

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS DESTINADOS POR EL IMSERSO A LA FINANCIACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACCESIBILIDAD DURANTE EL PERÍODO 2001-2003

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, 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 29 de marzo de 2007, el Informe de Fiscalización de los fondos públicos destinados por el IMSERSO a la financiación de los Programas de Accesibilidad durante el período 2001-2003, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

- I.1 Iniciativa de la fiscalización
- I.2 Consideraciones generales
  - I.2.1 La gestión de la accesibilidad en las distintas Administraciones Públicas
  - I.2.2 Financiación de los programas de accesibilidad
  - I.2.3 Antecedentes de la accesibilidad en España
- I.3 Marco jurídico

SECCIÓN II. NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- II.1 Objetivos y alcance de la fiscalización
- II.2 Limitaciones al alcance
- II.3 Conclusiones
  - II.3.1 Conclusiones de carácter general
  - II.3.2 Conclusiones relativas al Convenio Marco de Colaboración formalizado con la Fundación ONCE
    - II.3.2.1 Conclusiones relacionadas con la gestión de los fondos destinados por el IMSERSO al fomento de la accesibilidad arquitectónica y urbanística
    - II.3.2.2 Conclusiones relacionadas con la gestión de los fondos destinados por el IMSERSO al fomento de la accesibilidad en el transporte mediante la extensión y ampliación del servicio de autotaxi accesible
    - II.3.2.3 Conclusiones relativas a la financiación aportada por la Fundación ONCE en la ejecución del Convenio Marco de colaboración
  - II.3.3 Conclusiones relativas a otros Convenios de colaboración para el fomento de la accesibilidad arquitectónica, urbanística y en el transporte mediante taxi accesible, formalizados por el IMSERSO con distintas Entidades Públicas, al margen del Convenio Marco
  - II.3.4 Conclusiones relativas al análisis de los fondos públicos aplicados por el IMSERSO para la implantación de transportes públicos accesibles en las líneas regulares de autobuses urbanos
  - II.3.5 Conclusiones relacionadas con la certificación de gastos financiables con cargo a los fondos previstos en el Programa Operativo «Lucha contra la Discriminación» de FEDER
- II.4 Recomendaciones
- II.5 Trámite de alegaciones

SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

- III.1 Los recursos aplicados por el IMSERSO al fomento de la accesibilidad
- III.2 Análisis del procedimiento de gestión aplicado por el IMSERSO para la ejecución de los programas de accesibilidad urbanística, arquitectónica y en el transporte

- III.3 Convenio marco de colaboración suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el IMSERSO y la Fundación ONCE el 24 de julio de 2001, para la financiación de un programa de accesibilidad global
  - III.3.1 Disposiciones Generales del Convenio Marco
    - III.3.1.1 Objeto del Convenio y ámbitos de gestión
    - III.3.1.2 Órganos de gestión previstos en el Convenio Marco
    - III.3.1.3 Compromisos de financiación de las entidades firmantes del Convenio Marco
    - III.3.1.4 Difusión del Convenio Marco
    - III.3.1.5 Otras disposiciones generales contenidas en el Convenio
  - III.3.2 Análisis de la gestión de los fondos públicos destinados a la eliminación de barreras urbanísticas y arquitectónicas y de la comunicación sensorial
    - III.3.2.1 Presentación de las solicitudes
    - III.3.2.2 Resolución de las solicitudes
    - III.3.2.3 Convenio Singular de adhesión al Convenio Marco de colaboración
    - III.3.2.4 Ejecución de los proyectos de Planes y Obras de Accesibilidad
      - III.3.2.4.1 Ejecución de los Planes de Accesibilidad
      - III.3.2.4.2 Ejecución y evaluación de las Obras de Accesibilidad
    - III.3.2.5 Justificación de los planes y obras de accesibilidad
      - III.3.2.5.1 Información facilitada por el IMSERSO respecto de los importes justificados por las Entidades beneficiarias de los proyectos durante la vigencia del Convenio Marco (2001-2003)
      - III.3.2.5.2 Justificaciones de gastos presentadas en relación con la elaboración de Planes de Accesibilidad
      - III.3.2.5.3 Justificaciones de gastos presentadas en relación con la realización de obras de accesibilidad
    - III.3.2.6 Reintegro de la financiación obtenida del IMSERSO para la realización de planes y obras de accesibilidad
  - III.3.3 Análisis de la gestión de los fondos públicos destinados a la accesibilidad en el transporte mediante la extensión y ampliación del servicio de autotaxi accesible
    - III.3.3.1 Presentación de solicitudes
    - III.3.3.2 Ejecución y justificación del Proyecto
  - III.3.4 Análisis de la financiación aportada por la Fundación ONCE en la ejecución del Convenio Marco de colaboración
    - III.3.4.1 Análisis de la aportación financiera de la Fundación ONCE comprometida en los convenios singulares
    - III.3.4.2 Análisis de las aportaciones realizadas por la Fundación ONCE para sufragar los costes del Comité Técnico
  - III.3.5 Liquidación del Convenio Marco
  - III.3.6 Otros Convenios de colaboración para el fomento de la accesibilidad arquitectónica, urbanística y en el transporte mediante taxi accesible, formalizados por el IMSERSO con distintas Entidades Públicas al margen del Convenio Marco
- III.4 Análisis de los fondos públicos aplicados por el IMSERSO para la implantación de transportes públicos accesibles en las líneas regulares de autobuses urbanos
  - III.4.1 Introducción
  - III.4.2 Convenios objeto de fiscalización
  - III.4.3 Período de vigencia de los Convenios
  - III.4.4 Contenido de los Convenios
  - III.4.5 Procedimiento previsto en los convenios para la concesión de las ayudas
    - III.4.5.1 Difusión
    - III.4.5.2 Presentación de solicitudes
    - III.4.5.3 Asignación de las ayudas
    - III.4.5.4 Justificación del gasto realizado por beneficiarios de las ayudas a la FEMP

- III.4.5.5 Pago por la FEMP a las entidades locales
- III.4.5.6 Justificación de la FEMP ante el IMSERSO
- III.4.5.7 Cumplimiento de otras condiciones establecidas en los convenios
- III.4.5.8 Reintegros por incumplimiento
- III.4.5.9 Devolución de remanentes
- III.4.5.10 Análisis de los gastos de gestión de la FEMP
- III.5 Análisis de la gestión realizada por el IMSERSO de los fondos comunitarios asignados al Instituto en el programa operativo «Lucha contra la Discriminación» del FEDER
  - III.5.1 Análisis del procedimiento de certificación de los costes financiados por FEDER con cargo a los fondos previstos en el programa operativo «Lucha contra la Discriminación»
  - III.5.2 Análisis de las certificaciones de gastos emitidas por el IMSERSO para la obtención de la financiación FEDER asignada al programa operativo «Lucha contra la Discriminación»
- III.6 Hechos posteriores
  - III.6.1 Actuaciones anteriores a la firma del Convenio Marco de Colaboración de 12 de julio de 2004
  - III.6.2 Novedades introducidas en la regulación contenida en el Convenio Marco de Colaboración formalizado entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el IMSERSO y la Fundación ONCE el 12 de julio de 2004, para desarrollar un Programa de Accesibilidad Universal
  - III.6.3 Novedades introducidas en la regulación contenida en los Convenios de colaboración suscritos entre el IMSERSO y la FEMP durante 2004, para la implantación de autobuses accesibles en el transporte público urbano

## ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

BOE:	Boletín Oficial del Estado.
CC. AA.:	Comunidades Autónomas.
CEAPAT:	Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas.
COCEMFE:	Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España.
FEMP:	Federación Española de Municipios y Provincias.
FEDER:	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
Fundación ONCE:	Fundación ONCE para la Cooperación e Integración Social de Personas con Discapacidad.
IMSERSO:	Instituto de Mayores y Servicios Sociales (anteriormente Instituto de Migraciones y Servicios Sociales).
LRJAP y PAC:	Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
TRLCAP:	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLGP:	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

## SECCION I. CONSIDERACIONES GENERALES

### I.1 Iniciativa de la fiscalización

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 30 de marzo de 2005, por el que se aprobó el «Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2005», remitido a las Cortes Generales, ha realizado, a iniciativa propia, una «Fiscalización de la aplicación de los fondos públicos destinados por el IMSERSO a la financiación de los Programas de Accesibilidad durante el período 2001-2003».

### I.2 Consideraciones generales

De acuerdo con el I Plan de Accesibilidad 2004-2012, la accesibilidad puede definirse como «el conjunto de características de que debe disponer un entorno, producto o servicio para ser utilizable en condiciones de confort, seguridad e igualdad por todas las personas y, en particular, por aquellas que tienen alguna discapacidad. La accesibilidad puede entenderse en relación con tres formas básicas de actividad humana: movilidad, comunicación y comprensión; las tres sujetas a limitación como consecuencia de la existencia de barreras».

En los últimos años, se ha enfocado la accesibilidad de acuerdo con un movimiento internacional de supresión de barreras que tiene su máxima expresión en las

Normas Uniformes de las Naciones Unidas de 1993. En el ámbito europeo, el artículo 13 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea habilita al Consejo para «adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual». Por su parte, la Comisión en el año 2000 elaboró la comunicación «Hacia una Europa sin barreras para las personas con discapacidad».

En España, las normas sobre accesibilidad se insertan dentro del marco normativo de la Constitución de 1978, que, en su artículo 14, reconoce la igualdad ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna. En este sentido, el artículo 9.2 del mismo texto legal establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando su participación en la vida política, cultural y social. A su vez, el artículo 10, de los derechos y deberes fundamentales, establece la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social.

En congruencia con estos preceptos, la Carta Magna, en su artículo 49, emplaza a los poderes públicos a realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con deficiencias físicas, sensoriales y psíquicas y reconoce el derecho de estas personas a disfrutar de los derechos fundamentales que el Título I otorga a todos los ciudadanos.

La accesibilidad se ha recogido ya en los cuerpos legislativos de carácter nacional, autonómico y local, y cuenta con instituciones específicas o generales que se ocupan de aplicar esa legislación y defender su cumplimiento, así como con una asignación económica que se alimenta con fondos de distinta procedencia, orientada a la eliminación de barreras en el entorno urbanístico, arquitectónico, en los transportes y en las comunicaciones.

A nivel nacional, la gestión de la accesibilidad en España es desarrollada por distintos agentes gestores, incardinados tanto en la Administración General del Estado, como en las Administraciones Autonómicas y Locales.

#### I.2.1 La gestión de la accesibilidad en las distintas Administraciones Públicas

En el caso de la Administración General del Estado, la gestión de la accesibilidad corresponde fundamentalmente al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), si bien han existido otros Departamentos Ministeriales que han adoptado distintas medidas relacionadas con la accesibilidad en sus respectivos ámbitos de gestión, como el Ministerio de Fomento en lo que se refiere a la accesibilidad en estaciones de ferrocarril, puertos y aeropuertos, y el Ministerio de Medio Ambiente, en lo que se refiere a la accesibilidad en las playas.

El IMSERSO fue creado mediante el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, como entidad gestora de la Seguridad Social, bajo la denominación de Instituto Nacional de Servicios Sociales, para la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 57.1.c) del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales es la «entidad gestora de la Seguridad Social con competencias para la gestión de las pensiones de invalidez y de jubilación, en sus modalidades no contributivas, así como de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social».

El IMSERSO, como entidad gestora de la Seguridad Social, depende del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y durante la vigencia del Real Decreto 1888/1996, de 2 de agosto de estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, esta dependencia se articulaba a través de la Secretaría General de Asuntos Sociales (desde la entrada en vigor del Real Decreto 1600/2004 de 2 de julio, lo es a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad).

Para el cumplimiento de sus funciones, el IMSERSO se estructura en dos tipos de órganos, unos de participación en el control y vigilancia de la gestión: Consejo General (integrado por representaciones de los sindicatos, organizaciones empresariales y Administración General del Estado), y Comisión Ejecutiva (integrado por tres representantes de cada uno de los colectivos citados anteriormente); y otros de dirección: la Dirección General, de la que dependen directamente la Secretaría General, y tres Subdirecciones Generales (que tras el cambio operado por el RD 238/2002, son S.G. de Planificación, Ordenación y Evaluación, S.G. de Gestión y S.G. de Análisis Presupuestario y Gestión Financiera).

La evolución de la organización administrativa del Estado y del propio sistema de la Seguridad Social, han supuesto que el IMSERSO transfiera parte de sus competencias a las Comunidades Autónomas (en la actualidad sólo mantiene Direcciones Provinciales en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla). Así, distintas CC.AA., en el ejercicio de las competencias previstas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, han aprobado leyes y normativa reglamentaria en relación con la accesibilidad y han desarrollado políticas para su promoción. En ocasiones, su actuación se ha desarrollado directamente por los órganos administrativos de la propia Comunidad y, en otras, mediante la formalización o adhesión a convenios promovidos por la Administración General del Estado.

Por su parte, la Administración Local es la que finalmente ejecuta los principios establecidos en la legislación de rango superior. Además, los municipios ostentan

tan competencias en materia de planificación y gestión urbanística y del transporte público urbano y aprueban los Planes Municipales de Accesibilidad. Para su financiación, existen tanto partidas presupuestarias municipales, como fondos de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma.

Para lograr la correcta promoción de la accesibilidad, los tres niveles administrativos deben coordinarse de manera que cada uno tenga sus funciones bien definidas y las actuaciones se complementen. El traslado de los servicios sociales a las Comunidades Autónomas y su articulación con las Corporaciones Locales facilita el acercamiento de estos servicios y políticas a los ciudadanos interesados.

### I.2.2 Financiación de los programas de accesibilidad

El IMSERSO realiza un conjunto de actuaciones dirigidas a la promoción de la accesibilidad arquitectónica y urbanística, en el transporte, en la comunicación y en la investigación de nuevas tecnologías.

Desde el año 1991 estas actuaciones se canalizan a través de convenios de colaboración suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del IMSERSO, y la Fundación ONCE y la Federación Española de Municipios y Provincias.

Por otro lado, en el Marco Comunitario de Apoyo para las Regiones españolas de Objetivo 1 durante el período 2000-2006, se contempla el Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación-Objetivo 1, de carácter horizontal (se aplica de forma transversal en todo el territorio del Estado) destinado a combatir la discriminación de los colectivos en riesgo de exclusión y financiado por el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Este programa operativo esta cogestionado por entidades públicas dependientes de distintos Ministerios (entre ellas el IMSERSO) y privadas (entre ellas la Fundación ONCE). A partir del año 2000 se afectó la financiación de estas Acciones Complementarias FEDER gestionadas por el IMSERSO a las ayudas previstas en los convenios citados.

En virtud de lo anterior el IMSERSO, de acuerdo con la normativa comunitaria (Reglamento CE 1260/1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales) recupera parte de los recursos aplicados del FEDER.

### I.2.3 Antecedentes de la accesibilidad en España

La evolución de la accesibilidad y su tratamiento a nivel nacional viene determinada por los siguientes hitos:

— Tras la promulgación de la Ley 13/1982 de 7 de Abril, de Integración Social de los Minusválidos, el compromiso de elaborar un plan de acción que cubriera las lagunas existentes en su desarrollo, provocó la constitución, en 1991, de una ponencia en la Comisión de

Política Social y Empleo del Congreso, que publicó su informe de conclusiones en diciembre de 1992. Como consecuencia de ello, en enero de 1993, el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) asumió la coordinación de la elaboración de dicho plan. En marzo de 1993 se constituyeron los diferentes grupos de trabajo, que finalizaron su tarea en 1995, momento en el que se presentó el anteproyecto del Plan de Acción, que fue valorado positivamente por el Consejo de Ministros en febrero de 1996, lo que dio vía libre a su aprobación final en noviembre de ese año, tras su consideración por la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, en la que estaban representados el Estado y las Comunidades Autónomas.

— El Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, atribuyó al IMSERSO competencias para el seguimiento y desarrollo del I Plan de Acción para Personas con Discapacidad. Este Plan Estratégico, concebido como un marco para la cooperación entre las distintas Administraciones y entre la iniciativa pública y las organizaciones no gubernamentales, preveía su desarrollo en el plazo de cinco años (1997-2002), y se articulaba a través de cinco Planes Sectoriales, uno de los cuales se denominaba «Vida autónoma e integración comunitaria», y contenía, entre otros, el programa de accesibilidad y transporte.

— El Real Decreto 238/2002 incluyó, entre las competencias del Instituto, la gestión de los programas de accesibilidad.

— Para el período 2003-2007, fue aprobado por el Consejo de Ministros (5 de diciembre de 2003) el II Plan de Acción para las personas con discapacidad, con referencia a la promoción de la accesibilidad de entornos, productos y servicios, cuyo impulso, coordinación y evaluación fue también encomendado al IMSERSO.

— Por otra parte, en 2002 fue publicado el Libro Verde de la Accesibilidad en España, estudio llevado a cabo conjuntamente por el IMSERSO, el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona, y diversos expertos, que contiene un diagnóstico del estado de la accesibilidad en España. Como continuación a éste, se preveía la elaboración de un Libro Blanco en el que se plasmasen las propuestas concretas de líneas de actuación; y, por último, correspondía hacer posible la aplicación de estas propuestas a través de la aprobación de un Plan de Accesibilidad.

El citado Libro Blanco, de febrero de 2003, contemplaba al IMSERSO como institución que debe promover instrumentos de acción para favorecer la participación de las personas con discapacidad con un marco de acción que informe y guíe las actuaciones en el ámbito suprarregional. El IMSERSO, según este documento, tiene varios papeles fundamentales a desarrollar en aquellas áreas en que las competencias están mayoritariamente transferidas a las CC.AA., como son garantizar la equidad interterritorial, promover recursos para mejorar y difundir la accesibilidad en los distintos terri-

torios del Estado, o mediar entre las instituciones públicas y privadas a la hora de desarrollar proyectos compartidos o de lograr objetivos comunes a través de planes conjuntos suprarregionales, órganos mixtos de coordinación y cooperación y desarrollo de instrumentos jurídicos como convenios o conciertos.

— La Ley 51/2003, de 2 de diciembre de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad tiene por objeto establecer medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución. A este respecto, su Disposición Adicional cuarta contempló el instrumento para alcanzar la Accesibilidad Universal, y estableció un plazo para su aprobación: «En el plazo de seis meses el Gobierno, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 16 de esta Ley, aprobará un plan nacional de accesibilidad 2004-2012. El plan se desarrollará a través de fases de actuación trienal y en su diseño, ejecución y seguimiento participarán las asociaciones más representativas de utilidad pública de ámbito estatal de las personas con discapacidad».

Este documento fue aprobado por el Consejo de Ministros el 25 de julio de 2003. Sus actuaciones van dirigidas a la realización de campañas de concienciación al público en general, formación a estudiantes y profesionales de Arquitectura, Telecomunicación, Informática, etc., realización de estudios para el desarrollo normativo, cooperación con Administraciones Públicas, empresas, ONGs, organizaciones de personas con discapacidad, todo ello para conseguir un sistema normativo completo, eficiente y de elevada aplicación en el territorio, adaptando progresivamente y de forma equilibrada los entornos, productos y servicios y promover la accesibilidad en las nuevas tecnologías.

— Tras la promulgación del Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funciones del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, se atribuyen a esta Entidad nuevas competencias respecto al fomento de la cooperación con las organizaciones de personas mayores y la propuesta y ejecución de las funciones atribuidas a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad respecto de la planificación y regulación básica del derecho a una ayuda personalizada a toda persona dependiente.

En el marco de estas disposiciones generales, el Instituto promueve el fomento de la accesibilidad, a través de las siguientes líneas concretas de actuación:

— Accesibilidad urbanística y arquitectónica, cuyo objetivo es la eliminación de barreras arquitectónicas mediante la financiación de planes de accesibilidad, proyectos y obras.

— Accesibilidad en el transporte, mediante la financiación de taxis y autobuses urbanos e interurbanos

accesibles en las líneas regulares. A este ámbito de actuación se ha ido incorporando en el ejercicio 2003 la accesibilidad en el ferrocarril.

— Accesibilidad en la comunicación, mediante la implantación de sistemas, fundamentalmente, de lectura de voz.

Para materializar estas líneas de actuación, el IMSERSO ha suscrito convenios con entidades públicas y privadas con competencias en la materia, a fin de aunar esfuerzos y alcanzar el objetivo final de accesibilidad global.

### I.3 Marco jurídico

#### Normativa relativa al IMSERSO:

— Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, por el que se crea el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), con el carácter de entidad gestora del sistema de la seguridad social para la gestión de los servicios sociales.

— Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

— Real Decreto 1888/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

— Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, por el que se modificó parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y se transformó el Instituto Nacional de Servicios Sociales, en Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

— RD 238/2002, de 1 de marzo, sobre estructura orgánica y funciones del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

— Real Decreto 1600/2004 de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que modificó, en su Disposición Final Tercera la denominación del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, sustituyéndola por la de Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

— Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funciones del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

#### Normativa específica sobre accesibilidad:

— Ley 13/1982 de 7 de Abril, de Integración Social de los Minusválidos.

— I Plan de Acción para Personas con Discapacidad, aprobado por Consejo de Ministros en noviembre de 1996.

— Directiva 2000/43/CE que se ocupa del principio de igualdad de trato y no discriminación de las personas por motivo de su origen racial o étnico.

— Directiva 2000/78/CE para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación por motivos de religión o

convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual.

— Directiva 2002/73/CE (LCEur 2002, 2562) para la igualdad entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo.

— II Plan de Acción para las personas con discapacidad, aprobado por el Consejo de Ministros el 5 de diciembre de 2003.

— Ley 51/2003, de 2 de diciembre de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

— Plan de Nacional de Accesibilidad, aprobado por el Consejo de Ministros el 25 de julio de 2003.

Normativa europea sobre Fondos Estructurales:

— Reglamento CE 1260/1999, del Consejo, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

— Reglamento 1685/2000, de 28 de julio, de la Comisión, por el que se establecen disposiciones generales de aplicación del Reglamento anterior, en lo relativo a la financiación de gastos de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales, modificado por Reglamento 1145/2003, de la Comisión, de 27 de junio, y posteriormente por el Reglamento 448/2004, de 10 de marzo, de la Comisión.

— Reglamento 438/2001, de 2 de marzo, de la Comisión, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 1260/1999 anterior, en relación con los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales.

— Reglamento 1159/2000, de 30 de mayo, de la Comisión, sobre información y publicidad de las intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales.

Otra normativa aplicable:

— Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que en su Disposición Adicional sexta establece que «el régimen de personal, económico-financiero, patrimonial, presupuestario y contable de las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social, así como el relativo a la impugnación y revisión de sus actos y resoluciones y a la asistencia jurídica, será el establecido por su legislación específica, por la Ley General Presupuestaria en las materias que sea de aplicación y supletoriamente por esta Ley».

— 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.

— Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

— Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, sustituida por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

## SECCION II. NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### II.1 Objetivos y alcance de la fiscalización

El objeto de la fiscalización ha consistido en el análisis y verificación de los procedimientos de adjudicación, pago y justificación de los fondos concedidos por el IMSERSO para la financiación de los programas de accesibilidad durante los ejercicios 2001 a 2003, materializados en los convenios de colaboración suscritos con la Fundación ONCE y con la Federación Española de Municipios y Provincias, tomando en consideración su adecuación a los principios de legalidad, eficacia y economía, incluyendo los procedimientos de control, revisión y evaluación aplicados por el Instituto para la verificación de la correcta aplicación de estos fondos, durante el referido período, así como las modificaciones de estos procedimientos hasta la fecha de cierre de los trabajos de fiscalización.

También han sido objeto de fiscalización los controles aplicados por el IMSERSO para verificar que las entidades cofinanciadoras de estos programas de accesibilidad cumplieron las obligaciones asumidas y que, efectivamente, aportaron los fondos comprometidos, así como el procedimiento que el IMSERSO aplica en la exigencia de los reintegros que procedan a los perceptores de estos fondos públicos.

Para la realización de estos análisis se han aplicado todas aquellas pruebas y procedimientos de auditoría necesarios sobre los libros, documentos, aplicaciones informáticas, bases de datos y registros contables y extracontables del IMSERSO y, a través de esta Entidad, sobre los de otras entidades públicas o privadas que han intervenido en la gestión de estos fondos públicos, a fin de alcanzar los objetivos de la fiscalización.

En la realización de estos análisis, han sido objeto de revisión, entre otros:

— El marco normativo regulador de la accesibilidad y los Planes Nacionales sobre Accesibilidad o Personas Discapacitadas elaborados o aplicables durante el período fiscalizado.

— Los Convenios suscritos por el IMSERSO con la Fundación ONCE.

— Los Convenios formalizados por el IMSERSO con las entidades que, en aplicación del Convenio anterior, han percibido estos fondos públicos para la ejecución de proyectos de accesibilidad.

— Los Convenios suscritos por el IMSERSO con la Federación Española de Municipios y Provincias.

— La Memoria Anual del Instituto y su Cuenta General, en cuanto a los créditos referentes a accesibilidad, así como los estados contables del IMSERSO correspondientes a los ejercicios 2001 a 2004.

— Los Manuales de Procedimiento aplicados en la gestión de estos programas de accesibilidad.

— Las memorias de gestión relativas a la ejecución de los programas de accesibilidad.

— Las actas de las respectivas Comisiones de Seguimiento creadas en los Convenios formalizados por el IMSERSO para la aplicación de estos fondos públicos.

— Las certificaciones de gasto y los informes de ejecución anual emitidas por el IMSERSO para la obtención de la financiación del fondo FEDER correspondiente al Instituto en el marco del Programa Operativo «Lucha contra la Discriminación».

— La organización y recursos del Instituto, para la gestión de los programas de accesibilidad durante el período fiscalizado.

— Cualquier otra información y documentación cuyo análisis ha resultado necesario para alcanzar estos objetivos.

A fin de verificar la realidad y la adecuación dada a los fondos públicos percibidos del IMSERSO para la realización de los Programas de Accesibilidad, el equipo fiscalizador, en colaboración con el Departamento de Entidades Locales, ha efectuado la oportuna circularización a las 21 Entidades Locales que se muestran en el cuadro siguiente:

ENTIDAD
AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓN DE LA PLANA
AYUNTAMIENTO DE BLANES
AYUNTAMIENTO DE PONTEVEDRA
AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA
AYUNTAMIENTO DE ALBORAYA
MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DEL VALLE DEL RICOTE
AYUNTAMIENTO DE MANISES
AYUNTAMIENTO DE XATIVA
AYUNTAMIENTO DE MURCIA
AYUNTAMIENTO DE ALMERÍA
AYUNTAMIENTO DE ÁVILA
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BADAJOZ
AYUNTAMIENTO DE LA CORUÑA
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CÓRDOBA
AYUNTAMIENTO DE BÉJAR
AYUNTAMIENTO DE LOS PALACIOS Y VILLAFRANCA
MANCOMUNIDAD DO SALNES CAMBADOS
AYUNTAMIENTO DE CÁCERES
AYUNTAMIENTO DE MONTILLA
AYUNTAMIENTO DE GUÍA DE ISORA
AYUNTAMIENTO DE TOSSA DE MAR

### II.2 limitaciones al alcance

El IMSERSO no ha podido facilitar al Tribunal una base de datos, listado o relación que comprenda la totalidad de solicitudes presentadas por las entidades interesadas durante la vigencia de los convenios firmados por el Instituto con la Fundación ONCE y con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) durante el período fiscalizado (2001-2003). Esta falta de control tiene su origen en la posibilidad de que el solicitante pudiera presentar su solicitud bien en el IMSERSO o bien directamente ante la Fundación ONCE o la FEMP, y de que estas dos últimas entidades no tuvieran establecida la obligación de remitir al IMSERSO las solicitudes presentadas o información sobre ellas (Apartado III.3.2.1 de la Sección III).

