 de marzo de 2010, fecha de finalización del periodo de justificación, de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula Quinta a).

Así, el Instituto de la Mujer de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha remitió la documentación justificativa de esta subvención con fecha 31 de marzo de 2010, mediante Certificado emitido por la Directora del citado Instituto acreditativo de la realización de la actividad y del cumplimiento de la finalidad de la subvención, así como del Informe emitido por la Intervención Delegada, acreditativo de la veracidad y regularidad de la documentación justificativa de la mencionada subvención.

El importe total justificado ascendió a 219.732,94 euros, cuya justificación se hizo de forma conjunta, en relación tanto de la cantidad aportada por el Ministerio de Igualdad (200.000 euros) como de la parte financiada por la Comunidad Autónoma (20.000 euros). Este Tribunal no ha observado incidencias en la justificación de esta subvención directa.

5.- AYUDAS ECONÓMICAS REGULADAS EN EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY INTEGRAL

5.1.- INTRODUCCIÓN

La LOMPIVG, en su artículo 27, regula el derecho a recibir una ayuda económica a las mujeres víctimas de violencia de género que carezcan de recursos económicos por no alcanzar un determinado nivel de rentas y que, debido a su edad, circunstancias personales y falta de formación general y especializada, tengan especiales dificultades para obtener un empleo, determinando el importe de la ayuda en función de esas circunstancias.

Estas ayudas económicas consisten en un pago único cuyo importe se determina en función de las responsabilidades familiares, el grado de minusvalía de la víctima o de alguno de los familiares a su cargo, o por ambos conceptos. Estas ayudas empezaron a abonarse por las Comunidades Autónomas en el año 2006 y fueron reembolsadas por la DGVG a las citadas Comunidades Autónomas.

La evolución presupuestaria de las obligaciones reconocidas en concepto de ayudas sociales reconocidas en el citado artículo 27 de la LOMPIVG en el periodo 2006-2009 ha sido la siguiente:

Cuadro nº 15

EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN CONCEPTO DE AYUDAS SOCIALES

OBLIGACIONES RECONOCIDAS	EJERCICIOS PRESUPUESTARIOS			
	2006	2007	2008	2009
480.- Ayudas sociales, art. 27 Ley Orgánica 1/2004	43.693,92	741.379,68	965.293,89	2.031.081,82

Los créditos presupuestarios iniciales destinados al pago de estas ayudas sociales reconocido en el artículo 27 de la LOMPIVG no han variado desde su inicio en el año 2006, dotándose en cada

ejercicio un millón de euros. Si bien, durante este periodo las solicitudes de ayudas económicas han ido aumentando de forma paulatina, por ello, en el ejercicio 2009 el crédito presupuestario dotado inicialmente no fue suficiente para atender los reembolsos a las Comunidades Autónomas por lo que el Ministerio de Igualdad aprobó una ampliación de crédito para atender las liquidaciones presentadas por las Comunidades Autónomas.

5.2.- PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LA AYUDA ECONÓMICA

El artículo 8.1 del Real Decreto 1452/2005 recoge la competencia para la concesión y pago de estas ayudas sociales. La concesión de la ayuda económica, corresponde a las Administraciones competentes en materia de servicios sociales, es decir, a las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, que será concedida y abonada en un pago único de conformidad con sus normas de procedimiento.

Si bien, el procedimiento de concesión fue elaborado por las Administraciones competentes, el Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula estas ayudas económicas, estableció las premisas básicas de este procedimiento dentro de su articulado.

Así, en el artículo 2 del citado Real Decreto se preceptuó que *“Las situaciones de violencia de género... se acreditarán mediante la orden de protección a favor de la víctima. Excepcionalmente mediante el informe del Ministerio Fiscal en tanto se dicte la orden de protección.”*

En relación con los requisitos de acceso para ser beneficiaria del derecho a la ayuda económica, el artículo 3 del Real Decreto 1452/2005 estableció que la mujer víctima de violencia de género debería *“carecer de rentas que, en cómputo mensual, superen el 75% del salario mínimo interprofesional vigente, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias”* así como *“tener especiales dificultades para obtener un empleo, que se acreditará a través del Informe del Servicio Público de Empleo”*.

Con respecto a la cuantía de la citada ayuda económica el artículo 6 preceptuó que *“El importe de esta ayuda será, con carácter general seis meses del subsidio por desempleo”,* ampliable hasta veinticuatro meses según las responsabilidades familiares y grado de minusvalía de la solicitante de esta ayuda.