Por otra parte, las Entidades solicitantes, a las que finalmente no se asignó financiación, no figuraban en ningún listado, lo que ha impedido a este Tribunal conocer el número de Entidades solicitantes, cuales de éstas no vieron atendida su solicitud y los criterios que el Instituto y las entidades firmantes de los convenios, esto es, la Fundación ONCE y la FEMP siguieron, en su caso, para su desestimación.

Estos hechos, además de impedir un conocimiento exacto del volumen de las ayudas solicitadas (conocimiento importante por la posible existencia de concurrencia competitiva en la distribución de los fondos), imposibilitaron, asimismo, que este Tribunal pudiera realizar una valoración de la distribución de los fondos destinados a estas ayudas y su conformidad con los principios de igualdad y de equidad en la asignación de los recursos públicos (Apartado III.4.5 de la Sección III).

### II.3 Conclusiones

#### II.3.1 Conclusiones de carácter general

1. La asignación de recursos para la accesibilidad y su distribución entre las distintas líneas de actuación realizada por el IMSERSO durante el período fiscalizado (2001-2003), no respondió a una planificación inicial, sino que dicha asignación se fue articulando, por períodos anuales, de acuerdo con las demandas de fondos producidas en cada caso.

Sin perjuicio de esta falta de planificación, los responsables del IMSERSO durante el período fiscalizado (2001-2003) tampoco realizaron ningún estudio que analizara los logros obtenidos con la aplicación de estos fondos públicos, ni si estos fondos habían sido o no suficientes para alcanzar los objetivos previstos en el I y II Plan de Acción para Personas con Discapacidad.

Todo ello conlleva la existencia de un alto riesgo de que la aplicación de los fondos públicos que financiaron los proyectos de accesibilidad analizados, se haya realizado sin respetar los principios de igualdad, de equidad en la asignación de los recursos públicos y de eficiencia y economía previstos en los artículos 14

y 31.2 de nuestro Texto Constitucional (Apartado III.1 de la Sección III).

2. La financiación de los programas de accesibilidad con fondos públicos por parte del IMSERSO contiene notas características propias del régimen de subvenciones, pues su finalidad no es otra que su disposición gratuita para el fomento de una actividad de utilidad o interés social y la promoción de la consecución de un fin público.

3. En este contexto, durante el período fiscalizado, estos fondos públicos fueron gestionados y distribuidos por el IMSERSO según los procedimientos previstos tanto en el Convenio de Colaboración para la cofinanciación de los programas de accesibilidad que el Instituto formalizó con la Fundación ONCE, como en el Convenio de Colaboración firmado con la Federación Española de Municipios y Provincias (en el que la FEMP no aportó financiación alguna); esto es, a través de un procedimiento alternativo a la estricta legalidad reguladora de las ayudas y subvenciones públicas y al margen de los principios de publicidad y concurrencia previstos en ella, así como de sus procedimientos y controles.

Esta legalidad, en las fechas de formalización de los convenios y de su aplicación (ejercicios 2001 a 2003) estaba constituida básicamente por los artículos 81 y 82 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (en adelante TRLGP), en redacción dada por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, y por el Real Decreto 2225/1993, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas. Mientras que en la actualidad, la legislación aplicable está constituida por la Ley 38/2003, General de subvenciones y su Reglamento aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 17 de noviembre.

Esta situación se mantiene en la fecha de elaboración de este Informe, tras la firma, el 12 de julio de 2004, de un nuevo Convenio de colaboración entre el IMSERSO y la Fundación ONCE; y tras la firma de los convenios que cada año suscribe el IMSERSO con la Federación Española de Municipios y Provincias que, en todos los casos, son de contenido análogo al de los convenios vigentes durante el período fiscalizado (Apartado III.2 de la Sección III).

4. Respecto al Convenio Marco suscrito por el IMSERSO con la Fundación ONCE vigente durante el período fiscalizado, el Tribunal considera que este Convenio presentó aspectos de difícil encaje en el marco de las disposiciones reguladoras de los convenios celebrados por las Administraciones Públicas, ya que:

a) No se ajustaba a ninguno de los tipos de convenio previstos en la legislación reguladora de las ayudas y subvenciones públicas.

b) No existía norma habilitante de carácter especial que amparara específicamente la celebración de este Convenio.

c) No se ajustaba a lo establecido en el artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, respecto de la celebración de convenios entre las Administraciones Públicas y personas jurídico-privadas, y ni siquiera contemplaba como norma de referencia la Orden de 26 de marzo de 1997, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, reguladora de los Convenios de Colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado (B.O.E. de 3 de abril de 1997).

d) Su contenido no se ajustaba a los principios, procedimientos y controles propios de la legislación reguladora de las ayudas y subvenciones públicas (Apartado III.2 de la Sección III)<sup>1</sup>.

5. El Convenio Marco firmado con la Fundación ONCE se autoexcluyó, en su clausulado, del ámbito de

<sup>1</sup> En trámite de alegaciones, el IMSERSO invoca como disposición legal que a su juicio habilitaría la celebración de los convenios el artículo 3.1, letras c) y d), del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Sin embargo, este artículo, en opinión de este Tribunal de Cuentas, no constituye una norma habilitante para la celebración de convenio alguno, sino que se limita a excluir del ámbito de aplicación del TRLCAP los convenios de colaboración cuyo objeto no esté comprendido en el propio TRLCAP, que hayan sido válidamente celebrados con arreglo a la ley (por ejemplo, con arreglo al artículo 6 o al artículo 88 de la Ley 30/1992, o con arreglo a la legislación reguladora de las ayudas y subvenciones públicas), lo que no sucede en este caso.

Señala igualmente el IMSERSO en sus alegaciones que los convenios celebrados constituyen una fórmula de administración concertada en virtud de la cual «la naturaleza de las relaciones jurídicas que se entablan entre el IMSERSO/Fundación ONCE/FEMP y las entidades públicas que se adhieren son de carácter convencional: la fuente que regula dichas relaciones y de la que surgen obligaciones para cada una de las partes es el acuerdo de voluntades». Este Tribunal de Cuentas debe señalar, al respecto, que las fórmulas de administración concertada únicamente pueden llevarse a cabo en los casos y en la forma en que la ley lo permita. En la actuación de las Administraciones Públicas la ley precede siempre al acuerdo de voluntades, y éste sólo cabe cuando aquélla lo contemple y en los términos fijados por ella. La celebración de un convenio no puede en ningún caso excepcionar por la vía del mero acuerdo de voluntades la aplicación de la ley (en este caso la aplicación de la legislación reguladora de las ayudas y subvenciones públicas). En consecuencia, como se señala en el apartado III.2 del presente Informe, la celebración de un convenio no puede determinar por sí misma la naturaleza negocial o convencional de las obligaciones económicas del IMSERSO, derivadas de su competencia para gestionar sus créditos presupuestarios, sino que es la auténtica naturaleza y objeto del gasto, la que determina los instrumentos jurídicos que el ordenamiento ofrece para su gestión. Y la naturaleza de los fondos del IMSERSO destinados a financiar los Programas de Accesibilidad es subvencional, pues su finalidad no es otra que su disposición gratuita para el fomento de una actividad de utilidad o interés social y la promoción de la consecución de un fin público, razón por la cual dichos fondos debieron gestionarse ajustándose a los procedimientos contemplados legalmente para la concesión de ayudas y subvenciones públicas.

aplicación del TRLCAP, a pesar de que el objeto de ese clausulado estaba constituido por materias reguladas en esta norma, en manifiesta contradicción con el artículo 3.1.d) y con la Disposición Adicional cuarta del citado Texto Refundido, lo que constituyó una muestra más de la desvinculación de los programas de accesibilidad con respecto a la legislación administrativa (en este caso reguladora de la contratación pública) que subyace en el contenido del Convenio y que se superpone y añade a la separación de la legislación reguladora de las ayudas y subvenciones públicas.

II.3.2 Conclusiones relativas al Convenio Marco de Colaboración formalizado con la Fundación ONCE

II.3.2.1 Conclusiones relacionadas con la gestión de los fondos destinados por el IMSERSO al fomento de la accesibilidad arquitectónica y urbanística

1. En cuanto a la publicidad del Convenio hay que señalar que la cláusula Quinta del Convenio Marco establecía que la difusión de las actuaciones a desarrollar en los dos ámbitos de gestión previstos, quedaba garantizada mediante la publicación del mismo en el Boletín Oficial del Estado.

Con fecha de 14 de agosto de 2001 se publicó en el BOE la Resolución del entonces Director General del IMSERSO, por la que se hacía pública la suscripción del Convenio, pero no su contenido ni por lo tanto su alcance, ni la cuantía global de las ayudas, ni los plazos de la tramitación de las ayudas, etc. Además, el texto de esta Resolución no incluía la posibilidad de participación de entidades privadas que sí contemplaba expresamente la cláusula Séptima del Convenio en actuaciones en materia de accesibilidad urbanística, arquitectónica y de la comunicación sensorial (vgr. titulares de hospitales, museos, edificios singulares, auditorios, etc.).

Los entonces responsables del IMSERSO, sin embargo, se limitaron a realizar una publicitación general del Convenio Marco, siguiendo el acuerdo de la Comisión de Seguimiento, con remisión a todos los municipios de más de 10.000 habitantes, a las Comunidades Autónomas, a las Diputaciones Provinciales y Diputaciones Forales, a los Cabildos Insulares y a las Universidades del sector público (Apartado III.3.1.4 de la Sección III).

2. En la mayoría de las solicitudes de adhesión al Convenio Marco analizadas por el Tribunal, no consta registro de su entrada ni en la Fundación ONCE ni en el IMSERSO, por lo que no ha sido posible determinar sus fechas de recepción, ni la instancia ante la que han sido presentadas (vgr.: solicitudes presentadas por los Ayuntamientos de Castellón de la Plana en el ejercicio 2001, y San Lorenzo de El Escorial en el ejercicio 2002, por la Federación Española de Municipios y

Provincias en el ejercicio 2002 o por la Universidad de Alcalá de Henares en el ejercicio 2001), lo que, en el caso del IMSERSO, supuso un incumplimiento de la obligación de los órganos administrativos de anotar en el registro general todo escrito o comunicación que les sea presentada según establece el artículo 38 de la LRJAP y PAC (Apartado III.3.2.1 de la Sección III).

3. El Convenio Marco no señalaba un plazo para la presentación de solicitudes, por lo que éstas fueron presentándose durante todo el período de vigencia del Convenio e incluso el Tribunal detectó solicitudes presentadas durante el primer semestre de 2001, esto es, con carácter previo a la suscripción del Convenio. (vgr.: Ayuntamiento de Almería, Universidad Politécnica de Cataluña, Museo de Antropología Forense, Ayuntamiento de San Pere de Ribes, Ayuntamiento de Reus, etc.).

A este respecto, debe recordarse que el criterio establecido en el artículo 4.3.g) del Real Decreto 2225/1993, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, refrendado posteriormente por los artículos 22 y 23 g) de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, es la necesidad de determinar un plazo de presentación de solicitudes, lo que, en el caso de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva (como podría ser el caso) permite la aprobación, o no, de las ayudas y en su caso, la determinación de su importe mediante la comparación de las solicitudes presentadas. Este criterio es, por tanto, contrario al aplicado por el IMSERSO en la tramitación de estas solicitudes (Apartado III.3.2.1 de la Sección III).

4. Los requisitos que debían reunir las solicitudes y la documentación necesaria para informar la propuesta de concesión, tampoco aparecían detallados en el Convenio Marco, sino que fueron recogidos en el «Manual de procedimientos de gestión del Convenio» elaborado, exclusivamente, por la Fundación ONCE, a pesar de que los proyectos eran cofinanciados con fondos públicos (Apartado III.3.2.1 de la Sección III)<sup>2</sup>.

5. Durante todo el período fiscalizado, ni el IMSERSO ni la Fundación ONCE exigieron la declaración, por parte de las Entidades solicitantes de los fondos, de no haber solicitado y recibido financiación procedente de otras Entidades públicas o privadas para el mismo proyecto. Esta circunstancia impidió al IMSERSO determinar la existencia de posibles excesos de financiación en los proyectos atendidos, así como, por ejemplo, tomar en consideración la valoración técnica realizada por otras Entidades que también hubieran otorgado financiación.

<sup>2</sup> El IMSERSO, en trámite de alegaciones, informa que los criterios globales para la resolución de las solicitudes de adhesión figuran en la cláusula undécima del convenio 2001-2003, circunstancia que no contradice el contenido del Anteproyecto de Informe ya que la crítica formulada hace referencia a los requisitos que debían reunir las solicitudes y la documentación necesaria para informar la propuesta de concesión.

Como consecuencia de ello, no se ha podido comprobar si hubo financiación de proyectos superior a su coste, lo que hubiera resultado contrario, en su caso, a la normativa vigente.

A este respecto, hay que señalar que el artículo 81.8 del entonces vigente TRLGP, establecía en relación con las subvenciones públicas, que toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, y en todo caso, la obtención concurrente de subvenciones o ayudas, daría lugar a la modificación de la resolución de concesión de la subvención. Este mismo criterio de actuación fue recogido posteriormente en los artículos 17, 19 y 30 por la posterior Ley General de Subvenciones (Apartado III.3.2.1 de la Sección III).

6. Las decisiones de la Comisión de Seguimiento prevista en el Convenio, se contenían en las Actas de cada una de sus sesiones, donde se distinguían los proyectos aprobados en cada ámbito de accesibilidad (planes, obras y taxis) y en cada ámbito de gestión (zonas de Objetivo 1 y fuera de Objetivo 1).

Sin embargo, hay que señalar que no consta en ninguna de las Actas referencia alguna a las deliberaciones efectuadas, ni a la aplicación de los criterios de priorización, previstos o no en la cláusula Undécima del Convenio, que soportasen las decisiones sobre la aceptación o rechazo de las solicitudes presentadas, por lo que el Tribunal no ha podido verificar el efectivo cumplimiento respecto de las asignaciones de fondos realizadas, de los principios de igualdad y de equitativa asignación de los recursos públicos previstos en los artículos 14 y 31.2 de nuestro Texto Constitucional.

Por otra parte, los referidos criterios no estaban priorizados ni baremados, lo que ha impedido efectuar una valoración objetiva de los distintos proyectos presentados. Hay que señalar que no se estableció en el Convenio Marco un procedimiento reglado, transparente, e igualitario para la asignación de los fondos a los distintos proyectos solicitados (Apartado III.3.2.2 de la Sección III).

A mayor abundamiento, en ninguno de los expedientes analizados constaba la resolución expresa conteniendo la decisión de no aprobar la financiación del proyecto solicitado, ni la pertinente motivación de la denegación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 LRJAP y PAC, así como en el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de Procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, lo que debe considerarse, teniendo en cuenta que los fondos gestionados a través del Convenio Marco reunían todos los caracteres propios de las subvenciones y ayudas públicas<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> En trámite de alegaciones, el IMSERSO afirma que, respecto a todas las solicitudes denegadas, se realizaba una comunicación expresa a la entidad solicitante motivando las razones que habían conducido a la misma, lo que se acreditaba mediante la remisión de tres resoluciones a modo de ejemplo. Este Tribunal de Cuentas no

La misma previsión ha sido recogida en el actual artículo 25 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, cuando regula la resolución que pone fin al procedimiento de concesión.

7. Respecto de los proyectos no aprobados por falta de presupuesto, las Actas correspondientes preveían que estos proyectos se reabrirían de oficio al año siguiente, salvo manifestación escrita en contrario por parte de la entidad interesada. El Tribunal constató que, durante el ejercicio 2002, obtuvieron financiación 48 solicitudes de las presentadas en el ejercicio anterior y no atendidas por falta de presupuesto, siendo así que en 2001 se rechazaron 151 por falta de presupuesto. Por su parte, durante el ejercicio 2003 se aprobaron 54 solicitudes que no habían sido atendidas en el ejercicio 2002 por esta misma causa, cuando en dicho ejercicio se denegaron 144 por falta de presupuesto.

Por tanto, no todas las solicitudes archivadas por falta de presupuesto en un ejercicio fueron atendidas en el siguiente. Sin embargo, en la documentación proporcionada a este Tribunal por el IMSERSO relativa a solicitudes no atendidas por falta de presupuesto que no se llegaron a aprobar, no constaba ningún escrito de renuncia de la entidad interesada<sup>4</sup>.

Sin embargo, a pesar de que la mayor parte de las solicitudes no atendidas lo fueron basándose en el agotamiento del presupuesto establecido en el ejercicio, lo cierto es que en ninguno de los ejercicios de vigencia del Convenio Marco (2001-2003) se agotó la totalidad de la anualidad comprometida por el IMSERSO, y tanto en 2001 como en 2003 existió remanente suficiente para poder financiar otros proyectos, lo que pone de manifiesto la deficiente gestión de estos fondos públicos realizada por los entonces responsables del Instituto (Apartado III.3.2.2 de la Sección III).

8. Algunas Comunidades Autónomas obtuvieron, durante el período fiscalizado, una financiación proporcionalmente superior a la que les correspondería de acuerdo con su colectivo de población discapacitada, a pesar de que la cláusula Undécima del Convenio Marco exige el «equilibrio territorial en la solución de peticio-

— puede aceptar la alegación formulada, ya que durante los trabajos de fiscalización el IMSERSO no aportó ninguna documentación que permitiera verificar la existencia de comunicaciones expresas a las entidades que no obtuvieron financiación ni, por tanto, los motivos de la denegación. Además hay que señalar que de la documentación aportada en fase de alegaciones se deduce que las comunicaciones denegando las solicitudes proceden directamente del Comité Técnico, lo que refuerza lo señalado por el Tribunal de Cuentas respecto a que la gestión de los fondos recaía fundamentalmente en este órgano de la Fundación ONCE.

<sup>4</sup> Este Tribunal no puede aceptar la alegación formulada por el IMSERSO, en relación con la existencia de expedientes no reabiertos en el ejercicio siguiente por haber decaído el interés por parte de las entidades proponentes, por cuanto lo que se señala en el Anteproyecto de Informe es que no había constancia escrita en el IMSERSO de las renunciaciones de las entidades, pese a que en las actas de la Comisión de Seguimiento se estableció que las solicitudes se reabrirían de oficio salvo que los ayuntamientos o entidades expresaran lo contrario por escrito.

nes provenientes de las Administraciones de las distintas Comunidades Autónomas». Son especialmente significativos los casos de la Comunidad Autónoma de Cataluña (con el porcentaje de financiación más alto, un 20,64%, del territorio nacional y un porcentaje de discapacitados de un 16,23% en relación con la población total discapacitada de España) frente a la Comunidad Autónoma de Andalucía (con el porcentaje de discapacitados más alto del territorio nacional, un 20,38%, y un porcentaje de financiación obtenida de un 11,88%) (Apartado III.3.2.2 de la Sección III).

9. Los Informes técnicos en los que se basaron las decisiones de aprobación de las ayudas de la Comisión de Seguimiento sobre las solicitudes presentadas fueron realizados por la empresa privada Desarrollos Vía Libre, S.L., sociedad de la que la Fundación ONCE era accionista mayoritario. La intervención del Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEAPAT), dependiente del IMSERSO, se limitó a fijar los criterios generales técnicos recogidos en el Convenio Marco y a evaluar las actuaciones desarrolladas por las entidades proponentes en aquellos casos en que no se consideró oportuna la evaluación por Desarrollos Vía Libre, S.L. (más tarde Fundosa Accesibilidad, S.A.), lo que pone de manifiesto la escasa implicación del Instituto en la gestión de estos fondos públicos<sup>5</sup>.

El Tribunal debe destacar que en todos los expedientes analizados, correspondientes al período 2001-2003, la aprobación de la Comisión de Seguimiento coincidió íntegramente con los importes de financiación propuestos por el Comité Técnico en los Informes de Evaluación Inicial, elaborados por la referida sociedad privada.

Sin embargo, a pesar de que estos Informes servían de base a la aprobación de las solicitudes, en algunos expedientes analizados el Tribunal ha detectado casos en los que el Informe de Evaluación Inicial tenía incluso fecha posterior a la fecha de aprobación del proyecto por la Comisión de Seguimiento.

Este hecho es especialmente significativo, en el caso de los fondos otorgados para la financiación de planes de accesibilidad, por cuanto el Informe de Evaluación Inicial elaborado por Desarrollos Vía Libre, S.L. conte-

<sup>5</sup> El IMSERSO manifiesta, en trámite de alegaciones, que la empresa Desarrollos Vía Libre, S.L., tenía, además de a la Fundación ONCE, a COCEMFE como accionista minoritario, y que esta empresa constituía el Comité Técnico dentro de la Comisión de Seguimiento del convenio y sus decisiones eran objeto de estudio y valoración en el seno de dicha Comisión de Seguimiento. Este Tribunal de Cuentas debe señalar que la participación de COCEMFE como accionista minoritario de la empresa Desarrollos Vía Libre, S.L., no desvirtúa las afirmaciones en cuanto a que la Fundación ONCE había contratado con una empresa de su propiedad la elaboración de los informes de evaluación inicial y de calidad sobre la idoneidad de los proyectos. Además, hay que señalar que en octubre de 2002 se produjo la absorción de esta empresa por la mercantil Fundosa Accesibilidad, S.A., propiedad de la Fundación ONCE que se constituyó en socio único. En cualquier caso, hay que indicar que COCEMFE, igualmente, forma parte del Patronato de la Fundación ONCE.

nía la propuesta de la cuantía de la ayuda a conceder, lo que hace inexplicable la decisión de la Comisión de Seguimiento que, obviamente, no conocía el importe que determinaba el Informe, al ser este posterior.

Asimismo, el Tribunal ha detectado casos en los que la fecha de los Informes de Evaluación Inicial fue posterior incluso a la fecha de la firma del Convenio Singular<sup>6</sup>.

El IMSERSO no ha facilitado al Tribunal explicación alguna sobre la causa de estos hechos, que cuestionan de forma significativa la transparencia del procedimiento seguido por los entonces responsables del Instituto en la gestión y distribución de estos fondos (Apartado III.3.2.2 de la Sección III).

10. En el caso de los proyectos correspondientes a la elaboración de Planes de accesibilidad, el Informe de Evaluación Inicial, en la práctica, se configuró, de acuerdo con la documentación proporcionada a este Tribunal por el IMSERSO como una oferta de la Fundación ONCE a la entidad beneficiaria, para que la redacción del Plan se realizara a través de los servicios de la consultora Desarrollos Vía Libre, S.L., sociedad instrumental de la Fundación ONCE.

Así, el Tribunal ha constatado que en los expedientes analizados, facilitados a este Tribunal por el IMSERSO, correspondientes a los ejercicios 2001 y 2002, en los Informes de Evaluación Inicial, aparece sistemáticamente el siguiente párrafo «La Fundación ONCE cuenta con un equipo de técnicos especializados en proyectos de supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas, en el transporte y en la comunicación sensorial para la mejora de la accesibilidad al medio físico. Durante once años de currículo profesional este equipo ha redactado más de 200 Planes de Accesibilidad que actualmente se están desarrollando en muchos municipios españoles, consiguiendo con ello pueblos y ciudades más habitables y con mayor calidad de vida».

Esta práctica podría, en opinión del Tribunal, infringir la actual normativa sobre libre concurrencia, pues es evidente la distorsión que en ésta se produce al tratarse de una sociedad perteneciente a un grupo que participa en la decisión de concesión de la ayuda y en la posterior aceptación de la justificación de la aplicación de los fondos, por lo que este Tribunal pondrá estos hechos en conocimiento del Tribunal de Defensa de la Competencia (Apartado III.3.2.2 de la Sección III).

<sup>6</sup> La Entidad gestora, en trámite de alegaciones, reconoce que en ocasiones, efectivamente, estos informes se producían después de acordada la formalización del convenio, aunque siempre hubo una comunicación previa sobre la viabilidad técnica y económica del proyecto. Este Tribunal de Cuentas no puede aceptar la alegación formulada dado el carácter esencial del Informe de Evaluación Inicial en la tramitación de la propuesta de la cuantía de la ayuda a conceder, por lo que debe insistir en que esta forma de proceder desvirtuaba la función de propuesta técnica y financiera que serviría a la Comisión de Seguimiento del Convenio para basar sus decisiones de aprobación, lo que afectaba, asimismo, a la transparencia del procedimiento de adjudicación de los fondos.

11. En resumen, el mecanismo de gestión utilizado por los responsables del IMSERSO durante el período fiscalizado 2001-2003, dio lugar a que la promoción de la concurrencia en condiciones de igualdad para todas las posibles entidades interesadas, resultara ser, en términos objetivos, inexistente, en la medida en que no fueron publicados en el BOE: ni los plazos en que podían presentarse las ayudas, ni los montantes a los que éstas podían ascender, ni los criterios objetivos de valoración, ni la baremación o la puntuación con la que habrían de ser valorados los proyectos, ni las formas en que habría de justificarse su ejecución.

Ni en el Convenio Marco ni fuera de él, se estableció un procedimiento reglado que garantizase la igualdad y transparencia en la obtención de la financiación otorgada, existiendo el riesgo de que se produjeran discriminaciones en la aprobación de las solicitudes presentadas.

El procedimiento derivado del Convenio, contrasta nítidamente con la estricta exigencia de estos principios que impone la legislación vigente en los procedimientos para la concesión de subvenciones.

Así, el entonces vigente artículo 81 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria establecía que las subvenciones se otorgarían bajo los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.

Estos mismos principios han sido recogidos en el artículo 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, actualmente en vigor, que prevé que las bases reguladoras de las subvenciones recojan los criterios objetivos para su determinación y, en su caso, la ponderación de los mismos, así como los criterios para la determinación de la cuantía de la subvención. Asimismo, el artículo 8.3 de la citada Ley establece que la gestión de las subvenciones se realizará de acuerdo con los principios de transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, así como los criterios de eficacia y eficiencia, principios que no han sido tomados en consideración por el IMSERSO en la gestión de los fondos públicos destinados a esta finalidad.

Por ello, en caso de que se mantenga el sistema de gestión a través de un Convenio Marco entre el IMSERSO y la Fundación ONCE, éste debería incluir medidas que garantizaran el cumplimiento de los mencionados principios de publicidad, objetividad, transparencia e igualdad y evitaran las deficiencias antes indicadas.

12. En el caso de las obras, una vez firmado el Convenio singular de adhesión al Convenio Marco, el proyecto de ejecución presentado por la Entidad y aprobado por la Comisión de Seguimiento, podía sufrir modificaciones posteriores, tanto por lo que se refiere a las concretas obras previstas, como a su coste, sin que esto diera lugar a una nueva y necesaria aprobación por la Comisión de Seguimiento del nuevo proyecto y el nuevo coste, así como a la correspondiente revisión de la participación financiera correspondiente a cada entidad.

Esta falta de aprobación por la Comisión de Seguimiento de las modificaciones de los proyectos atenta gravemente contra el principio de objetividad, y pone en evidencia de nuevo, el ya de por sí insuficiente control del IMSERSO, durante el período fiscalizado, sobre la aplicación de estos fondos públicos. Piénsese en el riesgo de presentación de proyectos ficticios que luego podían ser sustancialmente modificados, incumpliendo las condiciones en que se aprobó la concesión de los fondos públicos, y todo ello, sin que el IMSERSO, a quien corresponde la responsabilidad de su correcta aplicación, tuviera noticia alguna (Apartado III.3.2.3 de la Sección III).