En cuanto a la tramitación y pago de la ayuda el artículo 8 del citado Real Decreto estableció en su apartado primero que *“Estas ayudas serán concedidas y abonadas en un pago único por las Administraciones competentes en materia de servicios sociales, de conformidad con sus normas de procedimiento”*.

Las normas de procedimiento aprobadas por las diferentes Comunidades Autónomas si bien recogen los requisitos de concesión de la ayuda económica establecidos en el articulado del Real Decreto 1452/2005, tienen cierto grado de heterogeneidad en su desarrollo y vigencia. Así, unas Comunidades Autónomas han aprobado una Resolución u Orden aprobando el procedimiento con un carácter permanente, mientras otras Comunidades aprueban anualmente la norma de concesión de estas ayudas lo que, podría ocasionar que víctimas de violencia de género, con derecho a esta ayuda social, deban esperar hasta la aprobación de la norma autonómica, a pesar de tener derecho en virtud del citado Real Decreto 1452/2005, desde el instante en que cumple todos los requisitos.

Por otra parte, de los procedimientos aprobados por las Comunidades Autónomas, sólo cinco Comunidades Autónomas (Aragón, La Rioja, Galicia, Canarias y Castilla y León) tenían establecido

un seguimiento de las ayudas concedidas y de evaluación de los resultados con sus propios servicios o mediante convenios de colaboración con otras entidades públicas.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 8.3 del citado Real Decreto 1452/2005 “*El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actualmente, Ministerio de Igualdad), reembolsará el importe íntegro de estas ayudas a la Administración que hubiera efectuado el pago, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con el procedimiento que a tal efecto se establezca mediante el sistema de cooperación aplicable a la relación entre dicho Ministerio y tal Administración*”.

Este procedimiento fue aprobado por la Conferencia Sectorial de la Mujer, el 30 de junio de 2005, destacando los siguientes apartados:

“Las Comunidades y Ciudades Autónomas se comprometen a adelantar los pagos correspondientes a las ayudas sociales concedidas en sus respectivos territorios, y posteriormente, con carácter semestral, el Ministerio de Igualdad (en la fecha de su firma Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) les reembolsará el importe efectivamente desembolsado con cargo a la aplicación presupuestaria 28.04.232C.480, previo Certificado expedido por la Intervención Autonómica competente.

Las Comunidades y Ciudades Autónomas se comprometen a remitir información bimensual de los pagos derivados del reconocimiento de las ayudas sociales, durante los primeros diez días del mes siguiente. La Unidad receptora de la información que se suministre será la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género”.

El procedimiento de reembolso aprobado en la XVII sesión de la Conferencia Sectorial de la Mujer, celebrada el 30 de junio de 2005, estableció, tan sólo, unas bases mínimas de actuación entre las Administraciones involucradas, motivo por el que con fecha 30 de enero de 2009 la DGVG dictó Instrucciones para la gestión del procedimiento de reembolso a las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

1. *“Con carácter bimensual, las Comunidades y Ciudades Autónomas remitirán información de los pagos derivados del reconocimiento de las ayudas sociales durante los primeros diez días del mes siguiente [al bimestre anterior], según el modelo aprobado en dicha Conferencia Sectorial.*

La DGVG con la información recibida verificará que las mujeres beneficiarias no han percibido esta ayuda económica con anterioridad y que el importe concedido se corresponde con las responsabilidades familiares y el grado de minusvalía reconocido a la mujer y/o familiares a cargo, en su caso.

2. *Cada seis meses, las Comunidades o Ciudades Autónomas emitirán un certificado de liquidación del gasto expedido por el organismo que efectúe el pago (intervención u órgano competente), según el modelo aprobado en dicha Conferencia Sectorial y lo enviarán a la DGVG, para que proceda al reintegro de las cantidades anticipadas a las Comunidades y Ciudades Autónomas, con arreglo a los semestres establecidos.*

La DGVG comprobará la documentación remitida y verificará que la información del certificado de liquidación del gasto se corresponde con la información de las relaciones bimensuales recibidas.

En el supuesto de falta de documentos o discrepancia entre la información bimensual y los certificados semestrales se solicitará la documentación o la subsanación de las discrepancias a la Administración Autonómica y no se seguirán las actuaciones para el reembolso de las ayudas hasta la recepción de dicha documentación o subsanación de discrepancias”.

Las instrucciones no contemplan la remisión de los controles efectuados, en su caso, sobre los perceptores de estas ayudas, por lo que a juicio de este Tribunal de Cuentas, las Comunidades

Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía deberían remitir periódicamente, los controles realizados sobre las perceptoras de estas ayudas económicas, ante el riesgo existente de posible incompatibilidad de estas ayudas con otras que también pueden percibir sus beneficiarias (renta activa de inserción, rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas, etc.).

5.3.- INCIDENCIAS DE CARÁCTER GENERAL OBSERVADAS EN EL PROCEDIMIENTO DE REEMBOLSO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CIUDADES CON ESTATUTO DE AUTONOMÍA

En el periodo 2006-2009 la DGVG reembolsó a las distintas Comunidades Autónomas un total de 647 ayudas sociales que ascendieron a un importe total de 3.781.449,34 euros, cuyo desglose por Comunidades Autónomas se recoge en el siguiente Cuadro:

Cuadro nº 16

IMPORTE REEMBOLSADO POR LA DGVG A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN CONCEPTO DE AYUDAS SOCIALES. PERIODO 2006-2009

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	AÑO 2006		AÑO 2007		AÑO 2008		AÑO 2009		TOTAL 2006/2009	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
ANDALUCÍA			18	119.808,00	41	262.421,28	87	547.880,58	146	930.109,86
ARAGÓN			2	9.198,72	0		18	100.026,72	20	109.225,44
ASTURIAS			6	23.382,72	10	43.640,64	7	40.094,88	23	107.118,24
BALEARES										
CANARIAS			3	26.357,76	6	41.754,24	34	225.831,42	43	293.943,42
CANTABRIA			15	97.470,72	4	19.339,20	6	35.231,88	25	152.041,80
CASTILLA LA MANCHA	5	22.996,80	10	51.943,68	8	62.028,00	8	47.736,72	31	184.705,20
CASTILLA Y LEÓN			9	45.993,60	2	9.584,64	16	95.656,92	27	151.235,16
CATALUÑA							19	103.760,38	19	103.760,38
EXTREMADURA							32	208.265,10	32	208.265,10
GALICIA	3	11.498,40	43	216.876,96	34	161.902,08	18	94.282,56	98	484.560,00
LA RIOJA	1	9.198,72	11	58.360,32	19	98.140,32	3	14.936,34	34	180.635,70
MADRID					12	53.225,28	6	32.254,56	18	85.479,84
MURCIA										
VALENCIA			13	91.987,20	34	213.258,24	84	485.123,76	131	790.369,20
CEUTA										
MELILLA										
TOTAL	9	43.693,92	130	741.379,68	170	965.293,92	338	2.031.081,82	647	3.781.449,34

Del análisis de los expedientes de las ayudas sociales correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009, este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes incidencias de carácter general:

- Sólo dos Comunidades Autónomas (Illes Balears y Región de Murcia) no han solicitado a la DGVG la compensación, en su caso, de las ayudas sociales anticipadas por estas Comunidades Autónomas desde que entraron en vigor en el año 2006 hasta el año 2009. Tampoco han solicitado estas ayudas sociales las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla.