13. El clausulado de los Convenios singulares establecía un período de efectividad para la ejecución de los proyectos hasta el 31 de diciembre del año de su firma, y un plazo para presentar la justificación de la realización de los proyectos, que se extendía hasta el 31 de octubre del ejercicio siguiente.

Puesto que el período de efectividad de los convenios singulares se computaba desde el momento de su firma, hay que señalar que, en el primer ejercicio de vigencia del Convenio Marco, el tiempo del que dispusieron las entidades para la tramitación de los convenios singulares y la ejecución de los proyectos fue muy escaso, debido a que aquél se formalizó a mediados del ejercicio (el 24 de julio de 2001). Como consecuencia de ello, los primeros convenios singulares fueron suscritos el 23 de octubre y el último el 17 de diciembre del citado ejercicio. También en 2002 y 2003 se suscribieron convenios singulares durante los últimos meses del ejercicio, incluso a mediados del mes de diciembre.

Esta circunstancia impidió a las entidades beneficiarias de los proyectos cumplir los plazos de efectividad previstos en los convenios singulares. Como consecuencia de lo señalado, el Tribunal detectó que en el 90% de los expedientes analizados relativos a proyectos de obras, la fecha de las facturas justificativas de la ejecución de los proyectos estaba fuera del plazo de ejecución señalado (Apartado III.3.2.4 de la Sección III).

14. En el curso de los trabajos de fiscalización realizados en el IMSERSO se detectó respecto de la ejecución de los Planes de accesibilidad, que durante los ejercicios 2001 y 2002, la Fundación ONCE realizó, con apoyo en la Cláusula Decimocuarta del Convenio, la selección del contratista y la formalización de los contratos sistemáticamente con la empresa de su propiedad Desarrollos Vía Libre, S.L., en virtud de una delegación por la Entidad beneficiaria de los fondos, en 66 de los 91 planes ejecutados en el conjunto de estos dos ejercicios. Debe señalarse que esta sociedad instrumental de la Fundación ONCE obtuvo contratos por valor de 4.358.978 euros.

Para conseguir esta delegación, la Fundación remitió a las Entidades Locales solicitantes, escritos en los que se les informaba de que el procedimiento más rápido de contratación era la delegación a su favor, y se les solicitaba al efecto, la remisión de la autorización pre-

cisa por parte del Ayuntamiento, lo que pudo condicionar la decisión de estas Entidades.

Por otra parte, sin perjuicio de lo anterior, debe destacarse que esta práctica de delegación de la contratación, que estuvo vigente durante los dos primeros años de vigencia del Convenio, 2001 y 2002, suponía de facto que las Entidades destinatarias de los fondos (principalmente Entidades Locales) delegaran dicha contratación a favor de la Fundación ONCE. Sin embargo, estas Entidades están sujetas al TRLCAP y las facultades que el ordenamiento jurídico confiere a las entidades y órganos públicos para contratar, forman parte de las potestades de que son titulares y que por definición son irrenunciables y, en todo caso, indelegables en otra entidad de naturaleza privada (artículos 12.1 y 13 de la Ley 30/1992).

Así, la delegación de la contratación por parte de una Entidad pública en la Fundación ONCE es radicalmente contraria a Derecho y en cualquier caso, por vía de Convenio no cabe excepcionar la aplicación de normas de obligado cumplimiento, como es en este caso el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Por tanto, los contratos celebrados por la Fundación ONCE con su propia empresa instrumental Desarrollos Vía Libre, S.L. (o Fundosa Accesibilidad, S.A., tras la absorción de aquella por ésta), en nombre de distintas entidades de naturaleza pública (fundamentalmente Ayuntamientos) y al amparo de la Cláusula Decimocuarta del Convenio, constituyen un paradigma de la contratación celebrada al margen de los citados principios que informan la contratación pública<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> En trámite de alegaciones el IMSERSO explicita las razones por las que la Fundación ONCE encomendó, por delegación expresa de las entidades locales beneficiarias, la redacción de los planes de accesibilidad a una empresa de su División de Accesibilidad —Desarrollos Vía Libre, S.L.—. Las razones enumeradas son que la Fundación ONCE actuó con sujeción a la legalidad del Convenio, dado que éste contemplaba la posibilidad de que la contratación de la redacción de los planes de accesibilidad se realizara por cualquiera de las partes del Convenio; y que la inexistencia de regulación legal en materia de planes de accesibilidad, así como la propia naturaleza pionera de estas actuaciones que hacían enfrentarse a las entidades locales con la dificultad de no contar con medios técnicos cualificados para definir de forma adecuada el objeto del Convenio Singular, imposibilitándolas, en consecuencia, para llevar a cabo una idónea selección del proveedor que llevase a cabo la redacción del citado plan.

Este Tribunal de Cuentas, sin embargo, no puede aceptar la alegación formulada y se remite a lo expuesto en el Anteproyecto de Informe en cuanto a que el procedimiento aplicado en la contratación de los Planes de Accesibilidad para las Entidades Locales a través de una delegación expresa otorgada por aquellas a la Fundación ONCE, que a su vez contrató sistemáticamente con sus sociedades instrumentales, supuso una delegación de facultades que el ordenamiento jurídico confiere a las entidades y órganos públicos para contratar —facultades irrenunciables e indelegables— y una actuación al margen de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación que informan la contratación pública. Asimismo, hay que recordar que por vía de Convenio no cabe excepcionar la aplicación de normas de

Durante el ejercicio 2003, se abandonó el sistema de delegación en la Fundación ONCE y la contratación se realizó directamente por las Entidades Locales titulares de los proyectos, de acuerdo con la normativa de contratación pública a la que están legalmente sometidas. No obstante lo anterior, las sociedades instrumentales de la Fundación ONCE siguieron obteniendo contratos a través de su participación en los procedimientos convocados por las Entidades Locales, y su participación en estos procedimientos de selección continuó produciéndose desde una posición privilegiada.

Así, por un lado, Desarrollos Vía Libre, S.L. realizaba los Informes de Evaluación Inicial sobre las solicitudes de planes presentadas, que no sólo determinaban la viabilidad técnica del proyecto, sino que además cuantificaban el presupuesto de elaboración del Plan. Con posterioridad, Fundosa Accesibilidad, S.A., sucesora de Desarrollos Vía Libre, S.L., participaba en los concursos con bajas en sus ofertas de hasta un 20% sobre el presupuesto que ella misma había elaborado para la Comisión de Seguimiento del Convenio. Estableciendo una comparación, sería como si se permitiese participar en un concurso a una empresa que hubiese elaborado el pliego de prescripciones técnicas, y que además lo hubiese hecho a su acomodo. Debe tenerse en cuenta que las mencionadas bajas no se produjeron en el caso de las delegaciones realizadas durante los ejercicios 2001 y 2002.

Por otro lado, las Entidades solicitantes se encontraban en situación de «cautividad» respecto de la Fundación ONCE, puesto que, como entidad gestora del Convenio, recibía las solicitudes de adhesión y tenía la facultad de decidir, a través de su participación en la Comisión de Seguimiento, sobre la asignación de fondos a las distintas solicitudes de planes. Además, no hay que olvidar el hecho de que las Entidades locales, para obtener nuevos fondos con cargo al Convenio Marco 2001-2003 o Convenios subsiguientes, para realizar obras o planes debían acudir de nuevo a la Fundación ONCE.

Consecuentemente, la participación de Desarrollos Vía Libre, S.L., más tarde Fundosa Accesibilidad, S.A., en estos procedimientos administrativos de contratación se producía, sin duda, desde una posición privilegiada. Este hecho supuso que algunos de los procedimientos de contratación para la selección de la empresa que debía elaborar los planes de accesibilidad, realizados por las Entidades Locales, fueran impugnados por alguna de las empresas participantes por entender que existía causa de incompatibilidad en la oferta presentada por Fundosa Accesibilidad, S.A., debido a su pertenencia a la Fundación ONCE, y a su evaluación previa

obligado cumplimiento, como es en este caso la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a la que está sometida la contratación de las Entidades Locales, so pena de vaciar por completo de significado el principio de legalidad (artículos 9.1 y 9.3 de la Constitución Española).

de la solicitud presentada por la Entidad Local para la obtención de la financiación prevista en el Convenio Marco para este ámbito de actuación.

En definitiva, durante el ejercicio 2003, la Fundación ONCE continuó detentando y ejerciendo su posición de dominio por lo que se refiere a la contratación de planes, pese a que la contratación se realizaba ahora directamente por las Entidades, a través de la participación de su instrumental en los procesos de selección.

Por todo ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas se ha podido producir en esta materia una vulneración de la libre competencia al haberse visto favorecidas las sociedades del grupo Fundación ONCE (Desarrollos Vía Libre, S.L. y Fundosa Accesibilidad, S.A.), en relación con el resto de las entidades que podrían haber concurrido a la contratación para la elaboración de planes.

Por este motivo, este Tribunal de Cuentas pondrá los hechos anteriormente descritos, presuntamente constitutivos de una práctica restrictiva de la competencia de las previstas en los citados artículos 1, 2 y 6 de la Ley 16/1989, en conocimiento del Ministerio de Economía y Hacienda para su traslado al Servicio de Defensa de la Competencia, a los efectos de lo previsto en los artículos 36 y siguientes de la propia Ley 16/1989, una vez haya sido aprobado el presente Informe por el Pleno del Tribunal de Cuentas.

15. Los Informes de Evaluación de Calidad elaborados por el Grupo de Evaluación del Comité Técnico, esto es, por la sociedad Desarrollos Vía Libre, S.L., realizaban una evaluación económica del proyecto realizado, sobre la base de las facturas aportadas por la Entidad. Este hecho unido a la falta de claridad existente en los convenios singulares donde no se especificaba claramente ante quién se debía de acreditar la aplicación financiera de los fondos, ha provocado que muchas Entidades hayan considerado cumplida su obligación de justificar con la presentación de las facturas ante el Comité Técnico y no también ante el IMSERSO (Apartado III.3.2.4.2 de la Sección III).

16. La gestión del IMSERSO durante el período fiscalizado presentó graves deficiencias de control interno en lo que respecta al seguimiento de la ejecución y justificación de los fondos entregados a las Entidades beneficiarias.

En la mayoría de los expedientes analizados, el IMSERSO tuvo que requerir a las Entidades la presentación de la documentación justificativa. Los requerimientos no se realizaron de forma inmediata, sino transcurridos unos meses desde el vencimiento del plazo, lo que pone de manifiesto la falta de rigor del Instituto en la gestión de estos fondos, entre los que se contaban los procedentes del FEDER.

También se detectaron casos en los que la documentación justificativa que obraba en el expediente había sido remitida al IMSERSO directamente por la empresa Desarrollos Vía Libre (que había emitido las facturas como empresa encargada de la ejecución del proyecto) y no por la Entidad Local, que era la obligada a ello

como perceptora de fondos públicos, lo que incumple, además, lo preceptuado en los convenios singulares.

Por otra parte, las fechas de justificación de los convenios correspondientes a los ejercicios 2001 y 2002, ponen de manifiesto la existencia de un retraso medio de 340 días sobre el plazo establecido para la presentación de la documentación justificativa ante el Instituto. En ocasiones se produjeron retrasos sustanciales (por ejemplo, el Ayuntamiento de Los Realejos presentó la justificación correspondiente a un Convenio suscrito en 2001, el 21 de junio de 2004, es decir un año y 6 meses más tarde de la fecha establecida como límite para justificar el proyecto), sin que el Instituto adoptara ninguna medida sancionadora.

A este respecto el Tribunal debe señalar que al excesivo retraso con el que se produjeron las justificaciones por las Entidades se añadió el retraso en la solicitud de los reintegros por parte del Instituto. Así, en varios expedientes de convenios, suscritos tanto en 2001 como en 2002, cuyas fechas límite de justificación finalizaban el 31 de octubre de 2002 y 2003 respectivamente, el IMSERSO no solicitó el reintegro de los fondos no aplicados a los correspondientes proyectos, hasta mayo de 2005 (fecha que coincide con el momento en que este Tribunal había solicitado la nueva certificación).

Respecto de los convenios singulares suscritos en 2003, el IMSERSO no proporcionó al Tribunal ninguna información sobre el estado de justificación de los proyectos hasta septiembre de 2005. La documentación aportada entonces por el Instituto, únicamente contenía los datos acerca de si el proyecto finalizado había sido objeto de evaluación final, la fecha en que el IMSERSO había reclamado la justificación a las Entidades y algunas observaciones, pero no detallaba el importe de las justificaciones presentadas ni las cantidades pendientes de reintegro. Esta circunstancia pone de manifiesto que el Instituto desconocía la situación en la que se encontraban los proyectos casi un año después del plazo señalado como límite para que las Entidades perceptoras de fondos presentasen la justificación.

En este sentido, la falta de una herramienta de gestión adecuada, unida a la inexistencia de un registro que permitiera validar la fecha de entrada de la documentación (solicitudes de adhesión al Convenio, justificaciones, etc.), impidió a los responsables del Instituto en el período fiscalizado realizar el adecuado seguimiento y control de cada uno de los convenios firmados (Apartado III.3.2.5.1 de la Sección III).

17. En el caso particular de las justificaciones correspondientes a la ejecución de obras de accesibilidad, las principales deficiencias detectadas han sido las siguientes (Apartado III.3.2.5.3 de la Sección III):

— En primer lugar debe destacarse que el IMSERSO asumió en numerosos casos, como justificación económica, la documentación que se contenía en los Informes de Evaluación de Calidad realizados por el Comité Técnico (formado por personal de la empresa privada

Desarrollos Vía Libre, S.L.), que le remitía la Fundación ONCE, a pesar de que el Instituto no tenía representación en el referido Comité. Y a pesar de que estas justificaciones no fueron realizadas directamente por las Entidades beneficiarias.

— Por otro lado, en estos Informes de Evaluación no se incluía ninguna documentación justificativa de que las facturas hubieran sido pagadas, lo que supone un riesgo de que las facturas no se correspondan con operaciones reales. En este sentido, en el 70% de los expedientes analizados por el Tribunal no constaba el certificado de ejecución de gastos pagados, por lo que el Instituto ha estado dando por válidas justificaciones, sin verificarlas, con un significativo riesgo de que no se correspondan con los objetivos para los que se libran estos fondos públicos (v.gr.: convenios con los Ayuntamientos de Cartagena, Manises, Xàtiva y con la Mancomunidad Valle del Ricote).

— Además, en la mayoría de los expedientes analizados, las facturas justificativas del gasto realizado tenían fecha posterior a la fecha señalada en los convenios singulares como fecha límite de justificación. Incluso en algunos de ellos (v.gr.: Ayuntamiento de Belianes) las facturas justificativas del proyecto eran anteriores a la firma del Convenio singular, lo que pone de manifiesto la inconsistencia del procedimiento seguido por el IMSERSO.

— Por último, el IMSERSO no siempre realizó requerimientos a las Entidades beneficiarias, como consecuencia de la falta de justificación de la realización de los proyectos (de acuerdo con el contenido de los Informes de Evaluación que le remitía el Comité Técnico), y cuando lo hizo, fue con un retraso medio de cuatro meses sobre la fecha límite de justificación.

Estos Informes se realizaban generalmente con mucho retraso respecto al cierre del plazo de justificación, lo que provocó que también los requerimientos de reintegro o de devolución de remanentes no invertidos por parte del IMSERSO, se realizasen con retrasos de más de un año sobre el plazo límite de justificación.

Todo ello testimonia la insuficiencia del control realizado por el IMSERSO sobre los destinatarios de los fondos públicos concedidos. En consecuencia, el IMSERSO debe proceder a reclamar de los destinatarios la presentación de las justificaciones pendientes y, en su caso, a exigir el reintegro de las cantidades cuya correcta aplicación no haya sido justificada. Además, en el caso del Ayuntamiento de Manises, el IMSERSO debería reclamar el exceso del anticipo abonado que se situaría en torno a 106.318,74 euros, así como los correspondientes intereses de demora por el tiempo transcurrido desde el momento de su pago hasta la fecha en que se produzca su devolución.

18. Los responsables del IMSERSO durante el período fiscalizado no realizaron ninguna actuación dirigida al control de la ejecución y justificación de los proyectos en que no aportaba directamente financia-

ción, lo que impidió constatar el cumplimiento de los compromisos de financiación adquiridos por el resto de las Entidades firmantes de los convenios singulares. En particular, el Instituto no realizó requerimiento de la documentación justificativa correspondiente a estos proyectos, pese a que en los convenios singulares se disponía la obligatoriedad de las Entidades de presentar la documentación.

Ello pone de manifiesto la ausencia de control del Instituto durante el período fiscalizado 2001-2003 sobre una parte del Convenio Marco suscrito y, paralelamente, como consecuencia de lo anterior, la absoluta discrecionalidad que de facto tuvo la Fundación ONCE sobre las concesiones de fondos efectuadas en este ámbito, discrecionalidad que no es compatible con el principio de objetividad que debe guiar la actuación de la Administración en todos los ámbitos en que ésta interviene, incluyendo también, los convenios que suscribe (Apartado III.3.2.5.3 de la Sección III).

19. El IMSERSO exigió el pago de intereses de demora en los casos en los que procedía el reintegro de los fondos por no encontrarse suficientemente acreditada su aplicación al proyecto para el que se asignaron. No obstante, aunque consta dicha exigencia por parte del Instituto, en ninguno de los convenios analizados por este Tribunal se ha constatado su abono por la Entidad en cada caso obligada. Esta situación permitió a estas Entidades obtener financiación pública de forma gratuita en la parte de los fondos anticipados que no fueron invertidos.

A este respecto debe señalarse que los requerimientos de devolución (reintegros y remanentes) efectuados por la Subdirección General de Gestión del IMSERSO (requerimientos que no incluían, como se ha indicado, la liquidación de los intereses de demora correspondientes), fueron realizados con enorme retraso: una media de dos años y medio después del plazo máximo de justificación para los convenios firmados 2001 y de un año y medio para los firmados durante el 2002, lo que agrava aun más la falta de liquidación de los intereses de demora a que se refiere el párrafo anterior, y pone de manifiesto, una vez más, la falta de rigor del IMSERSO en la gestión de estos fondos (Apartado III.3.2.6 de la Sección III).

20. El IMSERSO tampoco dispuso de un registro de deudores por reintegros o de remanentes procedentes de fondos no aplicados en la ejecución de los convenios singulares. El Tribunal cuantificó a la fecha de realización del trabajo de campo, con la información obtenida del análisis de los expedientes, un importe por deudores correspondientes al ejercicio 2001 de, al menos, 274.723,23 euros y por los correspondientes al ejercicio 2002 de, al menos, 381.284,57 euros.

Estos deudores no figuraban recogidos en las cuentas rendidas por el Organismo correspondientes a los ejercicios 2001 a 2004, ambos inclusive (Apartado III.3.2.6 de la Sección III).



### II.3.2.2 Conclusiones relacionadas con la gestión de los fondos destinados por el IMSERSO al fomento de la accesibilidad en el transporte mediante la extensión y ampliación del servicio de autotaxi accesible

1. Por lo que se refiere a la presentación de las solicitudes correspondientes a estos fondos, deben considerarse reproducidas las incidencias ya señaladas respecto de los fondos destinados al fomento de la accesibilidad arquitectónica y urbanística (Apartado II.2.1 de esta Sección), es decir, la imposibilidad de conocer el número de solicitudes presentadas y su fecha, al no haber facilitado el IMSERSO al Tribunal una base de datos, listado o relación, que comprendiera la totalidad de solicitudes presentadas por las Entidades locales para la obtención de estos fondos, ni constar en el registro de entrada del IMSERSO durante el período fiscalizado dichas solicitudes (Apartado III.3.3.1 de la Sección III).

2. Respecto de la aplicación de los criterios de selección establecidos en el Convenio Marco para la aprobación de las solicitudes por la Comisión de Seguimiento, el Tribunal debe señalar, que al igual que los establecidos para resolver las solicitudes de proyectos de planes y de obras de accesibilidad, no estaban priorizados ni baremados, lo que conlleva las mismas consecuencias ya expuestas (ver Apartado II.2.1 de esta Sección).

Además, en la fase de solicitud, no se exigió la aportación de documentación alguna para la acreditación de los datos referentes a los criterios que más tarde serían tenidos en cuenta en la determinación de las ayudas (vgr.: colectivo de población cuya atención prioritaria es objeto de este programa, acreditación de la existencia en el municipio de centros de discapacitados y de atención social, etc.).

A este respecto, debe indicarse que, en la resolución de solicitudes debieron tenerse en cuenta otros datos objetivos como los relativos al número de taxis accesibles en funcionamiento existentes en el municipio en relación con el colectivo de discapacitados existente; si este número de taxis era inferior o no al exigido por la normativa aprobada, en su caso, por cada Comunidad Autónoma; el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos en peticiones anteriormente concedidas; o si las Entidades solicitantes habían recibido financiación con anterioridad para este mismo fin.

En cualquier caso, el Tribunal no ha podido verificar los criterios realmente aplicados por la Comisión de Seguimiento para resolver sobre la aprobación o rechazo de las solicitudes presentadas, debido a la falta de información al respecto en las Actas de las sesiones celebradas por la referida Comisión y a la ausencia de motivación de sus resoluciones en materia de concesión de ayudas, incluso en las que tuvieron carácter denegatorio, lo que podría constituir, en este último caso un incumplimiento del artículo 54.1 del LRJAP y PAC, en

cuanto a la obligación de motivar los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos o que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales.

Este procedimiento seguido por el IMSERSO durante el período 2001-2003 en la determinación de las ayudas, además de entrañar un riesgo de que se hayan producido excepciones indebidas de carácter discrecional en el procedimiento general aplicado para la concesión de estos fondos públicos, resulta contraria a los principios de igualdad y equidad en la distribución del gasto público establecidos en los artículos 14 y 31.1 de la Constitución; así como a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad previstos en el artículo 81.6 de la Ley General Presupuestaria vigente durante el ámbito temporal de la fiscalización, o a los principios de transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación que deben presidir la gestión de las ayudas públicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones (Apartado III.3.3.1 de la Sección III).

3. El Tribunal detectó además expedientes en los que no existían Informes de Evaluación Inicial, o bien éstos tenían fecha posterior a la de la aprobación de la solicitud por la Comisión de Seguimiento (vgr.: Ayuntamiento de Badajoz y Boiro, y Ayuntamiento de Sevilla e Instituto Metropolitano del taxi de Barcelona, respectivamente), por lo que no pudieron ser empleados para la toma de decisiones por la Comisión de Seguimiento, lo que pone en duda, una vez más, la transparencia del procedimiento de concesión de las ayudas (Apartado III.3.3.2 de la Sección III).

4. La formalización de Convenios Singulares en los últimos meses de cada ejercicio, motivó que no existiera tiempo material para su cumplimiento en el plazo establecido en los convenios: (hasta 31 de diciembre de dicho ejercicio) de forma que el período establecido para presentar la justificación de la financiación concedida, en estos casos, era superior al tiempo efectivamente disponible para la ejecución del proyecto. Esta situación debería ser prevista por el IMSERSO en el futuro, de forma que se prevea un plazo de ejecución razonable, e igual para todos lo solicitantes. (Apartado III.3.3.2 de la Sección III).

5. Asimismo, debe destacarse la inexistencia de documentación alguna en los expedientes que acredite que los Ayuntamientos que, según los convenios singulares eran quienes asumían la obligación de presentar la documentación justificativa de la adquisición de los taxis accesibles, han analizado y aprobado la documentación presentada por los titulares de la licencia del taxi para acreditar la adquisición de estos vehículos, existiendo el riesgo de que el Instituto haya dado por válidas justificaciones de gastos que los propios Ayuntamientos no habían verificado y aprobado.

En el mismo sentido, el IMSERSO debe exigir que las justificaciones que se le presenten vayan acompañadas de todas las facturas originales que soportan los costes imputados (Apartado III.3.3.2 de la Sección III).

6. Por otra parte, en la muestra analizada, se han detectado diversas incidencias que ponen de manifiesto la insuficiencia del control realizado por el IMSERSO sobre las justificaciones presentadas (Apartado III.3.3.2 de la Sección III). Así:

— Facturas anteriores a la fecha en que se produjera la resolución de la Comisión de Seguimiento aprobando la solicitud (vgr: Ayuntamiento de Murcia).

— Falta de constancia de que el IMSERSO haya realizado el seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos por las Entidades locales en virtud del Convenio Marco y de los convenios singulares (comprobación del mantenimiento del servicio durante cuatro años, ofrecimiento de bonotaxis al colectivo de discapacitados, etc.).

— Reclamaciones por el IMSERSO de las cantidades no aplicadas con un retraso medio de 1 año y 2 meses.

— A este respecto, aunque en su escrito de reclamación, el IMSERSO solicitaba el reintegro de la ayuda concedida y de los correspondientes intereses de demora, las Entidades locales que efectuaron el ingreso del importe reclamado, únicamente ingresaron el importe de la ayuda concedida, sin que el IMSERSO exigiera los intereses de demora correspondientes al período transcurrido desde el momento en que se libraron los fondos hasta su efectiva devolución, incumpliendo así tanto el artículo 17.1 de la Ley General Presupuestaria como el artículo 36.1 del entonces vigente Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

— Asimismo, se ha apreciado diversos incumplimientos por la Entidades locales de los requerimientos de reintegro efectuados por el IMSERSO, por un importe global de 31.253,65 euros (vgr: Ayuntamientos de Gijón, Villar del Rey, La Línea de la Concepción, Santa Cruz de Tenerife, Santa Cruz de Bezana e Isla Cristina), por lo que el IMSERSO debe realizar las actuaciones necesarias para el cobro de estos importes más los correspondientes intereses de demora.

### II.3.2.3 Conclusiones relativas a la financiación aportada por la Fundación ONCE en la ejecución del Convenio Marco de colaboración

1. No existe constancia de que durante el período fiscalizado, el IMSERSO haya realizado comprobación alguna sobre el pago efectivo de las aportaciones a las Entidades responsables de los proyectos, que la Fundación ONCE había asumido como consecuencia de la firma del Convenio Marco. El Instituto no disponía de documentación ni información relativas a este extremo, lo que pone de manifiesto, una vez más, el escaso rigor con el que el Instituto ha gestionado la aplicación de estos fondos públicos.

En este sentido, de las comprobaciones realizadas por este Tribunal, se deduce que, a la fecha de cierre del

trabajo de campo de esta Fiscalización, existía, sólo con referencia a los ejercicios 2001 y 2002, una diferencia entre los compromisos financieros asumidos por la Fundación ONCE y las aportaciones efectivamente realizadas de 578.555,14 euros. No existiendo datos sobre el cumplimiento de los compromisos correspondientes a 2003.

Por otra parte, el Tribunal ha comprobado que los pagos declarados al IMSERSO por la Fundación ONCE (que eran realizados una vez justificada la totalidad del proyecto) correspondían en muchos casos a proyectos que, de acuerdo con la información proporcionada por el IMSERSO a este Tribunal, desde el punto de vista del Instituto, no estaban justificados o se encontraban pendientes de revisión (v.gr.: convenios singulares firmados en 2001 con el Ayuntamiento de El Arahal, Ayuntamiento de Vega de San Mateo, Ayuntamiento de Gáldar, etc. o convenios singulares firmados en 2002 con el Ayuntamiento de Aielo de Malferit, Ayuntamiento de Silla, Ayuntamiento de Oviedo, de Plasencia, etc), lo que debe ser tenido en cuenta por el Instituto a la hora de computar las aportaciones realizadas por la Fundación.