- Los expedientes de ayudas sociales remitidos por las distintas Comunidades Autónomas a la DGVG para su reembolso contienen simplemente: los informes bimensuales, donde se relacionan las solicitudes de las beneficiarias así como su situación familiar, y grado de minusvalía, y el informe semestral, donde se remite la fotocopia del certificado de dificultad para obtener un empleo expedido por el Servicio Público de Empleo competente, la fotocopia del documento de la última fase contable realizado por la Administración autonómica y el certificado de liquidación del gasto emitido por el Interventor General o Delegado de la Comunidad Autónoma.
- Se ha verificado que distintas Comunidades Autónomas (v.gr.: Asturias, Aragón, Cantabria, Canarias y La Rioja) no cumplieron los plazos bimensuales en la remisión de sus informes, remitiendo informes relativos a periodos de hasta cinco meses, incumpliendo, de la misma forma, el plazo de remisión de estos informes bimensuales.
- Se ha verificado la existencia de informes bimensuales que contienen información incorrecta relativa a determinadas beneficiarias (Galicia y Madrid), ya que no corresponde el importe de la ayuda concedida con su situación personal, de conformidad con el baremo establecido en el mencionado Real Decreto 1452/2005. A juicio de este Tribunal de Cuentas, en estos supuestos, la DGVG debería haber solicitado ampliación de la información remitida por las diferentes Comunidades Autónomas afectadas con la finalidad de saber si se trata de un error del informe bimensual u otra circunstancia.
- Por otro lado, el procedimiento debería establecer tanto la forma de envío de este informe bimensual ya que, durante el ejercicio 2009, cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía remitió estos informes de forma muy heterogénea (oficio, fax, correo electrónico, cd), como también la necesidad de la constancia del órgano y representante que lo emite, ya que en ocasiones se ha verificado la inexistencia de fecha de emisión de los informes, así como del órgano que lo emite, ni firma del titular del mismo.
- Por lo que respecta a los informes semestrales, en los cuales las Comunidades Autónomas deben emitir un certificado de liquidación del gasto expedido por el organismo que efectuó el pago, se ha verificado el incumplimiento de los plazos de remisión de dicho informe, así como a los periodos que abarca su información (v.gr.: Aragón, Castilla y León, Canarias, La Rioja y Valenciana). La forma de remisión de la documentación también es heterogénea, existiendo informes semestrales recibidos en la DGVG mediante fax.

La DGVG debe realizar las actuaciones oportunas para que las Comunidades Autónomas remitan la información y documentación en los plazos establecidos en el procedimiento acordado por la Conferencia Sectorial de la Mujer de 30 de junio de 2005.

6.- OTRAS ACTUACIONES DESARROLLADAS POR LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

6.1.- OBSERVATORIO ESTATAL DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER

Uno de los objetivos aprobados por el Tribunal de Cuentas para esta Fiscalización consiste en verificar la gestión del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, cuya presidencia corresponde a la DGVG.

6.1.1.- Funciones y composición

El artículo 30.1 de la LOMPIVG preceptúa que *“Se constituirá el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, como órgano colegiado adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, al que corresponderá el asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios, y propuestas de actuación en materia de violencia de género...”*.

Continúa señalando dicha LOMPIVG en su artículo 30.2 que *“El Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer remitirá al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, con periodicidad anual, un informe sobre la evolución de la violencia ejercida sobre la mujer en los términos a que se refiere el artículo 1 de la presente Ley...”*, determinando en su apartado 3 que *“Reglamentariamente se determinarán sus funciones, su régimen de funcionamiento y su composición...”*.

En cumplimiento de lo dispuesto anteriormente, mediante Real Decreto 253/2006, de 3 de marzo, se establecieron las funciones, el régimen de funcionamiento y la composición del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.

Así, en cuanto a su naturaleza el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer (en adelante, OEVM) es un órgano colegiado interministerial, a quien corresponde las siguientes funciones:

- Colaborar institucionalmente en materia de violencia de género, así como promover la colaboración entre el resto de instituciones implicadas.
- Actuar como órgano de recogida, análisis y difusión de información periódica, homogénea y sistemática relativa a la violencia de género, procedente de las Administraciones Públicas. A tal efecto, se creará una base de datos de referencia y se normalizará un sistema de indicadores mediante el establecimiento de criterios de coordinación para homogeneizar la recogida y difusión de datos.
- Formular recomendaciones y propuestas tendentes a mejorar los indicadores y sistemas de información relacionados con la violencia de género.
- Recabar información sobre medidas y actuaciones puestas en marcha por las Administraciones Públicas, así como por entidades privadas, para prevenir, detectar y erradicar la violencia de género.
- Evaluar el impacto de las políticas y medidas que se desarrollen con el fin de erradicar la violencia de género y paliar sus efectos.
- Elaborar informes y estudios sobre la violencia de género, con el fin de conseguir un diagnóstico lo más preciso posible sobre este fenómeno social.
- Asesorar a las Administraciones Públicas y demás instituciones implicadas, en materia de violencia de género, así como constituir un foro de intercambio y comunicación entre organismos públicos y la sociedad.
- Realizar propuestas de actuación, en distintos ámbitos, tendentes a prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género y a mejorar la situación de las mujeres víctimas de la misma, así como el seguimiento de estas propuestas.
- Participar y mantener relaciones con instituciones internacionales similares.
- Elaborar, difundir y remitir al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, anualmente, un informe sobre la evolución de la violencia ejercida sobre las mujeres, con determinación de los tipos penales que se hayan aplicado y de la efectividad de las medidas acordadas: preventivas, educativas, jurídicas, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas. El informe destacará, también, las posibles necesidades de reformas normativas, con objeto de garantizar

que la aplicación de las medidas de protección adoptadas pueda asegurar el máximo nivel de tutela para las mujeres víctimas de esta violencia.