2. De acuerdo con la documentación facilitada a este Tribunal por el IMSERSO la elaboración de los Informes de Evaluación de Calidad de los proyectos fue objeto de un contrato formalizado entre la Fundación ONCE y Desarrollos Vía Libre, S.L., sociedad perteneciente a su grupo de empresas. En este contrato se establecía el pago de un precio por la prestación de estos servicios, siendo el importe total percibido por Desarrollos Vía Libre, S.L. durante el período 2001-2003, de 1.266.135,94 euros. El Tribunal considera que el coste de estos Informes de Evaluación de Calidad, evaluación que constituía una de las funciones del Comité Técnico, tanto si el proyecto era cofinanciado por la Fundación ONCE como si ésta no aportaba financiación, debía ser considerado como gasto del referido Comité, y, por tanto, sujeto al límite de imputación de 240.404,84 euros anuales (esto es 721.214,53 euros para el período 2001-2003).

Consecuentemente, en la medida en que la imputación de estos gastos exceda de la referida cuantía máxima prevista en el Convenio Marco para los gastos del Comité Técnico, no debe ser imputada como mayor coste de los proyectos (Apartados III.3.2.4.2 y III.3.4.2 de la Sección III).

El IMSERSO deberá tener en cuenta, por tanto, cuando proceda a la liquidación del Convenio Marco, que el importe a que ascendieron las facturas emitidas por las empresas citadas durante la vigencia del Convenio Marco en concepto de elaboración de Informes de Evaluación de Calidad fue de 1.277.404,69 euros. La diferencia entre este importe y la cuantía máxima imputable como gastos del Comité técnico, esto es, 556.190,16 euros (1.277.404,69-721.214,53) fue indebidamente incluida por la Fundación ONCE como mayor importe de las justificaciones correspondientes a

los proyectos (Apartados III.3.2.4.2 y III.3.4.2 de la Sección III).

3. A este respecto conviene destacar, que no consta entre las previsiones del Convenio Marco ninguna referencia relativa a que al término de su vigencia y del período de justificación de los proyectos realizados debiera efectuarse una liquidación que determinase los fondos que realmente fueron aplicados por las Entidades que suscribieron los convenios singulares. En la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, el IMSERSO no había realizado ninguna liquidación de cada uno de los ejercicios de vigencia del Convenio, ni por supuesto ninguna liquidación global (2001-2003), aunque fuese provisional, dirigida a validar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la Fundación ONCE y el resto de las Entidades firmantes de los Convenios singulares (Apartado III.3.4.2 de la Sección III).

4. Por otra parte, sin perjuicio de lo anterior, conviene recordar la posición dominante que asumió la Fundación ONCE en la gestión de los fondos comprometidos en el Convenio Marco que se deriva de la propia configuración de la Fundación como entidad gestora y cofinanciadora, y que se ha traducido en una intervención preponderante de las empresas pertenecientes a su Grupo Empresarial (Desarrollos Vía Libre, S.L. o Fundosa Accesibilidad, S.A.), por su participación determinante tanto en la fase de valoración y aprobación de los proyectos, como a la hora de ejecutar proyectos ya aprobados.

Todo ello se ha traducido en que, sólo durante los ejercicios 2001 y 2002, las sociedades instrumentales de la Fundación ONCE ingresaran, al menos, un total de 5.147.902,97 euros, procedentes de la financiación de los proyectos por el IMSERSO, el FEDER y la propia Fundación.

Teniendo en cuenta que la aportación comprometida por la Fundación ONCE en los convenios singulares correspondientes al ámbito de accesibilidad urbanística y arquitectónica firmados en estos dos ejercicios ascendió a 4.820.564,07 euros, resulta que, de acuerdo con los datos facilitados a este Tribunal por el IMSERSO, la Fundación ONCE obtuvo un saldo económico favorable de la suscripción del Convenio Marco, a través de su Grupo empresarial de, al menos, 327.338,90 euros, lo que debe ser tenido en cuenta por el Instituto en la firma de futuros convenios con esta Fundación (Apartado III.3.4.2 de la Sección III)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> En trámite de alegaciones el IMSERSO adjunta información elaborada por la Fundación ONCE en relación con la financiación aportada por ésta en la ejecución del Convenio Marco. Respecto de la documentación aportada relativa a la cuantificación de las aportaciones realizadas por la Fundación ONCE hay que señalar que los datos a los que hace referencia el Informe son los proporcionados por el IMSERSO en el momento del cierre de los trabajos de fiscalización; asimismo, hay que precisar que no se aporta por la Fundación ONCE ningún tipo de soporte documental acreditativo de la nueva información cuantitativa facilitada; y, por último, hay que tener en cuenta que a falta de una liquidación global del Convenio

II.3.3 Conclusiones relativas a otros Convenios de colaboración para el fomento de la accesibilidad arquitectónica, urbanística y en el transporte mediante taxi accesible, formalizados por el IMSERSO con distintas Entidades Públicas, al margen del Convenio Marco

1. Además de las ayudas aprobadas con cargo a los fondos previstos en el Convenio Marco de Colaboración de 24 de julio de 2001, el IMSERSO, la Fundación ONCE y diversas Entidades Públicas formalizaron, durante los ejercicios 2002 y 2003, siete convenios de colaboración para el fomento de la accesibilidad arquitectónica y urbanística, así como del taxi accesible.

La tramitación de estos siete convenios, excluidos del ámbito de actuación del Convenio Marco de 24 de julio de 2001, cuyo importe total ascendió a 1.829.327,10 euros, siguió un procedimiento idéntico al de los convenios singulares formalizados al amparo de aquél (con la única salvedad de que su aprobación no se realizó en la Comisión de Seguimiento), por lo que se reproducen en ellos, en general, las mismas deficiencias ya señaladas respecto de los convenios singulares suscritos al amparo del Convenio Marco.

Estos convenios suponen una excepción al procedimiento general de concesión de fondos para el fomento de la accesibilidad, que colocan a las Entidades Locales que los firmaron en una situación de ventaja comparativa al excluirlas de la concurrencia con las que se adherieron al Convenio Marco. A pesar de ello, el IMSERSO no acreditó al Tribunal cuáles fueron los criterios aplicados para la concesión de esta financiación privilegiada a estas Entidades, lo que ha impedido al Tribunal verificar el efectivo cumplimiento en estos casos, de los principios de objetividad, transparencia e igualdad y no discriminación en la asignación de los recursos públicos, previstos en los artículos 14 y 31.2 de nuestro Texto Constitucional (Apartado III.3.6 de la Sección III).

2. Entre los siete convenios firmados, destacan por su importancia cuantitativa los dos convenios firmados, durante los ejercicios 2002 y 2003, con el Ayuntamiento de Madrid para la financiación de 100 taxis accesibles (50 vehículos en cada ejercicio).

Esta Entidad Local obtuvo del IMSERSO un importe total de 601.012,10 euros (300.506,06 euros en cada uno de los ejercicios), y otro importe igual de la Fundación ONCE. Estos importes fueron superiores a los previstos anualmente por el Convenio Marco para la financiación del conjunto de Ayuntamientos del resto de España (297.620 en 2002, y 297.491 euros en 2003, aportados por cada una de las entidades citadas), sin que haya sido acreditado el motivo de esta actuación realizada por los anteriores responsables del IMSERSO.

Marco no resulta posible la verificación del cumplimiento de las obligaciones asumidas por las entidades cofinanciadoras. Por todo ello, se considera que la información aportada por la Entidad no contradice el contenido del Anteproyecto de Informe.

Además, la ejecución y justificación de ambos convenios adoleció de las mismas (incluso más acentuadas en algún caso) deficiencias detectadas en la ejecución y justificación de los fondos concedidos a través del Convenio Marco. Entre ellas pueden destacarse las siguientes:

— Los convenios se firmaron el 3 de diciembre y el 28 de noviembre, respectivamente, 31 de diciembre de 2002 y 2003, respectivamente, su plazo de ejecución finalizaba el 31 de diciembre y su plazo de justificación se extendió hasta el 31 de octubre del ejercicio siguiente al de su firma, lo que, obviamente, impidió que pudieran ejecutarse en los plazos señalados.

El Ayuntamiento de Madrid no presentó formalmente la documentación justificativa de la adquisición de los taxis accesibles, incumpliendo, por tanto, lo establecido a este respecto en la Cláusula Cuarta de los dos convenios firmados. La documentación justificativa que obra en el IMSERSO fue remitida por el Responsable del Grupo de Evaluación del Comité Técnico del Convenio Marco de Colaboración (cuya actuación no está prevista en ninguno de los convenios formalizados con el Ayuntamiento de Madrid), sin que quede acreditado, además, en ninguno de estos documentos remitidos al Instituto, que el Ayuntamiento hubiera examinado y aprobado previamente la documentación remitida (previamente aportada por los taxistas) para acreditar la adquisición de los taxis accesibles.

Por tanto, el IMSERSO ha admitido como válido un sistema de justificación de costes que no se correspondió con el previsto en los Convenios de Colaboración, en el que, además, no consta acreditación alguna de que las justificaciones de gastos presentadas hayan sido previamente verificadas y aprobadas por la entidad obligada a justificar la correcta aplicación de los fondos percibidos, esto es, el Ayuntamiento de Madrid.

Consecuentemente, el IMSERSO debe requerir al Ayuntamiento para que asuma la justificación presentada o, en otro caso, proceda al reintegro de las ayudas.

— Por otra parte, la referida documentación justificativa de la adquisición de los taxis accesibles en poder del IMSERSO consistía en una única factura por expediente, emitida por la sociedad Fundosa Accesibilidad, S.A., por un importe global, sin el detalle correspondiente a la adquisición del vehículo, a su coste de la adaptación, a la existencia de costes de gestión repercutidos por la propia Fundosa Accesibilidad, S.A., número de la licencia del taxi, nombre de su titular, etc., y sin que conste la realización de control alguno por parte del Instituto.

— Asimismo, ninguno de los 50 taxis identificados como adquiridos con cargo a la financiación del Convenio de colaboración firmado en el ejercicio 2002, fue adquirido en el período establecido en el Convenio para su ejecución (hasta el 31 de diciembre de 2002) o en el período establecido para la presentación de la correspondiente justificación (hasta el 31 de octubre de 2003).

— Con un importante retraso, derivado del procedimiento seguido por el Ayuntamiento para el sorteo y selección de los taxistas interesados, la entidad local ha procedido a la justificación de las ayudas concedidas y a la devolución, con fecha de 14 de noviembre de 2005, de un importe total de 66.110,00 € correspondiente al remanente relativo a 11 taxis no financiados por renuncias de los taxistas, posteriores a la adjudicación de las ayudas.

El conjunto de incidencias citado en los párrafos anteriores, evidencia la manifiesta insuficiencia de los controles aplicados por el Instituto para verificar la correcta aplicación de los fondos públicos aportados por éste para el fomento de la accesibilidad en el ámbito del transporte mediante taxis accesibles (Apartado III.3.6 de la Sección III).

3. Asimismo, durante el ejercicio 2004 (esto es, transcurrido el período fiscalizado), el IMSERSO firmó varios Convenios de colaboración para la realización de proyectos de obras de accesibilidad con diversas Entidades públicas, que supusieron libramientos de fondos públicos por un total de 5.311.279,78 euros.

Respecto a la suscripción y firma de estos Convenios de Colaboración, debe insistirse en que este proceder, que otorga una posición de privilegio a determinadas Entidades locales, no ha sido justificado por el Organismo, y puede resultar contrario a los principios de transparencia, concurrencia, publicidad, objetividad, igualdad y no discriminación, así como de eficacia y eficiencia, que deben presidir la gestión las ayudas públicas.

A este respecto debe destacarse lo siguiente:

— la financiación que el IMSERSO se comprometió a aportar en ellos (5.311.279,78 euros) representaba el 39% de la financiación total a cargo del Instituto, prevista en el Convenio Marco de Colaboración 2004-2006, para el ejercicio 2004 en todo el territorio nacional (13.639.726,07 euros).

— los esfuerzos financieros del IMSERSO se concentraron en áreas geográficas muy concretas del territorio nacional (las provincias de Valencia y Alicante y el municipio de Madrid, que ya había resultado beneficiado de forma singular a través de ayudas para la adquisición de taxis accesibles).

Todo ello acentúa la necesidad de que el IMSERSO acredite las justificación de estos libramientos de fondos públicos (Apartado III.6.1 de la Sección III).

II.3.4 Conclusiones relativas al análisis de los fondos públicos aplicados por el IMSERSO para la implantación de transportes públicos accesibles en las líneas regulares de autobuses urbanos

1. Durante el período fiscalizado el IMSERSO y la Federación Española de Municipios y Provincias, fir-

maron cuatro convenios de colaboración (dos de ellos en 2003) orientados al desarrollo de un programa dirigido a promover la incorporación de autobuses accesibles en las líneas regulares de transporte público urbano.

Respecto del sistema de gestión de los fondos configurado en dichos convenios, cabe advertir su claro paralelismo con el marco normativo regulador de las subvenciones públicas, pues la actuación de la FEMP se ajusta perfectamente a la actuación típica de una entidad colaboradora en la gestión de subvenciones. De hecho, en opinión de este Tribunal, la FEMP, como entidad jurídica, reúne y reúne durante el período fiscalizado (2001-2003), los requisitos para ser entidad colaboradora, tanto de acuerdo con lo previsto en el entonces vigente artículo 81.5 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria como, posteriormente, en el artículo 12.2 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones.

Por tanto, el convenio firmado con la FEMP debió haber recogido expresamente esta condición de la FEMP como entidad colaboradora y ajustarse escrupulosamente a lo establecido en la referida disposición, lo que no ocurrió<sup>9</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, respecto del convenio vigente para 2001, cuya firma se realizó el 11.12.2001, debe señalarse su escaso plazo de ejecución (apenas 20 días), lo que imposibilitaba el cumplimiento material de su contenido.

Esta demora en la tramitación del Convenio con la FEMP de 2001 determinó que, a pesar de lo señalado en su texto, los entonces responsables del IMSERSO admitieran el incumplimiento en cuanto a su período de vigencia, y aceptaran la acreditación de la aplicación de la financiación obtenida por las Entidades locales mediante facturas y demás documentación con fecha de emisión anterior a la firma del convenio, o posterior a la fecha de finalización de sus efectos (31.12.2001).

Esta situación no se produjo en los restantes convenios analizados (Apartado III.4.3 de la Sección III).

2. El Tribunal pudo constatar que, durante el período fiscalizado (2001-2003), el IMSERSO careció de información que le permitiera verificar si la FEMP cumplió correctamente su obligación de difusión de las ayudas entre las Entidades locales.

El IMSERSO tampoco tenía en su poder la totalidad de las solicitudes de fondos presentadas por las Entidades locales solicitantes durante los ejercicios fiscalizados, pues a la vista de otros documentos facilitados por el Instituto a este Tribunal (vgr.: escritos de ratificación, de remisión de documentación, etc.) y de la relación de

<sup>9</sup> Si bien en trámite de alegaciones el IMSERSO insiste en la naturaleza convencional de la relación jurídica establecida con la FEMP para el desarrollo del proyecto, de forma implícita viene a reconocer que la labor realizada por la FEMP es, claramente, la de entidad colaboradora, al manifestar que la contrapartida de la FEMP está constituida por la colaboración en la difusión, la canalización de las solicitudes y el pago por cuenta del IMSERSO de las aportaciones correspondientes.

solicitudes recibidas en la FEMP, se puede afirmar que hubo solicitudes presentadas y no concedidas de las que el IMSERSO no tuvo conocimiento, lo que pone de manifiesto la debilidad del control ejercido por el Instituto y su escasa implicación en la gestión de las ayudas (Apartado III.4.5 de la Sección III).

3. Por otra parte, las solicitudes de que se tiene constancia (a través de las diversas fuentes) carecían de sello de registro de entrada. Así, de las 35 solicitudes que constaban relativas a las ayudas para 2001, había 13 sin sello de registro en la FEMP, que representan el 37,14%. En cuanto al ejercicio 2002, esta deficiencia se produjo en 9 de las 38 solicitudes, lo que supone un 23,68%. Respecto a las solicitudes de 2003, el 32,65% (16 de los 49 escritos facilitados), no tenían sello de entrada en registro.

Dado que no se llevaba a cabo un procedimiento generalizado y homogeneizado de registro, no se puede tener constancia cierta del cumplimiento del requisito de la presentación de las solicitudes dentro del plazo establecido. No obstante lo anterior, del análisis de los escritos de solicitud en los que sí constaba el sello de registro con fecha de entrada, se deduce que en los tres ejercicios fiscalizados hubo solicitudes presentadas fuera de plazo que fueron objeto de asignación de ayudas.

La existencia de estas deficiencias en el procedimiento de registro y en el cumplimiento de los plazos de las solicitudes, pone de manifiesto que el dato de la fecha de presentación no se tuvo en cuenta ni para desestimar las peticiones que la incumplieron, ni para aplicar el criterio establecido en los Convenios del orden cronológico en la priorización de las asignaciones (Apartado III.4.5.2 de la Sección III).

4. Entre los criterios señalados para la asignación de los fondos, los Convenios no contemplaban la compatibilidad o no de estas ayudas con otras que pudieran afectar al mismo objeto o con la misma finalidad, fueran de naturaleza pública o privada. Tampoco el IMSERSO disponía de ningún sistema de control que le permitiera detectar la existencia de duplicidades entre las subvenciones concedidas con cargo a este programa y a otros programas autonómicos, provinciales, o comunitarios.

Así, en opinión del Tribunal, debería haberse previsto en los Convenios la exigencia de que las Entidades solicitantes presentaran una certificación en la que se indicara no haber obtenido ninguna otra subvención para la financiación de los costes de adaptación de los autobuses adquiridos o, en caso contrario, la indicación de la ayuda obtenida, la entidad concedente, y su importe, por lo que existe un riesgo de que se hayan concedido ayudas que rebasen el coste de adquisición y adaptación del vehículo financiado.

A este respecto, el artículo 81.8 del entonces vigente TRLGP, establecía en relación con las subvenciones públicas, que toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, y en todo caso, la obtención concurrente de subvenciones o ayu-

das, daría lugar a la modificación de la resolución de concesión de la subvención. Este criterio de actuación se mantuvo en la posterior Ley General de Subvenciones, en sus artículos 17, 19 y 30 (Apartado III.4.5.3 de la Sección III).

5. El IMSERSO careció de una aplicación informática o de cualquier otra herramienta específica para la gestión y seguimiento de estos fondos, lo que incidió en las deficiencias de control detectadas en su gestión de estos fondos. Asimismo, esta carencia dificultó al Instituto determinar el grado de eficacia y eficiencia con que se aplicaron los fondos, al carecer de datos relativos al número de autobuses urbanos accesibles financiados en cada Entidad Local en ejercicios anteriores, o a la población potencialmente beneficiada con el programa de accesibilidad en el transporte, etc. (Apartado III.4.5.3 de la Sección III).

6. Por otra parte, los criterios aplicados por la Comisión de Seguimiento (de composición paritaria IMSERSO-Fundación ONCE) para la distribución de los fondos no han podido ser conocidos por el Tribunal, pues no existe ningún reflejo documental acerca de la valoración asignada a cada una de las solicitudes, ni sobre la admisión o denegación de las solicitudes de las entidades participantes, ni sobre el porcentaje de asignación respecto a la solicitud presentada. En consecuencia, el Tribunal de Cuentas no ha podido pronunciarse acerca de la adecuación de las adjudicaciones realizadas a los principios de concurrencia, objetividad, transparencia, igualdad y de equidad en la asignación de los recursos públicos previstos en los artículos 14 y 31 de la Constitución, en el artículo 81.6 de la Ley General Presupuestaria o, posteriormente, en el artículo 8 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones (Apartado III.4.5.3 de la Sección III).

7. En lo que respecta a la justificación de las ayudas concedidas, se han detectado las siguientes incidencias (Apartado III.4.5.4 de la Sección III):

— Se han observado justificaciones (y transferencias de fondos correspondientes a esas justificaciones) que responden a un número de autobuses superior al asignado, lo que supuso un libramiento de fondos mayor de lo previsto, en detrimento de otras Entidades, debido al carácter limitativo de los créditos que financiaban estas ayudas, sin que exista constancia de que estas modificaciones fueran aprobadas por la Comisión de Seguimiento, y, consiguientemente, fueran conocidas y aprobadas por los entonces responsables del IMSERSO.

— Se detectaron documentos justificativos fechados fuera del período de vigencia del Convenio correspondiente. Así, en unos casos las facturas de adquisición de los vehículos tenían fecha anterior a la aprobación del Convenio respectivo, mientras que, en otros, las facturas justificativas tenían fecha posterior al período de vigencia del Convenio.

— En cuanto al cumplimiento del requisito que hace referencia a que los autobuses debían cubrir algu-

na línea de transporte público urbano, en el caso de la Diputación Provincial de Castellón en el año 2003, de la propia solicitud se desprende que éste no era el objetivo de los vehículos para los cuales se solicitaba la financiación, ya que se hablaba de rutas interurbanas, por lo que quedaban fuera del ámbito material de los convenios. Sin embargo, el IMSERSO no sólo aceptó la solicitud presentada (cuando debió rechazarla), sino que también aceptó la justificación presentada.

— Por último, debe señalarse que ninguna de las Entidades locales objeto de la muestra analizada, presentó documentación que acreditase estar al corriente en sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

8. En lo que respecta al pago de las ayudas concedidas, se han detectado las siguientes incidencias (Apartado III.4.5.5 de la Sección III):

— Se han detectado diferencias entre los importes efectivamente satisfechos y las justificaciones presentadas. Estas diferencias han afectado a la Mancomunidad de Pamplona y al Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, por lo que el IMSERSO deberá revisar estas justificaciones y, en su caso, exigir el reintegro de los importes indebidamente satisfechos más el interés de demora correspondiente.

— En el Convenio de 2002, el Tribunal ha observado, de acuerdo con la documentación proporcionada a este Tribunal por el IMSERSO, que la FEMP remitió comunicaciones de pago a distintas Entidades locales el 25.2.2004, cuando el plazo para que la FEMP justificase al IMSERSO la aplicación de los fondos concedidos por el Instituto había concluido el 31.10.2003, casi cuatro meses antes, lo que pone de manifiesto la falta de rigor de la FEMP en la observancia de los plazos.

9. En lo que respecta a la justificación de la FEMP ante el IMSERSO de la aplicación de los fondos concedidos y de los correspondientes gastos de gestión, sólo cabe destacar que la cláusula sexta del Convenio firmado el 18.4.2002 establecía que la FEMP se comprometía a realizar un seminario de formación dirigido a los responsables del Área de Circulación y Transportes de las Entidades Locales que participaban en este Programa, y que el IMSERSO no disponía de la totalidad de la justificación correspondiente a este gasto, por lo que el Instituto deberá requerir a la FEMP la presentación de la justificación pertinente.

Por otra parte, debe destacarse que los gastos de coordinación imputados a esta actividad, pudieran ser excesivos, por cuanto representaban el 20,75% de los costes totales originados por su celebración (porcentaje similar al que supuso el gasto de impartición), lo que resulta desproporcionado en comparación, por ejemplo, con el criterio aplicado por el IMSERSO durante el período fiscalizado, para financiar los costes de la FEMP por la gestión de los programas de implantación de transportes públicos accesibles en las líneas regula-

res de autobuses urbanos y de teleasistencia, recogidos en el Convenio firmado a partir de 1999 entre las dos entidades, que era de sólo el 1,6% (Apartado III.4.5.6 de la Sección III).

10. Durante los ejercicios objeto de fiscalización, a pesar de que en algún acta de la Comisión de Seguimiento se planteaba la realización de controles posteriores relativos a la implantación real de los vehículos objeto de ayudas en aquellas Entidades beneficiarias que hubieran recibido mayor financiación, no se llevó a cabo en ninguna ocasión esta actividad de comprobación.

Asimismo, tampoco se tiene constancia de ninguna actuación orientada a verificar el cumplimiento del compromiso de mantener en la flota los autobuses durante el período de 10 años.

Todo ello pone de manifiesto la insuficiencia del control interno del Instituto y la necesidad de que éste desarrolle una aplicación informática o alguna otra herramienta de gestión que le permita un adecuado control de la gestión de estas ayudas (Apartado III.4.5.7 de la Sección III).

11. La FEMP transfirió al IMSERSO los remanentes de fondos no aplicados correspondientes a los ejercicios 2002 y 2003, con un significativo retraso: 563 días para los remanentes correspondientes a 2002 y 197 días para lo de 2003, sin que el Instituto haya realizado actuación alguna para reclamar estos fondos, lo que pone de manifiesto, una vez más, su escaso rigor en la gestión de los fondos públicos.

A mayor abundamiento estos reintegros no han incluido los intereses de demora correspondientes, según lo establecido tanto en el artículo 36.1 del entonces vigente TRLGP como en el artículo 17.1 de la actual Ley General Presupuestaria. Así, el período de tiempo en que la FEMP dispuso de estos fondos, dio lugar a que disfrutara de una financiación gratuita, con cargo a fondos públicos de titularidad estatal, no prevista ni en la ley ni en los convenios firmados.

En consecuencia, el IMSERSO debe proceder a regularizar esta situación y reclamar a la FEMP los intereses derivados de los fondos transferidos por el IMSERSO a la FEMP para su posterior transferencia a las Entidades beneficiarias desde la fecha en que se produjo la transferencia del IMSERSO a la FEMP hasta que ésta los transfirió a las Entidades beneficiarias. El Tribunal ha cuantificado en, al menos, 449.412,66 euros el importe que el IMSERSO debe reclamar a la FEMP por este concepto. (Apartados III.4.5.9 y 10 de la Sección III).

**II.3.5 Conclusiones relacionadas con la certificación de gastos financiables con cargo a los fondos previstos en el Programa Operativo «Lucha contra la Discriminación» de FEDER**

1. El IMSERSO presentó sólo formalmente las justificaciones de los fondos previstos en el Programa

Operativo «Lucha contra la Discriminación» de FEDER ante los órganos comunitarios, puesto que en realidad estas justificaciones fueron elaboradas por la Fundación ONCE con la aplicación informática adquirida a la sociedad Red 2 Red Consultores, S.L. Consecuentemente, al carecer de esta aplicación, estas justificaciones no se supervisaron debidamente por el IMSERSO (Apartados III.5.1 y III.3.4.2 de la Sección III).

2. La Resolución de 1 de marzo de 2002, de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda, estableció como fecha máxima para la presentación de certificados de gasto correspondientes a estos fondos los días 15 de los meses de marzo, junio y octubre de cada año.

Sin embargo, en los convenios de colaboración suscritos por el IMSERSO para el fomento de la accesibilidad arquitectónica, urbanística y en el transporte colectivo por autobús, el plazo para la justificación de los fondos públicos percibidos se extendió hasta el 31 de octubre del ejercicio siguiente al de la formalización de los convenios, lo que implicó que los gastos realizados en ejecución de estos convenios no pudieran ser justificados ante los pertinentes Órganos comunitarios, antes de la primera certificación presentada en el segundo ejercicio posterior al de formalización de los convenios, es decir, los convenios formalizados por el IMSERSO en 2001 para el fomento de la accesibilidad urbanística no pudieron ser certificados en su totalidad como financiables por FEDER hasta el 15 de marzo de 2003.

Por tanto, el sistema de justificación de costes admitido por el IMSERSO ha incrementado el riesgo de pérdida final de estos recursos comunitarios. Este riesgo se ve incrementado por la demora existente en la justificación de gastos por las entidades públicas firmantes de los convenios singulares de accesibilidad arquitectónica y urbanística de adhesión al Convenio Marco, por lo que el Instituto debe exigir un estricto cumplimiento de los plazos de justificación a las entidades receptoras de los fondos públicos destinados al fomento de la accesibilidad o, incluso, estudiar su posible limitación, a fin de evitar el riesgo de pérdida de financiación comunitaria derivada del citado Programa Operativo (Apartado III.5.2 de la Sección III).

#### II.4 Recomendaciones

1. Los fondos públicos destinados por el IMSERSO para el fomento de la accesibilidad en todas las líneas de financiación analizadas reunían, como se ha indicado, todos los caracteres propios de las subvenciones y ayudas públicas.

Sin embargo, estos fondos públicos fueron gestionados y distribuidos mediante los Convenios de Colaboración que el Instituto formalizó con la Fundación ONCE y con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), siendo en realidad la posición de ambas entidades, especialmente la de la FEMP, la pro-

pia de entidades colaboradoras en la gestión de subvenciones, y no mediante los procedimientos previstos en la legislación reguladora de las ayudas y subvenciones públicas.

Dado que el modelo de gestión implantado por la vía de los convenios celebrados en el período fiscalizado (2001-2003) se ha extendido más allá de dicho período, el IMSERSO y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales deben subsanar las deficiencias, descritas en el presente Informe, en las que incurren los referidos convenios:

- a) Dotándolos de un marco normativo habilitante de carácter especial, con rango suficiente.
- b) En defecto de dicha normativa específica, ajustándolos a los requisitos legales que exige la Ley de Subvenciones.
- c) Y supletoriamente, respetando los límites que imponen a este tipo de convenios el artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y la Orden de 26 de marzo de 1997 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, reguladora de los Convenios de Colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado (B.O.E. de 3 de abril de 1997).

Finalmente, tanto el Convenio Marco firmado por el IMSERSO con la Fundación ONCE como los firmados con la FEMP, vigentes durante el período fiscalizado, adolecen de una falta de concordancia con los preceptos de la actual Ley General de Subvenciones siendo así, que el objeto de ambos convenios contiene aspectos de naturaleza subvencional como se ha indicado. Esta situación se reproduce en los convenios vigentes con ambas entidades en la fecha de elaboración de este Informe.

Por ello, en el caso de que el IMSERSO mantenga el sistema de convenios para la gestión de estos fondos, deberá incluir en los futuros Convenios que celebre de naturaleza similar, un clausulado regulador de las obligaciones y deberes de las entidades signatarias que se ajuste a las normas previstas para las entidades colaboradoras en la Ley General de Subvenciones (Apartado III.2 de la Sección III), que garantice el respeto de los principios de publicidad, objetividad, transparencia e igualdad, y que, en todo caso, asegure un adecuado y permanente ejercicio de las competencias de control propias del IMSERSO sobre la gestión de estos fondos.

2. El IMSERSO debe dotarse de una herramienta informática de gestión, que le permita realizar un adecuado control tanto de los expedientes de solicitud de ayudas (en todas sus fases: solicitud, ejecución, justificación y reintegro), como de los compromisos asumidos por las Entidades con las que firma los Convenios para la distribución de fondos.

Esta herramienta debería estar conectada a una base de datos que contuviera el registro de entradas y salidas de documentación relativa a la gestión de los convenios (solicitudes de adhesión al Convenio, justificaciones, etc.) que le permitiera conocer el estado de los

proyectos al menos en lo relativo a los plazos de ejecución y justificación así como de los eventuales reintegros (Apartado III.3.2.5.1 de la Sección III).

3. No consta entre las previsiones del Convenio Marco ninguna referencia relativa a que al término de su vigencia y del período de justificación de los proyectos realizados debiera realizarse una liquidación que determinase los fondos que realmente fueron aplicados por las Entidades que suscribieron los convenios singulares. En la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, el IMSERSO no había realizado ninguna liquidación de cada uno de los ejercicios de vigencia del Convenio, ni por supuesto ninguna liquidación global (2001-2003), aunque fuese provisional, dirigida a validar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la Fundación ONCE y el resto de las Entidades firmantes de los Convenios singulares.

En consecuencia, el Tribunal considera que el IMSERSO debe proceder a una liquidación global del Convenio Marco vigente durante el período 2001-2003 y de los convenios singulares firmados a su amparo, revisando el cumplimiento de los compromisos financieros o no financieros asumidos por cada una de las partes firmantes, exigiendo, en su caso, la efectiva aportación de las cantidades no aportadas y la devolución de aquéllos fondos cuya efectiva aplicación no haya sido justificada.

#### II.5 Trámite de alegaciones

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización Especial fue remitido el 10 de octubre de 2006, por este Tribunal de Cuentas, al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, a la Secretaria de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, y al actual Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, con el fin de que alegasen y presentasen los documentos y justificaciones que estimaran pertinentes. Asimismo, y con el mismo fin, se remitió el citado documento a todas aquellas personas que ostentaron la titularidad o representación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de la, entonces, Secretaria General de Asuntos Sociales y del Centro Directivo anteriormente citado durante el período objeto de la presente fiscalización.

Dentro del plazo legal, concedido por el Tribunal de Cuentas, que finalizó el 17 de noviembre de 2006, fueron recibidas las alegaciones formuladas por la Secretaria General de Asuntos Sociales durante el ámbito temporal de la Fiscalización Especial, hasta la fecha de 15 de febrero de 2003, por el actual Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por el Director General del, entonces, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales durante el ámbito temporal de la Fiscalización Especial, hasta la fecha de 27 de julio de 2002.

No se han recibido alegaciones de los actuales titulares del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, así como de todas aquellas personas que ostentaron la titularidad o representación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales durante el ámbito temporal de la fiscalización, ni de la titular de la Secretaría General de Asuntos Sociales desde la fecha de 15 de febrero de 2003 al 20 de abril de 2004, ni del titular del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, desde la fecha de 27 de julio de 2002 al 24 de abril de 2004.

A la vista de las citadas alegaciones han sido efectuadas las oportunas modificaciones en el presente texto del Informe, y en los casos que se ha estimado conveniente, han sido incorporadas notas aclaratorias a pie de página. En todo caso, la totalidad de las alegaciones formuladas por los órganos y Entidades fiscalizadas se adjuntan al presente Informe.

### SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

#### III.1 Los recursos aplicados por el IMSERSO al fomento de la accesibilidad

Para materializar las distintas líneas de actuación en materia de accesibilidad, el IMSERSO, suscribió durante el período fiscalizado diversos convenios de colaboración. Atendiendo a su objeto, estos convenios se pueden clasificar de la siguiente forma:

— Para la accesibilidad urbanística y arquitectónica, cuyo objetivo es la eliminación de barreras arquitectónicas mediante la financiación de planes de accesibilidad, proyectos y obras, el IMSERSO firmó el 24 de julio de 2001, un Convenio Marco con la Fundación ONCE, con vigencia trianual, al que se podían adherir otras entidades que estuviesen interesadas, fundamentalmente Corporaciones Locales, mediante la suscrip-

ción de los correspondientes convenios de colaboración singular. Este Convenio Marco abarca también el ámbito material del transporte mediante taxis accesibles.

— Para el logro de la accesibilidad en el transporte, mediante la financiación de autobuses urbanos accesibles en las líneas regulares, se han suscrito varios convenios con la Federación Española de Municipios y Provincias, de fechas 11 de diciembre de 2001, 18 de abril de 2002, 2 de enero de 2003 (ampliado mediante addenda de 12 de junio de 2003), a los que se han adherido las entidades locales interesadas en la obtención de estas ayudas.

De acuerdo con estos convenios, la FEMP recibe los fondos correspondientes a la aportación del IMSERSO (incluida la cuota de participación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional) en el momento de su firma, y con posterioridad, la Federación procede a su distribución y pago a las Entidades Locales solicitantes.

— Para la promoción de autobuses accesibles en las líneas regulares de transporte interurbano, el IMSERSO ha suscrito directamente convenios de colaboración con distintas Comunidades Autónomas. En estos casos, generalmente, el IMSERSO abona el importe a la Comunidad Autónoma a la firma del Convenio, y ésta publica una convocatoria de subvenciones y distribuye las mismas entre las empresas que prestan estos servicios regulares de transporte.

— Por último, en el ámbito de la accesibilidad en el transporte, se ha incorporado en el año 2003 la accesibilidad en el transporte por ferrocarril, mediante la suscripción de un convenio con RENFE.

— En el ámbito de la accesibilidad en la comunicación, el IMSERSO ha suscrito diversos convenios de colaboración con entidades privadas para la implantación de mecanismos alternativos de transmisión de la voz, y otros de menor importancia económica.

El detalle de los fondos aplicados por el IMSERSO a estas líneas de actuación, se contiene en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 1

#### Recursos destinados por el IMSERSO al fomento de la accesibilidad durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003

(En euros)

LÍNEAS DE ACTUACIÓN	2001	2002	2003	TOTAL	% s/ TOTAL
ARQUITECTÓNICA Y URBANÍSTICA	8.035.378	10.574.320	9.799.487	28.409.185	57,44
Entidades locales	7.440.753	9.992.525	9.108.045	26.541.323	53,67
Otras entidades	594.625	581.795	691.442	1.867.862	3,77
TAXI	258.735	584.798	528.891	1.372.424	2,78
AUTOBUSES URBANOS	3.606.070	3.800.000	4.717.945	12.124.015	24,51
AUTOBUSES INTERURBANOS	1.442.429	1.834.329	2.019.674	5.296.432	10,71
COMUNICACIÓN	102.172	530.312	530.312	1.162.796	2,35
FERROCARRIL	0	0	1.090.837	1.090.837	2,21
TOTAL	13.444.784	17.323.759	18.687.146	49.455.689	100%

Dentro de los programas de accesibilidad desarrollados por el IMSERSO se han fiscalizado, por su importancia económica, los ejecutados a través de los convenios de colaboración formalizados con la Fundación ONCE y con la FEMP.

Desde la perspectiva presupuestaria, debe destacarse que el IMSERSO no dispuso durante el período fiscalizado de un programa presupuestario destinado en exclusiva a registrar las actuaciones para la mejora de la accesibilidad. Los créditos y obligaciones destinados a esta finalidad fueron registrados por

el Instituto durante el ejercicio 2001 dentro del programa presupuestario 3438, denominado «Otros servicios sociales» y durante los ejercicios 2002 y 2003 dentro un programa presupuestario distinto, el 3138, denominado «Prestaciones técnicas y otras acciones».

En el siguiente cuadro se recoge el grado de ejecución presupuestaria en cada ejercicio y desglosado por conceptos presupuestarios, de los fondos destinados por el IMSERSO a los programas de accesibilidad que han sido objeto de esta fiscalización.

CUADRO N.º 2

#### Ejecución presupuestaria de los fondos destinados por el IMSERSO a programas de accesibilidad durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003 (\*)

(En euros)

CONCEPTO PRESUPUESTARIO	2001			2002			2003			TOTAL PERÍODO		
	CRÉDITOS ASIGNADOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	% EJEC	CRÉDITOS ASIGNADOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	% EJEC	CRÉDITOS ASIGNADOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	% EJEC	CRÉDITOS ASIGNADOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	% EJEC
749.0. Convenios con Entidades	2.874.725	594.625	20,6	2.874.725	581.795	20,2	2.874.730	1.782.279	62,0	8.624.180	2.958.699	34,3
Arquitectónica		594.625			581.795			691.442			1.867.862	
Ferrocarril		0			0			1.090.837			1.090.837	
760.0. Convenios de Accesibilidad Arquitectónica	11.957.454	11.305.558	94,5	14.624.604	14.377.323	98,3	15.624.600	14.354.881	91,8	42.206.658	40.037.762	94,8
Arquitectónica		7.440.753			9.992.525			9.108.045			26.541.323	
Taxi		258.735			584.798			528.891			1.372.424	
Autobuses Urbanos		3.606.070			3.800.000			4.717.945			12.124.015	
TOTAL	14.832.179	11.900.183	80,2	17.499.329	14.959.118	85,5	18.499.330	16.137.160	87,2	50.830.838	42.996.461	84,6

(\*) Estos créditos no comprenden la totalidad de los importes registrados a 31 de diciembre en cada una de las aplicaciones presupuestarias del IMSERSO, sino exclusivamente, en cada una de ellas, aquellos destinados a la financiación de los programas de accesibilidad.

En relación con la aplicación de estos créditos presupuestarios, el Tribunal debe señalar que el IMSERSO no ha aportado estudio o documentación alguna en la que se determinen o cuantifiquen los objetivos que el Instituto pretendió alcanzar con ellos, lo que ha impedido analizar el grado de eficacia con que el IMSERSO ha gestionado los créditos presupuestarios destinados al fomento de la accesibilidad durante los ejercicios fiscalizados, tanto a nivel general como en cada una de las líneas de actuación reflejadas en el cuadro anterior (vgr.: accesibilidad arquitectónica, accesibilidad en el transporte urbano e interurbano por autobús y taxi accesible, en la comunicación y en el transporte por ferrocarril). Asimismo, tampoco ha podido verificar el Tribunal la suficiencia de estos créditos para alcanzar los objetivos previstos en el I y II Plan de Acción para Personas con Discapacidad.

La asignación de recursos para la accesibilidad y su distribución entre las distintas líneas de actuación, no respondió a una planificación inicial, sino que se fueron articulando, por períodos anuales, de acuerdo con las demandas producidas en cada caso.

#### III.2 Análisis del procedimiento de gestión aplicado por el IMSERSO para la ejecución de los programas de accesibilidad urbanística, arquitectónica y en el transporte

Como ya se señaló en el Apartado II.1 de la Sección II, la gestión de los fondos destinados a promover la accesibilidad urbanística, arquitectónica y en el transporte se materializó en la suscripción por el IMSERSO, durante el período fiscalizado, de los siguientes convenios de colaboración:

— Un Convenio Marco con la Fundación ONCE de 24 de julio de 2001, con vigencia trianual, al que podían adherirse las entidades interesadas en la realización de actuaciones de mejora de la accesibilidad urbanística, arquitectónica y transporte mediante taxis accesibles, a través de la suscripción de convenios de colaboración singular. En el Convenio Marco se regulaba la forma de cofinanciación de las ayudas y se establecía la financiación comprometida por cada una de las entidades firmantes (IMSERSO y Fundación ONCE).

Para el desarrollo de las actuaciones objeto del Convenio se constituyó una Comisión de Seguimiento de composición paritaria (IMSERSO y Fundación ONCE) que debía definir los objetivos y prioridades, aprobar los proyectos concretos y decidir la participación financiera del IMSERSO y de la Fundación ONCE en cada uno de los convenios singulares.

En el marco de la Comisión de Seguimiento se preveía la creación de un Comité Técnico cuya responsabilidad (y composición) estaba a cargo, exclusivamente, de la Fundación ONCE y al que correspondía el control, seguimiento y evaluación de las ayudas otorgadas. El Convenio Marco habilitaba a la Fundación ONCE para contratar los servicios de empresas o personal especializado necesarios para realizar las funciones correspondientes al Comité Técnico.

El procedimiento de distribución de los fondos comenzaba con la presentación por parte de la Corporación Local o Entidad interesada, del correspondiente proyecto. El Comité Técnico realizaba una valoración inicial del proyecto presentado y remitía su propuesta a la Comisión de Seguimiento.

Si el proyecto era aprobado por ésta, se formalizaba un Convenio de Colaboración Singular entre los representantes del IMSERSO, de la Fundación ONCE y de la Entidad destinataria.

— Tres Convenios con la Federación Española de Municipios y Provincias, de 11 de diciembre de 2001, 18 de abril de 2002 y 2 de enero de 2003 (prorroga del anterior) y 12 de junio de 2003 (addenda a este último) respectivamente, para la implantación de transportes públicos accesibles en las líneas regulares de autobuses urbanos.

En virtud de estos convenios, el IMSERSO se obligaba a financiar hasta un 75% del coste diferencial entre el precio de un autobús accesible y uno convencional de similares características, con un tope máximo por unidad y tipo de vehículo. Para ello, se comprometía a transferir a la FEMP el importe establecido en el Convenio, para su posterior distribución entre las Corporaciones Locales participantes.

Estos Convenios establecían la creación de una Comisión de Seguimiento, de composición paritaria, que debía resolver las peticiones de adhesión de las Corporaciones Locales y fijar las cuantías de la financiación correspondiente a cada petición.

Las Corporaciones Locales interesadas en implantar autobuses accesibles en sus líneas regulares de transporte presentaban la solicitud ante la FEMP, indicando el número de unidades que pretendían implantar y sus características, así como el compromiso de mantener los vehículos accesibles por un período de 10 años.

Evaluadas las solicitudes, la Comisión de Seguimiento aprobaba las ayudas señalando el número y tipo de vehículos objeto de financiación y el importe concedido. Las Entidades locales estaban obligadas a justificar a la FEMP la adquisición de los vehículos, sus condiciones de accesibilidad y su entrada en fun-

cionamiento. Tras la comprobación de esta justificación, la FEMP procedía al pago del importe correspondiente a cada Entidad Local.

Por su parte, la FEMP debía justificar al IMSERSO las cantidades entregadas a cada Corporación Local, y devolverle los remanentes que, en su caso, pudieran existir por no haberse consumido el importe transferido para su distribución entre las Corporaciones Locales beneficiarias.

Hay que señalar que tanto el Convenio suscrito con la Fundación ONCE como los suscritos con la Federación de Municipios y Provincias, contemplaban la aplicación de fondos públicos tanto estatales procedentes del presupuesto del IMSERSO, como de fondos comunitarios procedentes del FEDER en el marco del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación del Fondo Social Europeo, en regiones de Objetivo 1.

Respecto de esta forma de gestión de los fondos públicos, a través de la suscripción por el IMSERSO de convenios de colaboración con otras entidades, debe señalarse lo siguiente:

1. La Orden de 26 de marzo de 1997 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales preveía que el ejercicio de la actividad de servicio público que compete a las Entidades gestoras de la Seguridad Social, como es el IMSERSO, podría hacer aconsejable el fomento de la acción de sujetos privados, instrumentándolo a través de los oportunos convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado.

2. Los fondos gestionados a través de estos Convenios, cuyo principal objeto era la financiación mediante fondos públicos de programas de mejora de la accesibilidad de las personas con discapacidades, reunían todos los caracteres propios de las subvenciones y ayudas públicas, que en las fechas de formalización de los convenios y de su aplicación (ejercicios 2001 a 2003) estaban definidos y regulados en los artículos 81 y 82 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (en adelante TRLGP), en redacción dada por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, y demás normas conexas<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Debe destacarse que también reunirían de lleno los caracteres definitorios de las subvenciones contemplados en la actualmente vigente Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, por lo que esta Ley le habría sido también de aplicación. En su artículo 2, establece los siguientes requisitos para considerar que una disposición dineraria realizada por una Entidad como el IMSERSO es una subvención: «a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios; b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido; c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por

Así, el artículo 81.2 establecía que el régimen legal de las subvenciones públicas era aplicable a «toda disposición gratuita de fondos públicos realizada por el Estado o sus Organismos Autónomos a favor de personas o Entidades públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público» así como a «cualquier tipo de ayuda que se otorgue con cargo al Presupuesto del Estado o de sus Organismos Autónomos y a las subvenciones o ayudas, financiadas en todo o en parte, con fondos de la Comunidad Económica Europea».

La financiación de los programas de accesibilidad con fondos públicos por parte del IMSERSO contiene notas características del régimen de subvenciones pues su finalidad no es otra que su disposición gratuita para el fomento de una actividad de utilidad o interés social y la promoción de la consecución de un fin público. Sin embargo, estos fondos públicos fueron gestionados y distribuidos según los procedimientos previstos en los Convenios de Colaboración formalizados con la Fundación ONCE y con la Federación de Municipios y Provincias y, por tanto, sin tener en cuenta la legalidad reguladora de las ayudas y subvenciones públicas y de los principios de publicidad y concurrencia previstos en ella, así como de los procedimientos y de los controles establecidos por la normativa legal anteriormente indicada.

En este sentido, resulta necesario señalar que la celebración de este tipo de convenios no puede determinar, por sí misma, la naturaleza negocial o convencional de las obligaciones económicas del IMSERSO derivadas de su competencia para gestionar sus créditos presupuestarios.

En consecuencia, en opinión del Tribunal, dichos fondos debieron gestionarse teniendo en cuenta los procedimientos contemplados legalmente para la concesión de ayudas y subvenciones públicas, por lo que los convenios debían haber establecido una regulación de la gestión de estos fondos lo más aproximada posible a la normativa vigente sobre subvenciones públicas.

3. Por otra parte, respecto de la posición adoptada por la FEMP en la ejecución de los convenios para la implantación de transportes públicos accesibles, ésta se corresponde con la de una entidad colaboradora del IMSERSO en la gestión de los fondos públicos destinados al fomento de este programa de accesibilidad.

Así, el procedimiento que se establecía en los correspondientes Convenios, contemplaba la transferencia a la FEMP de los fondos públicos previstos para el fomento de la accesibilidad en los autobuses urbanos, por lo que el Tribunal considera que la FEMP asumió, en realidad, las funciones correspondientes a las entidades colaboradoras de las Administraciones Públicas en la gestión de subvenciones públicas, que, según establecía el entonces vigente artículo 81.5 del TRLGP,

objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.»

eran las siguientes: la entrega de los fondos percibidos a los beneficiarios seleccionados de acuerdo con los criterios establecidos en las normas reguladoras de la subvención, la verificación del cumplimiento de los requisitos determinantes de su otorgamiento, y la justificación de la aplicación de los fondos concedidos ante la entidad concedente de los mismos.

A este respecto, debe recordarse que el artículo 12 de la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003)<sup>11</sup> vendría a definir las entidades colaboradoras como «... aquella “entidad” que, actuando en nombre y por cuenta del órgano concedente a todos los efectos relacionados con la subvención, entregue y distribuya los fondos públicos a los beneficiarios cuando así se establezca en las bases reguladoras, o colabore en la gestión de la subvención sin que se produzca la previa entrega y distribución de los fondos recibidos». Además, de acuerdo con el punto 2 del mismo artículo, podrían ser consideradas entidades colaboradoras las asociaciones a que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, entre las que se incluiría la FEMP.

De todo lo anterior se deduce que los fondos públicos destinados por el IMSERSO para el fomento de la implantación de autobuses urbanos accesibles, reunían todos los caracteres propios de las subvenciones y ayudas públicas, siendo la posición de la FEMP (y, en parte la posición de la Fundación ONCE, en el caso de las ayudas para accesibilidad urbanística y arquitectónica y del taxi accesible) la de una entidad colaboradora en la gestión de subvenciones, por lo que los convenios debían haber establecido una regulación de los derechos y obligaciones de la FEMP a este respecto lo más aproximada posible a las normas previstas para las entidades colaboradoras en la Ley General de Subvenciones, lo que no ocurrió.

4. Por último, respecto al Convenio Marco suscrito por el IMSERSO con la Fundación ONCE, el Tribunal considera, como se ha indicado, que este Convenio debía haber establecido una regulación de la gestión de estos fondos más cercana a la normativa vigente sobre subvenciones públicas. No obstante, sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que este Convenio presentó, además, distintos aspectos que difícilmente pueden adecuarse a las disposiciones reguladoras de los convenios celebrados por las Administraciones Públicas.

Así, un convenio celebrado entre una Administración Pública (IMSERSO) y una persona privada como es la Fundación ONCE sólo es posible cuando la propia Ley

<sup>11</sup> Si bien los artículos 81 y 82 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, vigente durante el período fiscalizado, no definió las entidades colaboradoras, sí previó su existencia y obligaciones en el punto 5 del citado artículo 81, por lo que las consideraciones efectuadas por el Tribunal respecto de la posición jurídica de la FEMP en relación con la gestión de los fondos públicos destinados a este programa de accesibilidad durante el período fiscalizado resultan plenamente aplicables a ésta.

lo permita y con los límites y en los términos en que la Ley así lo establezca, lo que no sucede en este caso.

Los convenios de colaboración celebrados por la Administración General del Estado, se configuran en la Ley 30/1992 —artículo 6 y siguientes— como un instrumento de colaboración propio del ámbito de actuación interadministrativo, siendo su finalidad (especialmente los que dan a lugar a planes o programas conjuntos de actuación), la colaboración de distintas Administraciones entre sí, en aquellos campos en que ostentan competencias concurrentes para el logro de fines comunes. Por tanto, la Ley habilita expresamente a las Administraciones Públicas para que puedan celebrar convenios de colaboración entre sí.

Únicamente, el artículo 88 de la Ley 30/1992, referido a la «Terminación convencional “del procedimiento”», habilita a la Administración para la celebración de determinados tipos de convenios, pactos o acuerdos con particulares, exigiendo el cumplimiento de una serie de requisitos para la validez de estos convenios entre la Administración y una persona jurídico-privada, requisitos que tampoco concurren en este Convenio, ya que:

- No existe una disposición reguladora de su alcance, efectos y régimen jurídico, como exige el artículo 88 de la Ley 30/1992.
- Supone una evidente alteración de las competencias atribuidas al IMSERSO para la gestión de sus propios fondos, que han sido cedidas a los órganos contemplados en el Convenio Marco de Colaboración (en alguno de los cuales ni siquiera tiene participación), circunstancia expresamente prohibida por el mismo artículo 88 de la Ley 30/1992.
- Afecta a materias que no son susceptibles de transacción, como son la exención de la aplicación de la legislación reguladora de subvenciones públicas para la tramitación de las ayudas destinadas a la mejora de la accesibilidad, o la elusión de los controles legales sobre la aplicación de fondos, como igualmente prohíbe el referido artículo 88 de la Ley 30/1992.

Asimismo, debe señalarse que, en el ámbito específico de las subvenciones públicas, el Reglamento del Procedimiento para la Concesión de Subvenciones Públicas, aprobado por Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, contempló expresamente, en desarrollo del precitado artículo 88 de la Ley 30/1992, la terminación convencional del procedimiento mediante acuerdos o convenios, pero siempre con todas las garantías establecidas por éste.

Por consiguiente, la celebración de este Convenio Marco careció de habilitación legal suficiente puesto que no tenía encaje posible ni entre los convenios interadministrativos del artículo 6 y siguientes de la Ley 30/1992, ni entre los convenios a que se refiere el artículo 88 de la misma Ley, ni tampoco existió ninguna norma previa de carácter especial que lo regulase, e incluyó acuerdos que implicaron transacciones sobre

potestades públicas que, por definición, son irrenunciables para los órganos titulares de las mismas.

Esta carencia de habilitación legal es aún más relevante si se tiene en cuenta que el referido Convenio tuvo un alcance cuasi normativo, ya que se configuró como un «Convenio Marco», es decir como marco de gestión al que, a posteriori, se adherirían, mediante Convenios Singulares, otras entidades públicas (Entidades Locales, Universidades,...), o privadas para la articulación e instrumentación de sus concretos proyectos y obras de accesibilidad, preestableciendo el marco dispositivo al que debieron sujetarse los perceptores de la financiación prevista en el Convenio Marco.

En definitiva, la celebración de este Convenio en ausencia de una norma previa que lo habilitara, no tuvo en cuenta el régimen jurídico regulador de las ayudas y subvenciones públicas, constituyendo un marco cuasi normativo al que han debido adherirse aquellas entidades que persiguieran la obtención de ayudas estatales para financiar sus proyectos de accesibilidad, en el que, además, el IMSERSO renunció al ejercicio de sus propias competencias, y en el que han sido objeto de transacción potestades públicas, con una participación preeminente en su gestión de una persona jurídica privada: la Fundación ONCE.