El OEVM está formado por la presidencia, una vicepresidencia primera, una vicepresidencia segunda y treinta vocales. El OEVM funciona en Pleno y en Comisión Permanente pudiendo el Pleno acordar la creación de grupos de trabajo, con carácter permanente o para cuestiones puntuales.

El OEVM celebró exclusivamente una sesión del Pleno ordinaria en cada uno de los ejercicios 2008 y 2009. Su Comisión Permanente se reunió dos veces en el ejercicio 2008 y no realizó ninguna reunión en 2009, incumpléndose de esta forma lo preceptuado en los artículos 7 y 8 del Real Decreto 253/2006, de 3 de marzo, por el que se establecen las funciones, el régimen de funcionamiento y la composición del OEVM, donde se establece, respectivamente, que el Pleno debe reunirse, en sesión ordinaria, al menos dos veces al año y, la Comisión Permanente celebrará, al menos, cuatro sesiones ordinarias al año.

Esta escasa actividad del Pleno y de la Comisión Permanente del OEVM en los ejercicios 2008 y 2009, además de incumplir la normativa que regula el funcionamiento de dicho OEVM no resulta coherente con su misión de órgano de asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios, y de propuestas de actuación en materia de violencia de género.

El primer Informe Anual del OEVM, recogido entre sus funciones a desarrollar, fue aprobado en junio de 2007 y el segundo Informe Anual se aprobó en mayo de 2009.

Con respecto a la base de datos relativa a información periódica, homogénea y sistemática sobre la violencia de género que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 253/2006, debe elaborar el OEVM, a la fecha de finalización de los trabajos de campo en la sede de la DGVG, aún no se había creado, encontrándose pendiente de iniciar la plataforma digital. De acuerdo con la información facilitada, el OEVM dispone de varias bases de datos remitidas por otros Departamentos ministeriales, pero su plataforma se encuentra aún en fase de puesta en marcha.

Por otro lado, este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de otros Observatorios Estatales relacionados con la salud, convivencia, situación y trato a las mujeres constituidos en otros Departamentos Ministeriales, además de diferentes Observatorios de violencia de género creados en distintas Comunidades Autónomas.

A estos efectos, este Tribunal de Cuentas no tiene constancia de la existencia de colaboración y coordinación entre todos estos Observatorios y el OEVM, considerando este Tribunal necesaria esta cooperación, dada la información de que se dispone, permitiendo una visión global donde se refleje la situación de la sociedad española en esta materia y poder efectuar una evaluación del impacto de las políticas y medidas desarrolladas con el fin de erradicar la violencia de género y paliar sus efectos.

6.1.2.- Becas de formación en el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer financiadas por la Delegación del Gobierno para la violencia de género.

Una de las necesidades a satisfacer, para el logro de los objetivos del OEVM, es la de incrementar el número de personas con los conocimientos técnicos necesarios para participar activamente en

tareas a favor de la erradicación de la violencia de género y trasladar a todos los ámbitos de la vida social esos conocimientos.

Para ello, mediante Orden TAS/2303/2007, se establecieron las bases reguladoras para la concesión de becas de formación en régimen de concurrencia competitiva en el OEVM para el año 2007, convocándose cinco becas de formación en el ámbito de la violencia de género en dicho año, destacando los siguientes apartados en las mismas:

- El coste total se estableció en un importe máximo de 66.000 euros, repartido en dos ejercicios presupuestarios (27.500 euros en el año 2007 y 38.500 euros en el año 2008).
- Para cada una de las becas se estableció una duración de doce meses, pudiéndose prorrogar mediante resolución de la DGVG hasta un máximo de otros doce meses (prórroga que se efectuó).
- La dotación económica de cada beca se estableció en 1.100 euros mensuales no teniendo, en ningún caso, carácter de salario o retribución, sino de ayuda económica para los gastos que la beca comporta.
- Las personas beneficiarias además de cumplir unos requisitos de carácter general debían estar en posesión de unas titulaciones que se especificaban en el Anexo I de la convocatoria.
- La concesión y disfrute de las becas no originaba ninguna relación laboral o estatutaria entre las personas beneficiarias y el extinto Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Por Resolución de 2 de enero de 2008, de la Secretaría General de Políticas de Igualdad, se adjudicaron cuatro de las cinco becas de formación convocadas en el OEVM, quedando desierta la beca nº 1 (licenciatura en informática), al no haberse recibido ninguna solicitud. Respecto a la ejecución de estas becas de formación cabe precisar lo siguiente:

- Con respecto al desarrollo y ejecución de las becas este Tribunal de Cuentas, de acuerdo con la información facilitada por la DGVG, ha constatado que las beneficiarias de las citadas becas han realizado su actividad en distintas áreas administrativas de la DGVG y no solo en el OEVM tal y como se establece en su convocatoria lo cual podría vulnerar lo dispuesto en esta normativa reguladora.
- Por su parte el artículo 12.2.g) de la Orden TAS/2303/2007, establece que las personas beneficiarias de las becas están obligadas a *“facilitar a instancias de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer información sobre su situación laboral transcurridos seis meses desde la finalización del período de formación”*.

A fecha 30 de abril de 2010 fecha de finalización de los trabajos de fiscalización en el Ministerio de Igualdad, se había recibido en la DGVG información relativa a esta situación laboral con respecto a las beneficiarias de las becas nºs 2 y 3, habiéndose solicitado por parte de la DGVG, información a la beneficiaria suplente de la beca nº 3. Con respecto a las beneficiarias de las becas nºs 4 y 5, a la citada fecha aún no habían transcurrido seis meses desde su renuncia, motivo por el que no habían remitido la declaración sobre su situación laboral.

Por otra parte, de las cinco beneficiarias de las becas de formación convocadas por el OEVM, las dos beneficiarias que han presentado la declaración sobre su situación laboral no se encuentran, en la actualidad, realizando actividades relacionadas con la violencia de género, además de que renunciaron anticipadamente a su beca.

- Con respecto a las renunciaciones efectuadas por parte de las beneficiarias de estas becas (n^{os} 2 y 3), este Tribunal de Cuentas considera necesario señalar lo siguiente:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la citada Orden TAS/2303/2007 *“toda renuncia posterior a la concesión de la subvención será considerada como incumplimiento y, en su caso, causa de reintegro de acuerdo con el artículo 37 de la LGS y con los artículos 12 y 13 de esta orden”*.

Por su parte, su artículo 13 preceptúa con respecto a estos reintegros que *“cuando el cumplimiento por las beneficiarias se aproxime, de modo significativo, al cumplimiento total y se acredite por éstas una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, la cantidad a reintegrar vendrá determinada, respondiendo al criterio de proporcionalidad, por el número y/o grado de incumplimiento de las actividades objeto de la subvención”*.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, si bien estas dos beneficiarias renunciaron a sus becas de formación, el tiempo que restaba para su finalización era mínimo, pudiendo considerarse, tal y como establece el citado artículo 13, que su cumplimiento se aproximó al cumplimiento total.

6.2.- CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

Este Tribunal de Cuentas requirió, de la DGVG, las actuaciones realizadas por el Ministerio de Igualdad con el fin de garantizar las disposiciones recogidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres tendentes a garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad en el empleo público, así como la ejecución de otras acciones administrativas desarrolladas por la propia DGVG tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Así, la DGVG comunicó a este Tribunal de Cuentas las actuaciones efectuadas por el Ministerio de Igualdad tendentes a la elaboración del Plan de Igualdad en la Administración General del Estado, recogido en el artículo 64 de la citada Ley Orgánica 3/2007, entre las cuales se encuentran las de:

- Reuniones de trabajo entre la Dirección General para la Igualdad en el Empleo y la Dirección General de la Función Pública, con el fin de impulsar la elaboración y posterior aprobación del Plan de Igualdad.
- El Ministerio de Igualdad, se ha integrado en la Comisión Técnica de igualdad de oportunidades y trato entre mujeres y hombres.
- El Ministerio de Igualdad está colaborando en la definición de los elementos de diagnóstico y en los factores cualitativos y cuantitativos que han de integrar este Plan de Igualdad.

Por otra parte, en materia de contratación pública, la citada Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece lo siguiente:

El artículo 33 dispone que:

“Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de sus órganos de contratación y, en relación con la ejecución de los contratos que celebren,

podrán establecer condiciones especiales con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos del sector público”.