III.3 Convenio Marco de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el IMSERSO y la Fundación ONCE el 24 de julio de 2001, para la financiación de un programa de accesibilidad global

III.3.1 Disposiciones Generales del Convenio Marco

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del IMSERSO, viene suscribiendo desde 1993 distintos Convenios Marco de Colaboración con la Fundación ONCE con el objetivo de promover la mejora de la accesibilidad de colectivos como mayores y discapacitados a través de la cofinanciación de actuaciones dirigidas a la eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas, en el transporte e incluso en el acceso a la denominada «sociedad de la información».

A partir del ejercicio 2000, se incorporó a estos Convenios la financiación correspondiente a las acciones complementarias FEDER cuya gestión correspondía al IMSERSO en el marco del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

En este contexto, el 24 de julio de 2001 el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y el Director General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) y el Presidente de la Fundación ONCE, en representación de sus respectivas instituciones, suscribieron un nuevo Convenio Marco de Colaboración de vigencia trienal, para el período 2001-2003.

La fase de preparación del Convenio se caracterizó por la negociación y acuerdo directos por parte del

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el IMSERSO con la Fundación ONCE, sin publicidad ni promoción de concurrencia, que debieron haberse efectuado tanto a nivel nacional como en el ámbito de la Unión Europea, al tratarse de exigencias básicas en la celebración de un Convenio cuyo objeto era la gestión de fondos públicos.

La elusión de los principios de publicidad y concurrencia en esta fase preparatoria afecta, desde el punto de vista de la gestión, a los principios de objetividad y transparencia, y desde la perspectiva de otros posibles interesados, a los principios de igualdad y no discriminación.

III.3.1.1 Objeto del Convenio y ámbitos de gestión

El objeto de este Convenio fue servir de marco regulador de las actuaciones conjuntas del IMSERSO y la Fundación ONCE para la mejora de la accesibilidad en los siguientes ámbitos:

- Accesibilidad urbanística, arquitectónica y de la comunicación sensorial.
- Accesibilidad en el transporte mediante el servicio de autotaxi accesible.
- Accesibilidad a la sociedad de la información, el uso de las nuevas tecnologías y, en general, cualquier otro ámbito susceptible de actuación para lograr la accesibilidad global.

Estas actuaciones se desarrollaron en dos ámbitos de gestión diferenciados: el denominado ámbito de gestión primero, para las actuaciones financiadas en el marco de las Acciones Complementarias FEDER —regiones de Objetivo 1—, y el denominado ámbito de gestión segundo, que incluían aquellas actuaciones que no contaban con financiación precedente del FEDER.

III.3.1.2 Órganos de gestión previstos en el Convenio Marco

Como ya se ha señalado, para el desarrollo de las actuaciones objeto del Convenio, éste preveía la constitución de una Comisión de Seguimiento, de composición paritaria, integrada por tres representantes del IMSERSO y tres representantes de la Fundación ONCE, uno de ellos miembro de la Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España (COCEMFE). A la Comisión de Seguimiento le correspondía:

- Definir los objetivos y prioridades en la realización de Planes Especiales y proyectos de ejecución y la aprobación de los concretos proyectos a realizar.
- Proponer su aprobación a los órganos de decisión de las partes firmantes correspondientes.
- Y decidir la participación financiera en cada Convenio singular por parte del IMSERSO y de la Funda-

ción ONCE, de acuerdo con la distribución fijada para cada ámbito de actuación.

En el marco de la Comisión de Seguimiento, el Convenio preveía la creación de un «Comité Técnico», al que se encomendaban trabajos de control, seguimiento y evaluación de las ayudas otorgadas. La responsabilidad de este Comité Técnico estaba a cargo exclusivamente de la Fundación ONCE, a la que se habilitaba en el Convenio Marco para contratar al efecto, servicios de empresas o personal especializado. La Fundación ONCE asumía la financiación de los costes generados por el Comité, con cargo a su aportación prevista a la totalidad del Convenio Marco, hasta un límite de 240.404,84 euros anuales, con exclusión de la parte cofinanciada con fondos FEDER.

Hasta el 18 de septiembre de 2001 no se produjo la primera sesión de la Comisión de Seguimiento del Convenio Marco de colaboración de 24 de julio, aprobándose la constitución de la misma y del Comité Técnico. En esta primera sesión se acordó la formalización de los procedimientos para la gestión de las ayudas que se plasmaron en un «Manual de procedimientos de gestión del Convenio IMSERSO-Fundación ONCE para el Programa de Accesibilidad Global», elaborado por la Fundación ONCE a través de su asistencia técnica, con el fin de articular las labores que se le encomendaban en el Convenio Marco y, en concreto, las atribuidas al Comité Técnico, cuya responsabilidad le correspondía. El esquema propuesto contemplaba un papel preponderante del Comité Técnico en la gestión de las ayudas, si bien establecía que era el IMSERSO, el organismo público responsable en la gestión.

En este Manual se describía el proceso de solicitud, de valoración y aprobación de las solicitudes de adhesión al Convenio de colaboración incluyendo las labores del Comité Técnico y de la Comisión de Seguimiento, así como el procedimiento de seguimiento y justificación.

Además, el Manual anterior contemplaba la creación de dos grupos de trabajo dentro del Comité Técnico<sup>12</sup>.

- El Grupo de Gestión, ubicado físicamente en la Dirección de Accesibilidad de la Fundación ONCE que asumió la interlocución con las entidades interesadas en materias de gestión administrativa y financiera; así como «la responsabilidad de la preparación técnica de los informes y de los documentos de justificación de las ayudas gestionadas en el marco de las Acciones Complementarias FEDER».

Para la realización de estas funciones la Fundación ONCE había formalizado el 2 de enero de 2001 (antes,

<sup>12</sup> El Convenio Marco de Colaboración para desarrollar un programa de accesibilidad Universal, formalizado entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el IMSERSO, y la Fundación ONCE, el 12 de julio de 2004, ha dado carta de naturaleza a estos Grupos de Trabajo, al regular su existencia y funciones en su Cláusula Cuarta.

por tanto de la firma del Convenio Marco y de la constitución de la Comisión de Seguimiento y del Comité Técnico) un contrato con la empresa de asistencia técnica Red 2 Red Consultores, S.L., en previsión de que la incorporación de las ayudas FEDER a los convenios que deberían firmarse, conllevaría un incremento sustancial de expedientes a gestionar y tramitar y la necesidad de disponer de mecanismos de control y seguimiento específicos para la justificación ante la Subdirección de Gestión y Administración del FEDER por parte del IMSERSO.

• El Grupo de Evaluación, cuyas labores técnicas consistían en:

◦ La evaluación previa de las propuestas de accesibilidad con la emisión de los informes que se elevaban a la Comisión de Seguimiento para su aprobación (Informes de Evaluación Inicial).

◦ La evaluación continua y de calidad de los proyectos de obras y de los taxis accesibles adquiridos con cargo a los fondos del Convenio Marco de Colaboración (Informes de Evaluación de Calidad).

Para la realización de estos Informes de Evaluación, la Fundación ONCE firmó un contrato, en uso de las facultades previstas en la Cláusula Cuarta del Convenio Marco de Colaboración, con las empresas Desarrollos Vía Libre, S.L. y Fundosa Eurotaxi, S.A., sociedades que posteriormente fueron absorbidas por Fundosa Accesibilidad, S.A.

La sociedad Fundosa Accesibilidad, S.A. (CIF A-79707295) es una empresa perteneciente al grupo empresarial creado por la Fundación ONCE en 1995, denominado FUNDOSA GRUPO, S.A., de la que la Fundación ONCE es su socio único. En el momento de su creación de sociedad Fundosa Accesibilidad, estaba integrada por tres sociedades denominadas Fundosa Eurotaxi, S.A., Desarrollos Vía Libre, S.L. y Ortopedias y Ayudas Técnicas (TECNICAID), que operaban en distintos ámbitos relacionados con la accesibilidad (respectivamente en el transporte, en las barreras urbanísticas y en productos de ortopedia).

El objeto social de Desarrollos Vía Libre, S.L. era el «asesoramiento y gestión de toda clase de asuntos referentes a la construcción y en especial la elaboración de estudios, proyectos e informes de eliminación de barreras arquitectónicas en obras tanto públicas como privadas».

Durante el ejercicio 2002 estas sociedades fueron absorbidas quedando como sociedad única Fundosa Accesibilidad, S.A. operando en los tres sectores mencionados, y subsistiendo la denominación Vía Libre exclusivamente como marca comercial.

Estas sociedades instrumentales de la Fundación ONCE tuvieron una intervención activa tanto en la gestión del Convenio Marco firmado entre la Fundación ONCE y el IMSERSO, como en la posterior ejecución de los proyectos concedidos.

### III.3.1.3 Compromisos de financiación de las entidades firmantes del Convenio Marco

Los importes de la financiación comprometida por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del IMSERSO, y la Fundación ONCE para llevar a cabo las actuaciones previstas en el Convenio Marco se concretaban para las actuaciones relativas a accesibilidad urbanística, arquitectónica y de la comunicación sensorial, en la cláusula Novena del referido Convenio Marco; y para el ámbito de actuación del servicio de transporte por autotaxi accesible, en la cláusula Decimoseptima del mismo.

Además, respecto a las actuaciones correspondientes al primer ámbito de gestión (con financiación FEDER) en el Convenio se cuantificaban:

• el importe de la financiación procedente del Programa Operativo FEDER de «Lucha contra la Discriminación» que era incorporado por el IMSERSO dentro de sus presupuestos de gastos anuales.

• el importe de la financiación prevista, procedente de otros entes públicos, es decir, entidades beneficiarias de las actuaciones (vgr.: Entidades locales, Universidades, etc.) y Comunidades Autónomas, puesto que el Convenio Marco contemplaba la posibilidad de que estas últimas participaran en la financiación de los proyectos de eliminación de barreras mediante su adhesión a través de convenios singulares de colaboración suscritos al efecto.

Por lo que se refiere al ámbito de actuación relativo a la accesibilidad a la sociedad de la información y el uso de nuevas tecnologías, en el Convenio Marco no se estableció ningún compromiso de financiación, limitándose a prever que, «la dotación financiera de este ámbito de accesibilidad se determinará en función de las disponibilidades presupuestarias de ambas entidades, siendo competencia de la Comisión de Seguimiento la decisión sobre la concreción de las actuaciones así como su dotación financiera». Sin embargo, la determinación prevista no se produjo ni se realizaron actuaciones en este ámbito.

Los compromisos de financiación previstos inicialmente fueron modificados por la Comisión de Seguimiento del Convenio en su sesión de 18 de septiembre de 2002. La causa de esta modificación fue que las autoridades FEDER de la Comisión Europea, en su sesión de 4 de mayo de 2001, excluyeron del Programa Operativo y por tanto, de la financiación FEDER, el programa de taxi accesible.

El Tribunal debe destacar que, a pesar de que esta decisión de la Comisión Europea fue tomada en la sesión de 4 de mayo de 2001, no se tuvo en cuenta en la redacción del Convenio Marco, que se firmó con posterioridad, el 24 de julio. A este respecto debe destacarse que, aunque el IMSERSO ya conocía los problemas que presentaba el sistema de financiación establecido

respecto de la posibilidad de obtener fondos comunitarios para la financiación del programa del taxi accesible, esperó hasta el ejercicio siguiente para modificar el importe de las aportaciones comprometidas.

En el siguiente cuadro se muestra, para el período 2001-2003, el importe acumulado de las cantidades previstas inicialmente y de las cantidades definitivas, una vez realizada la modificación:

CUADRO N.º 3

#### Financiación prevista en el compromiso inicial y financiación resultante tras la modificación realizada por la Comisión de Seguimiento en septiembre de 2002

		ENTIDADES	1º AMBITO	2º AMBITO	TOTAL
Compromiso inicial	Arquitectónica	FEDER	21.428.326,99	0,00	21.428.326,99
		IMSERSO	3.593.230,70	6.841.859,98	10.435.090,68
		OTROS EEP	3.603.223,97	0,00	3.603.223,97
		F. ONCE	1.986.894,87	7.934.975,64	9.921.870,51
		<b>TOTAL</b>	<b>30.611.676,53</b>	<b>14.776.835,62</b>	<b>45.388.512,15</b>
	Taxi	FEDER	1.346.421,63	0,00	1.346.421,63
		IMSERSO	288.518,92	607.097,70	895.616,62
		OTROS EEP	0,00	0,00	0,00
		FUNDACIÓN ONCE	288.518,92	607.097,70	895.616,62
		<b>TOTAL</b>	<b>1.923.459,47</b>	<b>1.214.195,40</b>	<b>3.137.654,87</b>
<b>Total compromiso inicial</b>			<b>32.535.136,00</b>	<b>15.991.031,02</b>	<b>48.526.167,02</b>
Compromiso tras la modificación	Arquitectónica	FEDER	22.346.343,54	0,00	22.346.343,54
		IMSERSO	3.841.723,25	6.593.367,07	10.435.090,32
		OTROS EEP	3.795.897,65	0,00	3.795.897,65
		FUNDACIÓN ONCE	1.939.383,52	7.982.487,06	9.921.870,58
		<b>TOTAL</b>	<b>31.923.347,96</b>	<b>14.575.854,13</b>	<b>46.499.202,09</b>
	Taxi	FEDER	428.405,08	0,00	428.405,08
		IMSERSO	91.801,09	803.815,89	895.616,98
		OTROS EEP	0,00	0,00	0,00
		FUNDACIÓN ONCE	91.801,09	803.815,89	895.616,98
		<b>TOTAL</b>	<b>612.007,26</b>	<b>1.607.631,78</b>	<b>2.219.639,04</b>
<b>Total modificado</b>			<b>32.535.355,22</b>	<b>16.183.485,91</b>	<b>48.718.841,13</b>
<b>DIFERENCIA</b>			<b>219,22</b>	<b>192.454,89</b>	<b>192.674,11</b>

Como muestra el cuadro anterior, la modificación de la financiación aprobada por la Comisión de Seguimiento en el primer ámbito de gestión, supuso una minoración de 918.015,83 euros en los fondos asignados al fomento del taxi accesible en el Convenio Marco, y conllevó un incremento de los fondos destinados al ámbito de la accesibilidad arquitectónica y urbanística. Por tanto, la modificación sólo tuvo como resultado neto un incremento de 192.673,88 euros en el importe de la financiación prevista para «Otros entes públicos».

### III.3.1.4 Difusión del Convenio Marco

En cuanto a la publicidad del Convenio hay que señalar que la cláusula Quinta del Convenio Marco establecía que la difusión de las actuaciones a desarrollar en los dos ámbitos de gestión previstos, quedaba garantizada mediante la publicación del mismo en el Boletín Oficial del Estado.

Con fecha de 14 de agosto de 2001 se publicó en el BOE la Resolución del Director General del IMSERSO



por la que se hacía pública la suscripción del Convenio, pero no su contenido ni por lo tanto su alcance, tampoco la cuantía de las ayudas ni los plazos de la tramitación, etcétera.

Además, en el texto de la Resolución se establecía que «el objeto de dicho Convenio es promover programas de colaboración con distintas Instituciones Públicas para favorecer la accesibilidad de las personas mayores y discapacitadas», sin incluir la posibilidad de participación de entidades privadas que contemplaba la cláusula Séptima del Convenio en actuaciones en materia de accesibilidad urbanística, arquitectónica y de la comunicación sensorial (vgr. titulares de hospitales, museos, edificios singulares, auditorios, etc.).

Con independencia de la publicación en el BOE de la Resolución antedicha, los entonces responsables del IMSERSO realizaron una publicitación general del Convenio Marco, siguiendo el acuerdo de la Comisión de Seguimiento, con remisión a todos los municipios de más de 10.000 habitantes, a las Comunidades Autónomas, a las Diputaciones Provinciales y Diputaciones Forales, a los Cabildos Insulares y a las Universidades del sector público.

### III.3.1.5 Otras disposiciones generales contenidas en el Convenio

La vigencia del Convenio se estableció para el período comprendido entre el día de la firma (24 de julio de 2001) y el 31 de diciembre de 2003. La aprobación de este Convenio Marco dejaba sin efecto el anterior Convenio de colaboración suscrito entre ambas partes (IMSERSO y Fundación ONCE) el 16 de julio de 1998.

Las últimas cláusulas del Convenio declaraban su naturaleza administrativa, y la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para resolver las cuestiones litigiosas que pudieran suscitarse entre las partes. Además se configuraba como un convenio de los excluidos del ámbito de aplicación del TRLCAP (artículo 3.1.d) de dicho texto legal).

A este respecto cabe señalar que esta autoexclusión del ámbito de aplicación del TRLCAP, no es sino una muestra más de la desvinculación de la gestión de los programas de accesibilidad con respecto a la legislación administrativa (en este caso la reguladora de la contratación pública) que supuso la celebración del Convenio, y que se superpone y añade a la separación de la legislación reguladora de las subvenciones y ayudas públicas que subyace en el contenido del Convenio.

A continuación se efectúa el análisis de la parte dispositiva del Convenio Marco, distinguiendo las actuaciones realizadas en los ámbitos de accesibilidad relativos a la eliminación de barreras arquitectónicas-urbanísticas y a la extensión del servicio de transporte mediante taxi accesible.

### III.3.2 Análisis de la gestión de los fondos públicos destinados a la eliminación de barreras urbanísticas y arquitectónicas y de la comunicación sensorial

Dentro de las líneas de actuación previstas en el Convenio Marco para el desarrollo del programa de accesibilidad global, en el ámbito de la accesibilidad urbanística, arquitectónica y de la comunicación sensorial, se contemplaba la financiación de dos tipos de proyectos:

- la redacción de planes, estudios previos o proyectos de ejecución para la mejora de la accesibilidad denominados genéricamente «Planes Especiales de accesibilidad» y,
- la ejecución de obras de supresión de barreras arquitectónicas y urbanísticas en vías y edificios.

También contemplaba el Convenio Marco la posibilidad de realizar acciones dirigidas a la formación de profesionales, realización de campañas de difusión y divulgación en materia de accesibilidad (publicaciones, seminarios, congresos, etc.).

Todas estas actuaciones se realizarían en colaboración con otras entidades, fundamentalmente Administraciones Autonómicas, Administraciones Locales, Administración institucional y otras entidades públicas y privadas titulares de hospitales, museos, edificios singulares, auditorios, centros deportivos, culturales, de ocio, etc.

Para ello, las entidades interesadas en la obtención de fondos comprometidos en el Convenio procedentes del IMSERSO, del FEDER en su caso y de la Fundación ONCE para la realización de las actuaciones, debían solicitar su adhesión al Convenio Marco mediante la presentación del correspondiente proyecto.

La Comisión de Seguimiento, a través del Comité Técnico, estudiaría y daría curso a las solicitudes recibidas. Una vez aprobado el proyecto, la adhesión a este Convenio se instrumentaba en un Convenio de Colaboración Singular que suscribirían el IMSERSO y la Fundación ONCE con la Entidad destinataria, siendo su objeto la cofinanciación del proyecto aprobado. Generalmente esta financiación era aportada por todas las entidades firmantes del Convenio singular, si bien, en algunos casos (generalmente cuando la entidad que se adhería era de naturaleza privada) la financiación sólo era aportada por la Fundación ONCE.

El Convenio de Colaboración Singular fijaba el importe exacto de la financiación respectiva y regulaba la forma de pago a la Entidad interesada de las aportaciones de la Fundación ONCE y del IMSERSO, recogiendo las exigencias relativas al seguimiento de las actuaciones y a la justificación del gasto.

Con el fin de analizar y validar el proceso de asignación de fondos destinados a la financiación de los proyectos de accesibilidad urbanística, arquitectónica y de la comunicación sensorial, el Tribunal solicitó al

IMSERSO información y documentación relativa a los proyectos financiados en virtud del Convenio Marco de colaboración. A continuación se exponen las incidencias más significativas detectadas por el Tribunal en cada una de las fases del procedimiento de adhesión analizado.

#### III.3.2.1 Presentación de las solicitudes

El Convenio Marco era muy escueto en la regulación de las solicitudes de adhesión limitándose a establecer que la Corporación Local o Entidad interesada, debía presentar el correspondiente proyecto ante el IMSERSO o la Fundación ONCE.

A este respecto debe destacarse que el IMSERSO no ha facilitado al Tribunal una base de datos, listado o relación que comprenda la totalidad de solicitudes presentadas por las entidades interesadas durante la vigencia del Convenio, ni de las que fueron presentadas en su registro de entrada, ni de las que pudieron presentarse en el registro de la Fundación ONCE. Esta falta de control del IMSERSO tiene su origen en la posibilidad de que el solicitante pudiera presentar su solicitud directamente ante la Fundación ONCE y ésta no tuviera obligación de remitir al IMSERSO la solicitud presentada o información sobre ella.

Además, en la mayoría de las solicitudes de adhesión analizadas no consta registro de su entrada en la Fundación ONCE o en el IMSERSO, por lo que no ha sido posible determinar su fecha de recepción, ni la instancia ante la que ha sido presentada (vgr.: solicitudes presentadas por los Ayuntamientos de Castellón de la Plana en el ejercicio 2001, y San Lorenzo de El Escorial en el ejercicio 2002, por la Federación Española de Municipios y Provincias en el ejercicio 2002 o por la Universidad de Alcalá de Henares en el ejercicio 2001), lo que, en el caso del IMSERSO, supuso un incumplimiento de la obligación de los órganos administrativos de anotar en el registro general todo escrito o comunicación que le sea presentada según establece el artículo 38 de la LRJAP y PAC. Hay que señalar que en algunos casos, el IMSERSO no pudo aportar copia de la solicitud presentada (vgr.: solicitud de obras de accesibilidad presentadas por el Ministerio de Defensa en el ejercicio 2001, y por ASPAYM Castilla y León en el ejercicio 2002)<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> En trámite de alegaciones, el IMSERSO informa que la mayoría de las solicitudes fueron recibidas a través de la Fundación ONCE y que en esta entidad sí existían fechas de entrada, si bien éstas no figuraban en la solicitud de admisión, sino en la carta de remisión de las mismas. Este Tribunal no puede aceptar la alegación formulada dado que, en primer lugar, algunas de las solicitudes se presentaron directamente en el IMSERSO y éste, efectivamente, carecía de registro de entrada de solicitudes; y, en segundo término, dado que, incluso, el IMSERSO no pudo acreditar al equipo de fiscalización el lugar de recepción de la totalidad de las solicitudes recibidas, lo que pone de manifiesto el insuficiente control realizado por la Entidad gestora sobre el proceso de presentación de solicitudes.

Consecuentemente, tampoco es posible afirmar que todas las solicitudes presentadas fueron objeto de análisis y valoración por parte de la Comisión de Seguimiento (de la que formaba parte el IMSERSO), por lo que pudieran existir solicitudes no atendidas, de las que el IMSERSO no tuviera noticia, lo que podría afectar también al cumplimiento de los referidos principios de igualdad y de equidad en la asignación de los recursos públicos.

La única información que el IMSERSO pudo proporcionar a este Tribunal fue la que constaba en las Actas de la Comisión de Seguimiento del Convenio, donde se relacionaban las entidades cuyas solicitudes fueron aprobadas y las que no fueron atendidas, detalladas por ámbitos y líneas de actuación. Sin embargo, la información registrada en estas actas no ha podido ser verificada por el Tribunal, puesto que, como se ha indicado, el IMSERSO no aportó los correspondientes registros de las solicitudes presentadas.

El Tribunal considera que el Convenio debió prever unas garantías mínimas de registro y conservación de todas las solicitudes presentadas. La conservación de esta documentación es obligada para que puedan ser efectuadas por los órganos de control, tanto internos como externos, las oportunas comprobaciones acerca de la adecuada concesión de las ayudas, para lo cual resulta necesaria la constancia de todas las solicitudes presentadas y no sólo de aquellas que resultaron adjudicatarias.

El tiempo de conservación de esta documentación debe armonizarse con los plazos que sobre la conservación de documentos justificantes establecen la Orden HAC/1300/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado, la Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo Básico de Contabilidad Local, o la Orden de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado.

En cualquier caso, la conservación de la documentación debe igualmente hacerse compatible con el derecho de los ciudadanos a la devolución de documentos originales, en los términos que regulan el artículo 35.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el artículo 7 del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, que regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de Registro.

El Convenio Marco no señalaba un plazo para la presentación de solicitudes, por lo que éstas fueron presentándose durante todo el período de vigencia del Convenio e incluso el Tribunal detectó solicitudes presentadas durante el primer semestre de 2001, esto es, con carácter previo a la suscripción del Convenio.

(vgr.: Ayuntamiento de Almería, Universidad Politécnica de Cataluña, Museo de Antropología Forense, Ayuntamiento de San Pere de Ribes, Ayuntamiento de Reus, etc.).

Como ya se ha señalado en el Epígrafe III.2, el Tribunal considera que los fondos gestionados a través de este Convenio Marco, reunían todos los caracteres propios de las subvenciones y ayudas públicas. A este respecto y en relación con el plazo de presentación de solicitudes, el Tribunal debe recordar que el criterio que se deduce de lo establecido en el artículo 4.3.g) del Real Decreto 2225/1993, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, refrendado posteriormente por los artículos 22 y 23.g) de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, es la necesidad de determinar un plazo de presentación de solicitudes, lo que, en el caso de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva permite la determinación de su importe mediante la comparación de las solicitudes presentadas. Este criterio es, por tanto, contrario al aplicado por el IMSERSO en la tramitación de estas solicitudes.

Los requisitos que debían reunir las solicitudes y la documentación necesaria para informar la propuesta, tampoco aparecían detallados en el Convenio Marco, sino que fueron recogidos en el «Manual de procedimientos de gestión del Convenio» elaborado, exclusivamente, por la Fundación ONCE, a pesar de que los proyectos eran cofinanciados con fondos públicos. En él se contenían unos modelos normalizados de solicitud y una relación de documentación de carácter técnico y administrativo que en cada caso era necesario aportar en función de la acción propuesta.

Los requisitos exigidos en la solicitud, que debía presentarse por la entidad con los datos identificativos y la firma de la persona responsable, eran distintos según se tratase de Planes Especiales de Accesibilidad o de Obras de Accesibilidad.

- La solicitud de ejecución de Obras exigía, además de la presentación de una memoria de las obras a realizar y planos del estado actual y del estado reformado de las actuaciones, una valoración del coste del proyecto mediante un presupuesto desglosado según los diferentes conceptos de eliminación de barreras. Sobre este coste, la Entidad debía especificar el importe de la financiación que solicitaba. Además, se exigía un certificado de cofinanciación (con algunas excepciones) que contenía el compromiso para la Entidad de aportar una parte del coste.

- En el caso de los Planes, a diferencia de las solicitudes de obras de accesibilidad, no se requería una valoración económica del proyecto ni la especificación de la financiación solicitada. Únicamente se exigió la aportación de una «memoria de contenido», para cuya elaboración por la Entidad no se proporcionaron criterios específicos, limitándose los Convenios a señalar

que debía contener la información suficiente para valorar el coste del proyecto.

Hay que señalar que entre los requisitos que debían reunir las solicitudes no se exigía la declaración por parte de la Entidades solicitantes de los fondos de no haber solicitado y recibido financiación procedente de otras Entidades públicas o privadas para el mismo proyecto. Esta circunstancia impidió al IMSERSO determinar la existencia de posibles excesos de financiación en los proyectos atendidos, así como, por ejemplo, tomar en consideración la valoración técnica realizada por otras Entidades que también hubieran otorgado financiación.

Como consecuencia de ello, existe el riesgo de que se hayan podido producir financiaciones de proyectos por encima de su coste, lo que resulta contrario a la normativa vigente, si bien este supuesto, que el IMSERSO no ha controlado, no ha sido detectado en los expedientes analizados por el Tribunal. A este respecto, hay que señalar que el artículo 81.8 del entonces vigente TRLGP, establecía en relación con las subvenciones públicas, que toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, y en todo caso, la obtención concurrente de subvenciones o ayudas, daría lugar a la modificación de la resolución de concesión de la subvención. Este mismo criterio de actuación fue recogido en los artículos 17,19 y 30 por la posterior Ley General de Subvenciones.

### III.3.2.2 Resolución de las solicitudes

Recibidas las solicitudes en el IMSERSO o en la Fundación ONCE, la documentación correspondiente a los proyectos presentados se remitía al Comité Técnico, dependiente de la Fundación ONCE, para su estudio.

La cláusula Undécima del Convenio establecía que la Comisión de Seguimiento, a través del Comité Técnico, estudiaría y daría curso a las solicitudes recibidas. La atención de los proyectos se priorizaría en función de los siguientes criterios:

- Viabilidad del proyecto de acuerdo con los dictámenes que emitan los órganos técnicos en materia de accesibilidad dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de la Fundación ONCE.

- Interés social del proyecto por la localización, en el ámbito territorial de la entidad solicitante, de centros para personas discapacitadas y otros de atención social.

- Rentabilidad social de los itinerarios accesibles propuestos.

- Carácter global del proyecto de accesibilidad, de manera que implique un conjunto de soluciones para la eliminación de las barreras arquitectónicas, urbanísticas y de la comunicación sensorial.

- Cuando se trate de estudios, se primarán aquellos proyectos referidos al término municipal en su conjun-

to y que prevean la posterior realización de obras de ejecución y desarrollo de los mismos.

- Equilibrio territorial en la solución de peticiones provenientes de las distintas Comunidades Autónomas.

Las decisiones de la Comisión de Seguimiento se contenían en las Actas de cada una de sus sesiones, en las que se distinguían los proyectos aprobados en cada ámbito de accesibilidad (planes, obras y taxis) y en cada ámbito de gestión (zonas de Objetivo 1 y fuera de Objetivo 1). Sin embargo, hay que señalar que no consta en ninguna de las Actas referencia alguna a las deliberaciones efectuadas, ni a la aplicación de los criterios

(ni de los señalados en la mencionada cláusula Undécima del Convenio ni de ningún otro) que soportasen las decisiones sobre la aceptación o rechazo de las solicitudes presentadas.

En la última Acta de cada anualidad de vigencia del Convenio, se contenía la relación de los proyectos no atendidos en ese ejercicio presupuestario.

El cuadro siguiente muestra, para cada uno de los ámbitos de gestión, el resumen de la información contenida en las Actas, sobre el número de proyectos de accesibilidad urbanística y arquitectónica (planes y obras) aprobados y no atendidos durante los tres ejercicios de vigencia del Convenio.

CUADRO N.º 4

### Solicitudes presentadas en los ejercicios 2001-2003 según las actas de la Comisión de Seguimiento

	2001			2002			2003			ACUMULADO		
	AMBITO		TOTAL	AMBITO		TOTAL	AMBITO		TOTAL	AMBITO		TOTAL
	1º	2º		1º	2º		1º	2º		1º	2º	
SOLICITUDES APROBADAS	62	49	111	105	49	154	73	50	123	240	148	388
FORMALIZADAS EN CONVENIO	51	47	98	105	49	154	73	50	123	229	146	375
Planes	12	16	28	44	20	64	20	14	34	76	50	126
Obras	39	31	70	61	29	90	53	36	89	153	96	249
NO FORMALIZADAS EN CONVENIO	11	2	13	0	0	0	0	0	0	11	2	13
Planes	4	0	4	0	0	0	0	0	0	4	0	4
Obras	7	2	9	0	0	0	0	0	0	7	2	9
SOLICITUDES NO ATENDIDAS	147	44	191	147	50	197	107	43	150	401	137	538
Planes	35	8	43	20	4	24	7	7	14	62	19	81
Obras	112	36	148	127	46	173	100	36	136	339	118	457
TOTAL SOLICITUDES	209	93	302	252	99	351	180	93	273	641	285	926

A continuación se detalla el porcentaje que supone el número de solicitudes aprobadas y no atendidas sobre el número de solicitudes presentadas, para el mismo período.

CUADRO N.º 5

### Porcentajes de solicitudes aprobadas y no atendidas según actas de la Comisión de Seguimiento

	2001			2002			2003			ACUMULADO		
	AMBITO		TOTAL	AMBITO		TOTAL	AMBITO		TOTAL	AMBITO		TOTAL
	1º	2º		1º	2º		1º	2º		1º	2º	
SOLICITUDES APROBADAS	62	49	111	105	49	154	73	50	123	240	148	388
SOLICITUDES NO ATENDIDAS	147	44	191	147	50	197	107	43	150	401	137	538
%S. APROBADAS / S. TOTAL	29,7	52,7	36,8	41,7	49,5	43,9	40,5	53,8	45,1	37,4	51,9	41,9
TOTAL SOLICITUDES TRAMITADAS	209	93	302	252	99	351	180	93	273	641	285	926

En el examen del cuadro anterior se observa que el número de solicitudes tramitadas en el ámbito primero es significativamente superior al de tramitadas en el segundo ámbito, mientras que el porcentaje de aprobaciones respecto a las solicitudes presentadas es más elevado en el segundo ámbito de gestión.

Interesa destacar, como antes se ha indicado, que el hecho de que el IMSERSO no pudiera facilitar una relación o registro de todas las solicitudes presentadas, impidió al Tribunal verificar que las consignadas en las

Actas fueran todas las solicitudes presentadas y no atendidas.

Los proyectos no atendidos se relacionaban en el Acta correspondiente al final de cada ejercicio, que distinguía los que no fueron atendidos por falta de disponibilidad presupuestaria de aquéllos que se archivaron por otras causas. El cuadro siguiente muestra el número de solicitudes no atendidas durante los tres ejercicios del Convenio Marco, clasificadas por las causas que dieron lugar a su denegación:

CUADRO N.º 6

#### Causas de denegación de solicitudes de accesibilidad urbanística y arquitectónica

CAUSA	2001	2002	2003	ACUMULADO
Documentación incompleta	40	37	56	133
Falta presupuesto	151	144	80	375
Otras causas	0	16	14	30
TOTAL	191	197	150	538

La causa denominada «Documentación incompleta» hace referencia al archivo de aquellos proyectos en los que no hubo respuesta del solicitante a los requerimientos técnicos o administrativos por causas imputables a éste.

Bajo la denominación «Otras causas» se encuadran los proyectos que se archivan definitivamente por motivos varios, como por ejemplo, la renuncia del solicitante, actuación no contemplada en el Convenio Marco, solicitudes de proyectos ya financiados por otra Entidad, etc.

Por último, los proyectos no aprobados por «Falta de presupuesto», son aquéllos que no fueron atendidos en el ejercicio «debido el elevado número de peticiones recibidas, la distribución territorial y la pronta consumición del presupuesto». Las Actas correspondientes preveían que estos proyectos se reabrían de oficio al año siguiente, salvo manifestación escrita en contrario por parte de la entidad interesada. El Tribunal constató que, durante el ejercicio 2002, obtuvieron financiación 48 solicitudes de las presentadas en el ejercicio anterior y no atendidas por falta de presupuesto, siendo así que en 2001 se rechazaron 151 por falta de presupuesto. Por su parte, durante el ejercicio 2003 se aprobaron 54 solicitudes que no habían sido atendidas en el ejercicio 2002 por esta misma causa, cuando en dicho ejercicio se denegaron 144 por falta de presupuesto.

Por tanto, no todas las solicitudes archivadas por falta de presupuesto en un ejercicio fueron atendidas en el siguiente. Sin embargo, en la documentación proporcionada a este Tribunal por el IMSERSO, relativa a

solicitudes no atendidas por falta de presupuesto que no se llegaron a aprobar, no constaba ningún escrito de renuncia de la entidad interesada.

Hay que señalar que esta previsión (reapertura de oficio de los proyectos no atendidos por falta de presupuesto) se contenía también en el acta final de 2003, pese a ser éste el último ejercicio de vigencia del Convenio, por lo que aparentemente el IMSERSO (y la Fundación ONCE) se comprometían a considerar la financiación de proyectos presentados al amparo del Convenio Marco 2002-2003 en el ámbito de un futuro Convenio Marco de colaboración. Esta posibilidad está vinculada a la circunstancia de que las solicitudes de fondos que se gestionan a través de estos convenios de colaboración, se pudiesen presentar sin plazo determinado y sin solución de continuidad, incluso con independencia de que existiera un Convenio vigente en ese momento.

A pesar de que la mayor parte de las solicitudes no atendidas lo fueron basándose en el agotamiento del presupuesto establecido en el ejercicio, lo cierto es que en ninguno de los ejercicios de vigencia del Convenio Marco (2001-2003) se agotó la totalidad de la anualidad comprometida por el IMSERSO y tanto en 2001 como en 2003 existió remanente suficiente para poder financiar otros proyectos, lo que pone de manifiesto la deficiente gestión de estos fondos públicos realizada por los entonces responsables del Instituto.

En el cuadro siguiente se pueden apreciar los remanentes de fondos no aplicados:

CUADRO N.º 7

#### Remanentes no aplicados por el IMSERSO durante la vigencia del Convenio Marco

EJERCICIO	COMPROMISOS CONVENIO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	REMANENTE
2001	11.320.626	8.035.378	3.285.248
2002	10.720.910	10.574.320	146.590
2003	10.739.895	9.539.064	1.200.831
	32.781.431	28.148.762	4.632.669

Por otra parte, el Tribunal seleccionó una muestra de 18 Entidades cuyos proyectos no fueron financiados, con el fin de analizar la documentación presentada y la razonabilidad de la decisión adoptada.

De los 18 expedientes solicitados, el IMSERSO no aportó a este Tribunal documentación alguna (ni siquiera copia de la solicitud presentada) de las siguientes entidades, todas ellas solicitantes de proyectos de obras:

CUADRO N.º 8

#### Entidades de las que el IMSERSO no aportó ninguna documentación sobre la solicitud

EJERCICIO	ENTIDAD	MOTIVO DE DENEGACIÓN
2001	AYUNTAMIENTO DE AVILES	FALTA DE PRESUPUESTO
2001	AYUNTAMIENTO DE GIRONA	FALTA DE PRESUPUESTO
2002	AYUNTAMIENTO DE GIRONA	FALTA DE PRESUPUESTO
2001	AYUNTAMIENTO DE CORVERÁ	FALTA DE PRESUPUESTO
2002	AYTO. DE LA VILLA DE LA OROTAVA	OTRAS CAUSAS

En el resto de los casos, el IMSERSO aportó únicamente el modelo de solicitud presentada por la entidad, sin que constara en la mayoría de los casos ninguna documentación relativa al proyecto (memoria, planos del proyecto, presupuesto, etc.).

En ninguno de los expedientes analizados constaba la resolución expresa conteniendo la decisión de no aprobar la financiación del proyecto solicitado, ni la pertinente motivación de la denegación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 LRJAP y PAC. En el mismo sentido se pronuncia el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de Procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, lo que debe considerarse, teniendo en cuenta que los fondos gestionados a través del Convenio Marco reunían todos los caracteres propios de las subvenciones y ayudas públicas.

La misma previsión ha sido recogida en el actual artículo 25 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, cuando regula la resolución que pone fin al procedimiento de concesión.

Los proyectos aprobados durante los tres años de vigencia del Convenio Marco por la Comisión de Seguimiento ascendieron a un total de 388, de los que 130 fueron planes y 258 obras de accesibilidad.

Ya se ha señalado que las actas de la Comisión de Seguimiento en las que se plasmaron esas aprobaciones, se limitaban a contener una relación de proyectos aprobados y denegados en cada sesión, junto con el reparto de la financiación correspondiente a cada una de las entidades participantes, sin que constase ninguna referencia a las deliberaciones efectuadas ni a los criterios utilizados, por lo que no existe constancia alguna de que las decisiones de aprobación se basaran en la aplicación de los criterios establecidos en el Convenio Marco. Por otra parte, los referidos criterios no estaban priorizados ni baremados, lo que ha impedido efectuar una valoración objetiva de los distintos proyectos presentados. Hay que señalar, una vez más, que no se estableció en el Convenio Marco un procedimiento reglado, transparente, e igualitario para la asignación de los fondos a los distintos proyectos solicitados.

Aunque no resulta posible conocer los criterios que soportaron las decisiones sobre las solicitudes presentadas, hay que señalar que la Comisión de Seguimiento del Convenio Marco no tuvo en cuenta, a la hora de la aprobación de los proyectos, ni siquiera el hecho de que la entidad solicitante ya hubiera obtenido financiación en ejercicios anteriores, y éstos estuvieran pendientes

de justificación en el momento de la aprobación, como ocurrió en los siguientes casos:

- El 7 de mayo de 2003 la Comisión de Seguimiento aprobó la solicitud presentada por el Ayuntamiento de Crevillente (Alicante) para la redacción de un plan de accesibilidad a pesar de que la entidad tenía pendiente la justificación de un proyecto de obras (Convenio singular de 11.12.2001) cuya fecha límite de justificación era el 31 de octubre de 2002.

- Lo mismo ocurrió en el caso de la solicitud del Ayuntamiento de Garrucha (Almería) para la realización de un proyecto de obras, que fue aprobada por la Comisión de Seguimiento el 20 de noviembre de 2003 aunque la entidad tenía pendiente de justificar un plan de accesibilidad (Convenio singular firmado el 11.12.2001) cuya fecha límite de justificación era también la de 31 de octubre de 2002.

- El mismo caso fue el del Ayuntamiento de El Ejido (Almería) que obtuvo la aprobación de un nuevo

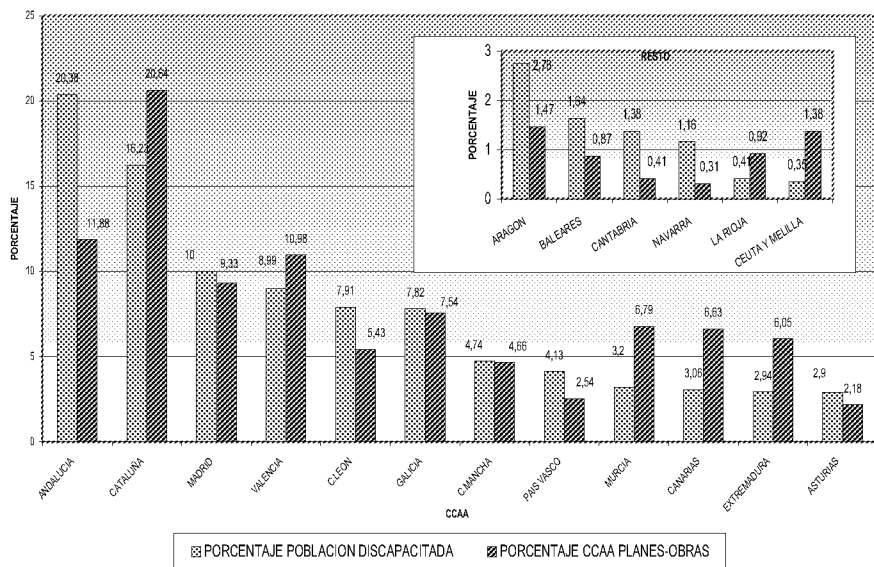
proyecto de obras por la Comisión de Seguimiento el 18 de marzo de 2003 sin haber presentado la justificación de un plan de accesibilidad cuyo Convenio singular se había firmado el 11.12.2001.

Por otra parte, con el fin de determinar la coherencia y equidad resultantes del reparto final de los fondos gestionados en el Convenio, este Tribunal puso en relación los datos relativos a las solicitudes presentadas y la financiación concedida en cada Comunidad Autónoma, con los datos de población discapacitada existente en su ámbito territorial.

El siguiente gráfico presenta el porcentaje que supone la población discapacitada de cada Comunidad Autónoma sobre el total de la población discapacitada de todo el territorio nacional, en relación con el porcentaje de financiación obtenido por cada Comunidad Autónoma sobre la financiación total, durante el período de vigencia del Convenio Marco (2001-2003).

GRÁFICO N.º 1

#### Financiación obtenida por cada Comunidad Autónoma en relación con la población discapacitada



\* Los datos sobre financiación concedida se obtuvieron de las Actas de la Comisión de Seguimiento. Por lo que se refiere a los datos que se presentan sobre población discapacitada, se han obtenido de las estadísticas contenidas en el «Libro Verde de la Accesibilidad en España», elaborado por el IMSERSO y el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Como puede apreciarse en el gráfico anterior, algunas Comunidades Autónomas obtuvieron, durante el período fiscalizado, una financiación proporcionalmente superior a la que les correspondería de acuerdo con su colectivo de población discapacitada. Son especialmente significativos los casos de la Comunidad Autónoma de Cataluña (con el porcentaje de financiación

más alto, un 20,64%, del territorio nacional y un porcentaje de discapacitados de un 16,23% en relación con la población total discapacitada de España) frente a la Comunidad Autónoma de Andalucía (con el porcentaje de discapacitados más alto del territorio nacional,

un 20,38%, y un porcentaje de financiación obtenida de un 11,88%), por lo que no parece cumplirse el último criterio que señala la cláusula Undécima del Convenio Marco que se refiere al «equilibrio territorial en la solución de peticiones provenientes de las distintas Comunidades Autónomas».

Sin perjuicio de lo anterior, debe destacarse que esta opacidad del procedimiento seguido por el IMSERSO en la determinación de las ayudas, resulta contraria a los principios de igualdad y equidad en la distribución del gasto público establecidos en los artículos 14 y 31.2 de la Constitución; así como a los principios de transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación que deben presidir la gestión de las ayudas públicas, según lo establecido en el Real Decreto 2225/1993, por el que se aprobó el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas que, como se ha indicado en el Apartado III.2 de este Informe, debió ser tenido en cuenta por el IMSERSO en la distribución de estos fondos públicos.

#### Informes técnicos sobre la solicitud presentada

La cláusula Undécima del Convenio Marco relativa a la resolución de las solicitudes presentadas por las entidades interesadas establecía que, para el estudio y priorización de los proyectos, la Comisión de Seguimiento tendría en cuenta la viabilidad de los mismos de acuerdo con los dictámenes emitidos por los «órganos técnicos en materia de accesibilidad» dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de la Fundación ONCE.

Estos órganos técnicos eran, de acuerdo con la cláusula Decimocuarta del Convenio Marco, por parte de la Administración General del Estado, el Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEPAT); y en representación de la Fundación ONCE, la sociedad Desarrollos Vía Libre, S.L. Sin embargo, a pesar de esta previsión del Convenio Marco, el «Manual de procedimientos de gestión del Convenio» encomendó la elaboración de los informes a facilitar a la Comisión de Seguimiento para basar las decisiones de aprobación de las solicitudes, con carácter exclusivo, al Grupo de Evaluación del Comité Técnico, cuya responsabilidad como ya se ha indicado, recaía, exclusivamente, en la Fundación ONCE, lo que dejaba de facto la decisión de concesión de las ayudas (financiadas con fondos públicos) en manos de una entidad privada.

Así, de acuerdo con la documentación facilitada a este Tribunal por el IMSERSO, el 19 de septiembre de 2001 la Fundación ONCE y la sociedad Desarrollos Vía Libre, S.L. (de titularidad de la Fundación ONCE), suscribieron un contrato cuyo objeto era la prestación por la citada empresa a favor de la Fundación ONCE de los servicios consistentes en la elaboración de Informes de Evaluación Inicial de carácter técnico de los proyectos de planes y de los proyectos de obras e Infor-

mes de Evaluación de Calidad de los proyectos de obras.

En virtud de lo anterior, los Informes técnicos en los que se basaron las decisiones de aprobación de las ayudas de la Comisión de Seguimiento sobre las solicitudes presentadas fueron realizados por la empresa Desarrollos Vía Libre, S.L. La intervención del CEPAT, según el IMSERSO, se limitó a fijar los criterios generales técnicos recogidos en el Convenio Marco y a evaluar las actuaciones desarrolladas por las entidades proponentes en aquellos casos en que no se consideró oportuna la evaluación por Desarrollos Vía Libre, S.L. (más tarde Fundosa Accesibilidad, S.A., como se ha indicado).

El Tribunal solicitó al IMSERSO el citado contrato de prestación de servicios firmado por la Fundación ONCE con su empresa, Desarrollos Vía Libre, S.L. por el cual esta sociedad realizaba labores asignadas al Comité Técnico en el Convenio Marco. El precio que se establecía por la realización de los Informes de Evaluación Inicial era de: 259,23 euros en el caso los de los planes y de 320,47 euros en el caso de obras. Sin embargo, en ninguno de los expedientes analizados por el Tribunal constan imputaciones de costes ni facturas de la empresa Vía Libre en concepto de elaboración de estos Informes.

Estos Informes elaborados por Desarrollos Vía Libre, S.L. determinaban la viabilidad técnica y financiera del proyecto. Pero además, en los expedientes de planes de accesibilidad, el Informe de Evaluación Inicial (elaborado por una empresa privada) establecía el presupuesto del plan, y por tanto, determinaba el importe de la financiación que posteriormente se aprobaba por la Comisión de Seguimiento del Convenio. En el caso de las obras, el Informe de Evaluación Inicial se limitaba a validar el presupuesto establecido en el proyecto presentado, y añadía el coste de calidad de las obras previsto en el contrato de la Fundación ONCE con Desarrollos Vía Libre, S.L. ya mencionado.

El Tribunal debe destacar que en todos los expedientes analizados, la aprobación de la Comisión de Seguimiento coincidió íntegramente con los importes de financiación propuestos por el Comité Técnico en los Informes de Evaluación Inicial, elaborados por la referida sociedad privada.

A pesar de que estos Informes servían de base a la aprobación de las solicitudes, en algunos expedientes analizados, que se muestran en el cuadro siguiente, el Tribunal detectó casos en los que el Informe de Evaluación Inicial tenía incluso fecha posterior a la fecha de aprobación del proyecto por la Comisión de Seguimiento. En el caso de los planes es inexplicable que la Comisión de Seguimiento pudiera conocer el importe de la financiación aprobada ya que ésta se determinaba en el propio Informe.

El IMSERSO no ha facilitado al Tribunal explicación alguna sobre la causa de estos hechos.

CUADRO N.º 9

**Relación de expedientes en los que la aprobación por la Comisión de Seguimiento es anterior al informe de evaluación inicial**

ENTIDAD SOLICITANTE	FECHA INFORME DE EVALUACIÓN INICIAL	FECHA APROBACIÓN COMISION DE SEGUIMIENTO
Ayuntamiento de Almería	22.10.2001	18.9.2001
Ayuntamiento de Ávila	15.11.2001	12.11.2001
Diputación P. de Badajoz (La Serena)	10.10.2001	18.9.2001
Universidad de Alcalá de Henares	Noviembre de 2001	18.9.2001
Ayuntamiento de Mislata	13.5.2003	12.5.2003
Ayuntamiento de Xátiva	24.12.2003	1.12.2003

En el siguiente cuadro se muestran otros expedientes detectados por el Tribunal en los que la fecha de los Informes de Evaluación Inicial fue posterior incluso a la fecha de la firma del Convenio Singular. Tampoco en

este caso el IMSERSO ha facilitado al Tribunal explicación alguna sobre la causa de estos hechos, que cuestionan gravemente la transparencia del procedimiento de adjudicación de los fondos.

CUADRO N.º 10

**Expedientes en los que el informe de evaluación inicial fue posterior a la fecha de firma del Convenio Singular de adhesión al Convenio Marco**

ENTIDAD	FECHA INFORME EVALUACIÓN INICIAL	FECHA CONVENIO SINGULAR
Ayuntamiento de Eskoriatza	12.11.2001	30.10.2001
Universidad de Alcalá de Henares	Noviembre 2001	23.10.2001
Ayuntamiento de Xátiva	24.12.2003	9.12.2003

Además, en los expedientes de obras analizados, el Tribunal detectó casos, en los que los Informes de Evaluación Inicial contenían una valoración positiva del proyecto presentado, pero condicionada a la subsanación por parte de la entidad solicitante de deficiencias de carácter técnico. Cuando la entidad subsanaba estas deficiencias, el Grupo de Evaluación hacía una nueva evaluación del proyecto y se realizaba el

denominado «Anexo al Informe de Evaluación Inicial». En algunos casos, como muestra el cuadro siguiente, la solicitud presentada por la entidad fue aprobada por la Comisión de Seguimiento antes de la elaboración de este Anexo, por lo que se aprobaron proyectos y se suscribieron convenios que presentaban deficiencias técnicas que, en ese momento, no habían sido subsanadas.

CUADRO N.º 11

**Relación de convenios cuyo anexo al informe de evaluación inicial fue posterior a su aprobación en Comisión de Seguimiento**

ENTIDAD	FECHA INFORME EVALUACIÓN INICIAL	FECHA ANEXO INFORME EVALUACIÓN INICIAL	FECHA APROBACIÓN COMISION DE SEGUIMIENTO	FECHA CONVENIO SINGULAR
Universidad de Alcalá de Henares	Noviembre de 2001	Enero de 2002	18.9.2001	23.10.2001
Ayuntamiento de Castellón de la Plana	Septiembre de 2001	Noviembre de 2001	18.9.2001	7.11.2001
Ayuntamiento de Pontevedra	29.11.2001	3.4.2002	9.1.2002	26.3.2002

ENTIDAD	FECHA INFORME EVALUACIÓN INICIAL	FECHA ANEXO INFORME EVALUACIÓN INICIAL	FECHA APROBACIÓN COMISION DE SEGUIMIENTO	FECHA CONVENIO SINGULAR
Ayuntamiento de Cartagena	13.5.2003	31.12.2003	12.5.2003	16.5.2003
Ayuntamiento de Murcia	28.3.2003	2.3.2004	7.5.2003	16.5.2003
Ayuntamiento de Manises	12.5.2003	24.6.2004	12.5.2003	22.5.2003
Ayuntamiento de Mislata	13.5.2003	3.3.2004	12.5.2003	22.5.2003

A la vista de las incidencias señaladas, en estos casos quedaba desvirtuada la función de propuesta técnica y financiera que serviría a la Comisión de Seguimiento del Convenio para basar sus decisiones de aprobación, lo que afecta, asimismo, a la transparencia del procedimiento de adjudicación de los fondos.

Al margen de lo anterior, hay que señalar que, en el análisis de los expedientes obrantes en el IMSERSO, correspondientes a proyectos para la elaboración de Planes de accesibilidad, el Tribunal observó que, en la práctica, el Informe de Evaluación, se configuró como una oferta de la Fundación ONCE a la entidad interesada, para que la redacción del Plan se realizara a través de los servicios de su consultora Desarrollos Vía Libre, S.L.

El Tribunal ha constatado que en los expedientes analizados correspondientes a los ejercicios 2001 y 2002, en los Informes de Evaluación Inicial, aparece sistemáticamente el siguiente párrafo «La Fundación ONCE cuenta con un equipo de técnicos especializados en proyectos de supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas, en el transporte y en la comunicación sensorial para la mejora de la accesibilidad al medio físico. Durante once años de currículo profesional este equipo ha redactado más de 200 Planes de Accesibilidad que actualmente se están desarrollando en muchos municipios españoles, consiguiendo con ello pueblos y ciudades más habitables y con mayor calidad de vida».