Por su parte, el artículo 34 de la citada Ley Orgánica dispone que:

“1. Anualmente, el Consejo de Ministros, a la vista de la evolución e impacto de las políticas de igualdad en el mercado laboral, determinará los contratos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos que obligatoriamente deberán incluir entre sus condiciones de ejecución medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, conforme a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

En el Acuerdo a que se refiere el párrafo anterior podrán establecerse, en su caso, las características de las condiciones que deban incluirse en los pliegos atendiendo a la naturaleza de los contratos y al sector de actividad donde se generen las prestaciones.

2. Los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos de las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, cumplan con las directrices del apartado anterior, siempre que estas proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirvan de base a la adjudicación y respetando, en todo caso, la prelación establecida en el apartado primero de la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (actualmente disposición adicional sexta de la LCSP)”.

En relación con las previsiones contempladas en estas disposiciones, es necesario manifestar que los pliegos de cláusulas administrativas particulares aprobados por el órgano de contratación de la DGVG contemplaron cláusulas específicas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (tanto en relación con el procedimiento de adjudicación como con respecto a la presentación de las proposiciones y su contenido), del siguiente tenor literal:

“En caso de igualdad entre dos o más licitadores, desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirven de base para la selección del adjudicatario, será preferida la proposición presentada por aquella empresa que, en el momento de acreditar la solvencia técnica, cumpla con los requisitos establecidos en la disposición adicional sexta de la LCSP sobre contratación con empresas que tengan en su plantilla personas con discapacidad o en situación de exclusión social y con entidades sin ánimo de lucro o aquellas que promuevan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la empresa, esta última en relación con lo dispuesto en el artículo 34.2 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres”.

“La empresa también podrá presentar documentación que acredite que promueve la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, tal y como dispone el artículo 34.2 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. La presentación de esta documentación no es obligatoria para las empresas y únicamente actuará como criterio de desempate, y respetando el orden de prelación establecido en la Disposición adicional sexta de la Ley de Contratos del Sector Público”.

Por último, el artículo 63 de la mencionada Ley Orgánica, en relación con la evaluación sobre la situación de la igualdad efectiva en el empleo público, dispone que “*Todos los Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos remitirán, al menos anualmente, a los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Administraciones Públicas, información relativa a la aplicación efectiva en cada uno de ellos del principio de igualdad entre mujeres y hombres, con especificación, mediante desagregación por sexo de los datos, de la distribución de su plantilla, grupo de titulación, nivel de complemento de destino y retribuciones promediadas de su personal*”.

A este respecto, la DGVG no ha acreditado a este Tribunal de Cuentas el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior ya que no ha sido facilitada la citada remisión de información anual a los Ministerios citados anteriormente.

No obstante, de acuerdo con la información recogida en las Relaciones de Puestos de Trabajo de la DGVG a fechas 1.1.2008 y 10.11.2009, la distribución de la plantilla del personal funcionario por sexos y grupos de las personas que prestaban sus servicios en dicha Delegación se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 17

DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL DE LA DGVG POR SEXO Y GRUPO

GRUPO	SEXO	1.1.2008		10.11.2009	
		PUESTOS OCUPADOS	% DISTRIBUCIÓN	PUESTOS OCUPADOS	% DISTRIBUCIÓN
A1	HOMBRE	1	11,11%	3	23,08%
	MUJER	8	88,89%	10	76,92%
A2	HOMBRE			2	40,00%
	MUJER			3	60,00%
C1	HOMBRE			1	20,00%
	MUJER	3	100,00%	4	80,00%
C2	HOMBRE				
	MUJER	7	100,00%	6	100,00%
TOTAL	HOMBRE	1	5,26%	6	20,69%
	MUJER	18	94,74%	23	79,31%
TOTAL		19		29	

Como se refleja en el cuadro anterior, del total de 19 funcionarios que prestaban sus servicios en la DGVG, a fecha 1 de enero de 2008, la distribución por sexos era del 94,74% de mujeres, mientras que tan solo el 5,26% del personal funcionario eran hombres.

Por su parte, tal y como se desprende del anterior cuadro, de los 29 funcionarios que prestaban sus servicios en dicha Delegación a fecha 10 de noviembre de 2009, el 79,31% eran mujeres y el 20,69% eran hombres.

Madrid, 27 de enero de 2011

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Fdo.: Manuel Núñez Pérez