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que esta práctica podría infringir la actual normativa sobre libre concurrencia, pues es evidente la distorsión que en ésta se produce al tratarse de una sociedad perteneciente a un grupo que participa en la decisión de concesión de la ayuda y en la posterior aceptación de la justificación de la aplicación de los fondos, por lo que este Tribunal pondrá estos hechos en conocimiento del Tribunal de Defensa de la Competencia.

**Determinación de la participación financiera**

La determinación del importe de la participación económica de cada una de las entidades en cada proyecto aprobado se plasmaba, como se ha indicado, en las Actas de la Comisión de Seguimiento cuando el proyecto era aprobado por ésta.

De la misma manera que el IMSERSO no ha facilitado al Tribunal documentación acreditativa de los cri-

terios utilizados en la aprobación de las ayudas, tampoco ha facilitado los criterios utilizados para cuantificar la aportación financiera de cada una de las partes, ya que no mantuvieron un porcentaje constante de participación en cada uno de los proyectos e incluso existieron proyectos en los que no se preveía aportación económica de alguna de las Entidades (IMSERSO, Fundación ONCE o entidad solicitante).

Por lo que se refiere al primer ámbito de gestión, la determinación de la participación financiera de las entidades, según la cláusula Sexta del Convenio Marco, venía establecida por el programa Operativo de Lucha contra la Discriminación. El Tribunal verificó que la aportación del FEDER siempre supuso el 70% del importe total de cada uno de los proyectos, pero el porcentaje de participación del resto de las entidades (IMSERSO, Fundación ONCE y Entidades solicitantes) fue variable.

La Fundación ONCE no aportó financiación en 21 proyectos correspondientes al ejercicio 2001 y en 10 correspondientes a 2002. En ellos el porcentaje de participación del IMSERSO fue del 20% y el de las Entidades Locales, ascendió a un 10%. En los casos donde sí hubo aportación por parte de todas las entidades los porcentajes de financiación de la Fundación ONCE y del IMSERSO no fueron constantes, por lo que el esfuerzo inversor exigido a las Entidades no fue igualitario (osciló entre un 5% y un 12% del coste total del proyecto).

En el segundo ámbito de gestión, que carecía de financiación del FEDER, el Convenio Marco establecía que los límites de la participación económica de cada Entidad los decidiría la Comisión de Seguimiento a través de acuerdos sobre «pagos por compensación» entre las Entidades participantes.

Este sistema de pagos por compensación consistió en que tanto el IMSERSO como la Fundación ONCE suscribieron convenios singulares en los que, según acuerdo de la Comisión de Seguimiento, una de las dos entidades asumía la cuota correspondiente a la otra, que no realizaba en este caso, una aportación de fondos efectiva. La falta de aportación en unos convenios se compensaba con una aportación mayor en otros suscritos en el mismo ejercicio, resultando así cumplidos los compromisos globales de aportación.

En este ámbito de gestión, junto a Entidades Públicas (Universidades y Entidades Locales) de regiones fuera de

Objetivo 1, se financiaron con cargo al Convenio Marco, proyectos para la ejecución de obras o redacción de planes cuyos destinatarios fueron entidades privadas. Aunque en estos casos el IMSERSO no realizó aportación efectiva de fondos, asumiendo la Fundación ONCE su cuota, en virtud del sistema de «pagos por compensación», la Fundación ONCE no realizó aportación de fondos en otros con-

venios, por lo que el resultado final fue que el IMSERSO también financió proyectos a entidades privadas.

Hay que señalar que en muchos de los casos en que las destinatarias de los fondos fueron entidades privadas, no se les exigió participación económica en el proyecto. En el siguiente cuadro se muestran los convenios en los que se produjo esta situación:

CUADRO N.º 12

**Proyectos correspondientes al segundo ámbito de gestión financiados exclusivamente por la Fundación ONCE**

AÑO	CC.AA.	ENTIDAD	IMSERSO	F. ONCE	ENTIDAD	TOTAL
2001	MADRID	Museo de Antropología Forense	0,00	34.185,93	0,00	34.185,93
2001	MADRID	Colegio Luis Vives (I)	0,00	70.479,11	0,00	70.479,11
2001	MADRID	Colegio Luis Vives (II)	0,00	126.985,09	0,00	126.985,09
2001	CATALUÑA	Abadía de Montserrat	0,00	151.476,52	0,00	151.476,52
2001	MADRID	C. N. S. E. Viabilidad centro interpretación	0,00	18.030,36	0,00	18.030,36
2001	MADRID	C. N. S. E. Servicio de Interpretación	0,00	36.060,73	0,00	36.060,73
2001	MADRID	C. N. S. E. Estudio sobre Planes	0,00	90.151,82	0,00	90.151,82
2002	MADRID	Centro Internacional Carlos V	0,00	43.201,20	0,00	43.201,20
2002	C. LEON	ASPAYM Castilla y León	0,00	172.217,65	0,00	172.217,65
2002	MADRID	Centro Internacional Carlos V	0,00	2.863,66	0,00	2.863,66
2002	CATALUÑA	Coordinadora de Diseño para todos	0,00	109.500,00	0,00	109.500,00
2002	MADRID	C. N. S. E.	0,00	136.202,00	0,00	136.202,00
2003	MADRID	PREDIF	0,00	106.976,63	0,00	106.976,63
2003	MADRID	Fundación Rogelio Segovia Estudio	0,00	9.238,24	0,00	9.238,24
2003	CATALUÑA	Coordinadora de Diseño para todas las personas	0,00	67.000,00	0,00	67.000,00
2003	C. LEON	ASPAYM – Castilla y León	0,00	95.353,16	0,00	95.353,16
2003	MADRID	C. N. S. E. Fundación - Estudio	0,00	136.202,42	0,00	136.202,42
		<b>TOTAL</b>	<b>0,00</b>	<b>1.406.124,52</b>	<b>0,00</b>	<b>1.406.124,52</b>

Por todo lo indicado hasta este momento respecto del procedimiento aplicado para la tramitación y resolución de las solicitudes presentadas por las entidades interesadas en recibir financiación para proyectos de accesibilidad urbanística y arquitectónica, el Tribunal considera que:

- En primer lugar, como ya se ha señalado, la naturaleza de los fondos gestionados por el Convenio aconseja que la gestión de estos fondos se realice teniendo en cuenta los procedimientos contemplados legalmente para la concesión de ayudas y subvenciones públicas.

- El mecanismo de gestión utilizado por el IMSERSO, esto es, la celebración de un Convenio Marco con la Fundación ONCE, pivota en torno a la selección de planes y obras para la ejecución de proyectos de accesibi-

lidad y la firma de los correspondientes convenios singulares con las entidades proponentes seleccionadas. En la medida en que no eran públicos (no fueron objeto de publicidad alguna) ni los plazos en que podían presentarse las ayudas, ni los montantes a los que éstas podían ascender, ni los criterios objetivos de valoración, ni la baremación o la puntuación con la que habrían de ser valorados los proyectos, ni las formas en que habría de justificarse su ejecución, la promoción de la concurrencia en condiciones de igualdad para todas las posibles entidades interesadas, resultó ser, en términos objetivos, inexistente.

- Ni en el Convenio Marco ni fuera de él, se estableció un procedimiento reglado que garantizase la igualdad y transparencia en la obtención de la financiación otorgada, existiendo el riesgo de que se produjeran

discriminaciones en la aprobación de las solicitudes presentadas. Idéntica situación se produce a la hora de enjuiciar el sistema convenido para la valoración y selección de los proyectos, sujetos a la apreciación de unos órganos privados (el Comité Técnico) o semi-privados (la Comisión de Seguimiento) con arreglo a unos criterios genéricos contemplados en la Cláusula Undécima del Convenio, y con aplicación de unos baremos o métodos de valoración no conocidos, en contra, de nuevo en este caso, de los principios de publicidad, objetividad, transparencia, igualdad.

- El procedimiento derivado del Convenio, contrasta nítidamente con la estricta exigencia de estos principios que impone la ley en los procedimientos para la concesión de subvenciones.

Así, el artículo 81 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria establecía que las subvenciones se otorgarán bajo los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, y el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de Procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, señala que las resoluciones dictadas en estos procedimientos deben ser motivadas, debiendo quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución adoptada.

Estos mismos principios han sido refrendados posteriormente por el artículo 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, actualmente en vigor, que prevé que las bases reguladoras de las subvenciones recojan los criterios objetivos para su determinación y, en su caso, la ponderación de los mismos, así como los criterios para la determinación de la cuantía de la subvención. Asimismo, el artículo 8.3 de la citada Ley establece que la gestión de las subvenciones se realizará de acuerdo con los principios de transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, así como los criterios de eficacia y eficiencia, principios que no han sido tomados en consideración por el IMSERSO en la gestión de los fondos públicos destinados a esta finalidad.

- Por ello, en caso de que se mantenga el sistema de gestión actual, a través de un Convenio Marco entre el IMSERSO y la Fundación ONCE, este Convenio debería incluir medidas que garantizasen el cumplimiento

de los mencionados principios de publicidad, objetividad, transparencia e igualdad y evitaran las deficiencias antes indicadas.

### III.3.2.3 Convenio Singular de adhesión al Convenio Marco de colaboración

Una vez aprobado el proyecto en la Comisión de Seguimiento, ésta proponía a los órganos de decisión del IMSERSO y de la Fundación ONCE (los Directores Generales respectivos) la firma de un Convenio de colaboración singular con la entidad beneficiaria del correspondiente proyecto, en el que se materializaba la adhesión de ésta al Convenio Marco, en los términos establecidos por el correspondiente acuerdo de la referida Comisión.

Además, en los casos en los que existió financiación de la Comunidad Autónoma de pertenencia de la entidad solicitante, también lo suscribió un representante de ésta. Se ha observado que algunos convenios singulares, todos ellos correspondientes a las Comunidades Autónomas de Valencia y Murcia fueron firmados sin que ello fuese necesario, además de por el Director General del IMSERSO, competente exclusivo en la materia en virtud del artículo 95 de la Ley General de la Seguridad Social, por el entonces Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.

De acuerdo con lo establecido en el Convenio Marco, el Convenio singular determinaba los aspectos particulares de la relación entre las Instituciones participantes y fijaba el importe exacto de las aportaciones respectivas. Además, en él se regulaba la forma de pago de las aportaciones de la Fundación ONCE y del IMSERSO a la entidad solicitante y se recogían las exigencias respecto al seguimiento de las actuaciones previstas y a la justificación del gasto.

Hay que señalar que no todas las solicitudes aprobadas por la Comisión de Seguimiento se materializaron en la firma de un Convenio singular. Algunas no se llegaron a formalizar por renuncia de la Entidad y otras se formalizaron en el ejercicio siguiente al de su aprobación.

Durante el período de vigencia del Convenio Marco (2001-2003) se firmaron los siguientes Convenios Singulares:

CUADRO N.º 13

**Detalle del número de convenios singulares firmados durante el período de vigencia del Convenio Marco (2001-2003)**

EJERCICIO	1º ÁMBITO			2º ÁMBITO			TOTAL
	PLANES	OBRAS	TOTAL	PLANES	OBRAS	TOTAL	
2001	12	39	51	16	31	47	98
2002	44	61	105	20	29	49	154
2003	20	53	73	14	36	50	123
<b>TOTAL</b>	<b>76</b>	<b>153</b>	<b>229</b>	<b>50</b>	<b>96</b>	<b>146</b>	<b>375</b>

Los gráficos siguientes muestran la distribución territorial (por cada Comunidad Autónoma) del porcentaje de financiación asignado mediante la firma de los

convenios singulares, sobre el total de los fondos previstos en cada ámbito de gestión durante el período de ejecución del Convenio Marco:

GRÁFICO N.º 2

### Primer ámbito de gestión (con financiación FEDER, sólo regiones Objetivo 1)

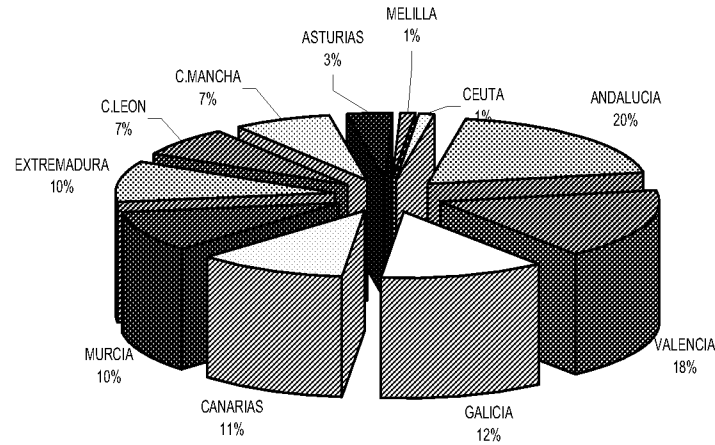
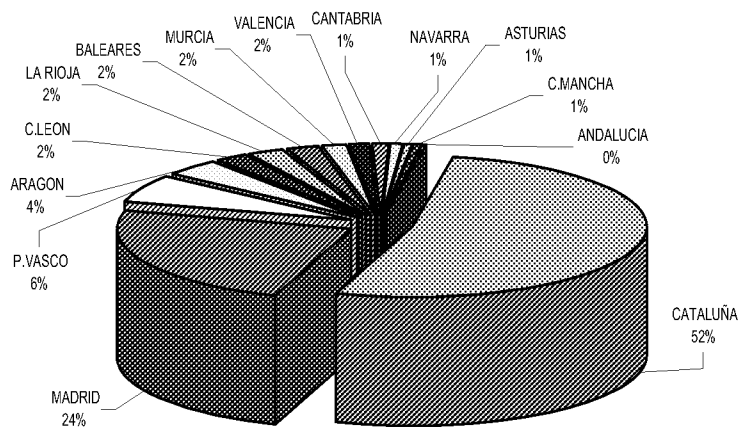


GRÁFICO N.º 3

### Segundo ámbito de gestión (sin financiación FEDER)



El contenido de la colaboración acordada en los convenios singulares consistió, de acuerdo con lo previsto en el Convenio Marco, en la ejecución de un proyecto de obras o en la redacción de un plan de accesibilidad. Sin embargo, durante el período de vigencia del Convenio Marco se suscribieron también convenios singulares que preveían actuaciones distintas de las anteriores: así, a título de ejemplo, los convenios suscritos en 2003 con la Mancomunidad de Municipios

del Valle del Ricote y con el Ayuntamiento de Xátiva, para la adquisición de un autobús adaptado para la accesibilidad de minusválidos y para la adquisición de un tren turístico adaptado, respectivamente, lo que plantea una duda razonable sobre la cobertura de esta actuación en el Convenio Marco.

Por otra parte, en el clausulado de los convenios no se describía la actuación concreta a realizar, sino que la determinación del objeto se realizaba mediante una

remisión al proyecto presentado por la entidad (un proyecto de obras o una memoria técnica en los planes) en la solicitud.

No obstante lo anterior, en el caso de los planes de accesibilidad, la memoria técnica no la presentaba la entidad, sino que se contenía en el propio Informe de Evaluación Inicial elaborado por la sociedad Desarrollos Vía Libre, S.L., que también establecía el importe del coste del proyecto.

En el caso de las obras, el proyecto de ejecución presentado por la Entidad y aprobado por la Comisión de Seguimiento, podía sufrir modificaciones posteriores a la firma del Convenio singular, tanto por lo que se refiere a las concretas obras previstas, como al coste de las mismas, sin que esto diera lugar a una nueva y necesaria aprobación por la Comisión de Seguimiento del nuevo proyecto y el nuevo coste, así como a la correspondiente revisión de la participación financiera correspondiente a cada entidad. Si se producía una nueva valoración del proyecto por el Grupo de Evaluación del Comité Técnico mediante un Anexo al Informe de Evaluación Inicial ya mencionado.

Esta falta de aprobación por la Comisión de Seguimiento de las modificaciones de los proyectos atenta gravemente contra el principio de objetividad, y pone en evidencia de nuevo, el ya de por sí insuficiente control del IMSERSO sobre la aplicación de estos fondos públicos. Piénsese en el riesgo de presentación de proyectos ficticios que luego podían ser sustancialmente modificados, incumpliendo las condiciones en que se aprobó la concesión de los fondos públicos, y todo ello, sin que el IMSERSO, a quien corresponde la responsabilidad de su correcta aplicación, tuviera noticia alguna.

Además, los convenios singulares establecían la forma en que se harían efectivas las aportaciones de cada una de las entidades firmantes. A diferencia del resto de las entidades, el IMSERSO realizaba anticipadamente el pago de su aportación y en su caso la del FEDER. Sin embargo, tanto la Fundación ONCE como la entidad destinataria del proyecto efectuaban sus respectivas aportaciones a la entrega de conformidad del Plan, Proyecto o Estudio o a la finalización de las obras.

Las aplicaciones presupuestarias con cargo a las que el IMSERSO realizó sus aportaciones eran la 3138.7600 «Transferencias a Corporaciones Locales» cuando las destinatarias de los fondos eran Corporaciones Locales y la 3138.7490, «Otras Transferencias a Sociedades mercantiles, entidades empresariales y otros organismos públicos» cuando eran Universidades.

#### III.3.2.4 Ejecución de los proyectos de Planes y Obras de Accesibilidad

El clausulado de los Convenios singulares establecía un período de efectividad para la ejecución de los proyectos hasta el 31 de diciembre del año de su firma, y un plazo para presentar la justificación de la realiza-

ción de los proyectos, que se extendía hasta el 31 de octubre del ejercicio siguiente.

Puesto que el período de efectividad de los convenios singulares se computaba desde el momento de su firma, hay que señalar que, en el primer ejercicio de vigencia del Convenio Marco, el tiempo del que dispusieron las entidades para la tramitación de los convenios singulares y la ejecución de los proyectos fue muy escaso, debido a que aquél se formalizó a mediados del ejercicio (el 24 de julio de 2001). Como consecuencia de ello, los primeros convenios singulares fueron suscritos el 23 de octubre y el último el 17 de diciembre del citado ejercicio. También en 2002 y 2003 se suscribieron convenios singulares durante los últimos meses del ejercicio, incluso a mediados del mes de diciembre.

Esta circunstancia impidió a las entidades beneficiarias de los proyectos cumplir los plazos de efectividad previstos en los convenios singulares. Hay que tener en cuenta que, en dicho plazo, las Entidades Públicas debían tramitar los correspondientes expedientes de contratación y después ejecutar las obras o redactar los planes de accesibilidad en el tiempo previsto en el proyecto. En los casos citados de convenios singulares suscritos a mediados de diciembre del ejercicio correspondiente, las entidades sólo dispusieron de 15 días para la ejecución de los proyectos. Como consecuencia de lo señalado, el Tribunal detectó que en el 90% de los expedientes analizados, la fecha de las facturas justificativas de la ejecución de los proyectos estaba fuera del plazo de efectividad señalado.

Además, hay que señalar la desproporción existente entre el plazo efectivo de que dispusieron las entidades para realizar el plan o las obras de accesibilidad, y el plazo previsto en los convenios singulares para presentar la justificación de los proyectos: hasta el 31 de octubre del año siguiente, lo que no parece razonable.

#### III.3.2.4.1 Ejecución de los Planes de Accesibilidad

La actuación consistente en la realización de un Plan Especial de Accesibilidad (Plan/Estudio/Proyecto) tenía por objeto la redacción de un documento con vocación de servir de instrumento para la eliminación de barreras urbanísticas y arquitectónicas, fundamentalmente en el ámbito municipal, mediante la elaboración de un diagnóstico de la situación y la propuesta de las correspondientes soluciones técnicas. La finalidad última de este documento era que la Entidad incorporase en su planificación y presupuesto futuro las inversiones necesarias para la puesta en marcha total o parcial de las soluciones propuestas en el Plan.

La aplicación de los fondos percibidos para este tipo de actuación se materializaba, con carácter general, mediante la contratación de una empresa especializada en estos trabajos.

La cláusula Decimocuarta del Convenio Marco establecía que la redacción de los planes de accesibilidad «se realizará por las firmas, profesionales o equipos de

profesionales que, a juicio de la Comisión de Seguimiento del Convenio resulte aconsejable por su experiencia y conocimientos en materia de arquitectura accesible. La contratación para la redacción de estudios objeto del convenio podrá realizarse de común acuerdo con el resto de las partes, cualquier entidad de las que firman el Convenio». Esta disposición se contenía también en el clausulado de todos los convenios singulares suscritos para la redacción de planes.

El Tribunal solicitó al IMSERSO información relativa a los procedimientos utilizados (por la Comisión de Seguimiento de la que formaba parte), en la selección de las empresas adjudicatarias de los contratos de asistencia técnica para la redacción de planes de accesibilidad, así como acreditación de los acuerdos para la contratación a los que hacía referencia el Convenio Marco.

A este respecto, el IMSERSO manifestó que no disponía de información relacionada con las contrataciones. En cuanto a los acuerdos por los que se encomendaban a una de las entidades la contratación del proyecto, manifestó que la práctica habitual era un acuerdo tácito entre las partes, por el que una de ellas asumía la contratación de dicha asistencia técnica. El Tribunal comprobó que en la documentación contenida en los expedientes analizados no constaba información sobre los procedimientos de contratación.

Sin embargo, en el análisis de la documentación justificativa de los planes (facturas) se observó que, en la mayor parte de los casos, la redacción del plan de accesibilidad había sido encomendada y realizada por la empresa Desarrollos Vía Libre, S.L. (posteriormente absorbida por Fundosa Accesibilidad, S.A.), que como ya se ha señalado a lo largo de este Informe era una sociedad instrumental de la Fundación ONCE, y por añadidura, el órgano técnico responsable de informar sobre la viabilidad tanto técnica como financiera de las solicitudes presentadas, lo que podría afectar, como se ha indicado, al efectivo cumplimiento del principio de libre concurrencia, debido a la posición de privilegio que en el proceso de contratación de estos planes mantiene la sociedad Desarrollos Vía Libre, S.L.

De acuerdo con la documentación que obraba en el IMSERSO, estas facturas se giraban por la empresa Desarrollos Vía Libre, S.L., contra la propia Fundación ONCE y en algunos casos, al requerir el IMSERSO a la entidad destinataria del plan la documentación justificativa de su pago, ésta sólo pudo acreditar haber transferido los fondos a la Fundación, habiendo delegado en ella la selección del contratista, la contratación y consiguientemente el pago. Por este motivo algunas Entidades Locales se dirigieron a la Fundación ONCE solicitándole duplicados de dichas facturas con el fin de poder presentarlas al IMSERSO.

Por todo ello, el Tribunal solicitó, a través del IMSERSO, a la propia Fundación ONCE, la relación de todos los contratos para la redacción de planes de accesibilidad formalizados por ella como entidad con-

tratante, en virtud de lo estipulado en la Cláusula Decimocuarta del Convenio, así como los documentos acreditativos de la habilitación concedida por las entidades beneficiarias de los mismos, en virtud de la cual se delegaba en la Fundación ONCE la contratación.

Sin perjuicio de lo anterior, el IMSERSO proporcionó al Tribunal una relación certificada de las empresas adjudicatarias de los planes de accesibilidad realizados durante la vigencia del Convenio Marco de las que tenía conocimiento a través de las justificaciones de gastos presentadas por las Entidades Locales.

Por último, el Tribunal realizó una circularización sobre una muestra de convenios suscritos por Entidades Locales destinatarias de planes de accesibilidad en la que, entre otra información, se les solicitaba que especificaran el procedimiento de contratación y el contrato formalizado en su caso para la redacción del plan.

Del análisis de la documentación anterior el Tribunal obtuvo los siguientes resultados:

1. Durante los ejercicios 2001 y 2002, la Fundación ONCE realizó, con apoyo en la Cláusula Decimocuarta del Convenio, la selección del contratista y la formalización de los contratos sistemáticamente con la empresa de su propiedad Desarrollos Vía Libre, S.L., en virtud de una «delegación» por la Entidad beneficiaria de los fondos, en 66 de los 91 planes ejecutados en el conjunto de estos dos ejercicios. Esto supuso que la sociedad instrumental de la Fundación ONCE obtuviera contratos por valor de 4.358.978 euros. Al haber obtenido estos contratos sin concurrencia con otras empresas, no se produjeron bajas de adjudicación.

A este respecto hay que señalar que la Fundación desempeñó un activo papel en la promoción de su empresa como contratista, a través de escritos dirigidos a las Entidades Locales, en los que se les informaba de que el procedimiento más rápido de contratación era la delegación a su favor, y se les solicitaba al efecto, la remisión de la autorización precisa por parte del Ayuntamiento. En los escritos mencionados se advertía, además, que la redacción del plan no podía ser realizada en ningún caso por los arquitectos municipales. Una vez obtenida la delegación de contratación de la Entidad Local, la Fundación ONCE, a través del Comité Técnico, le solicitaba que transfiriera a una cuenta bancaria de titularidad de la propia Fundación, las cantidades recibidas para la ejecución del plan (aportación del IMSERSO con la parte correspondiente a FEDER, en su caso) y la comprometida por la propia Entidad.

En el escrito de solicitud se establecía que la Fundación ONCE recibía las cantidades «como entidad encargada de la gestión del convenio y con el fin de hacer frente, en nombre de todas las entidades implicadas a los distintos pagos derivados de la ejecución del citado convenio». A continuación, la Fundación formalizaba el correspondiente contrato de servicios con su socie-

dad instrumental y efectuaba el pago de las facturas presentadas por ésta.

Esto constituye una muestra más, de que la identidad existente entre la Fundación ONCE (gestora del Convenio Marco), el Comité Técnico y la empresa Desarrollos Vía Libre (más tarde Fundosa Accesibilidad), que operaba simultáneamente como órgano de asesoramiento técnico y como empresa contratada para la ejecución de los Planes, se tradujo en una posición de preeminencia por parte de la Fundación en todo el proceso de asignación y aplicación de los fondos, que terminaban en poder de su Grupo empresarial.

Una vez realizada la redacción del Plan por la empresa Desarrollos Vía Libre, S.L. (más tarde Fundosa Accesibilidad), la propia empresa se lo remitía tanto a la Entidad destinataria como al IMSERSO.

#### CUADRO N.º 14

##### Financiación por entidades de los Planes de Accesibilidad contratados por la Fundación ONCE con su empresa por delegación

EJERCICIO	Nº PLANES Vía Libre/ Fundosa Accesibilidad	FEDER	IMSERSO	F.ONCE	ENTIDADES	CC. AA.	TOTAL PLANES
2001	21	604.998,64	90.234,95	405.322,50	220.824,10	0,00	1.321.380,19
2002	45	1.856.353,70	410.118,95	348.349,74	49.846,53	372.928,92	3.037.597,84
<b>TOTAL</b>	<b>66</b>	<b>2.461.352,34</b>	<b>500.353,90</b>	<b>753.672,24</b>	<b>270.670,63</b>	<b>372.928,92</b>	<b>4.358.978,03</b>

Sin perjuicio de lo anterior, debe destacarse que esta práctica de delegación de la contratación, que estuvo vigente durante los dos primeros años de vigencia del Convenio, 2001 y 2002, suponía de facto que las Entidades destinatarias de los fondos (principalmente Entidades Locales) delegaran dicha contratación a favor de la Fundación ONCE. Sin embargo, estas Entidades están sujetas al TRLCAP y por tanto a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación que informan la contratación pública. En este sentido, debe señalarse que las facultades que el ordenamiento jurídico confiere a las entidades y órganos públicos para contratar, forman parte de las potestades de que son titulares y que por definición son irrenunciables y por tanto indelegables en otra entidad y mucho menos aún de naturaleza privada (artículos 12.1 y 13 de la Ley 30/1992).

Así, la delegación de la contratación por parte de una Entidad pública en la Fundación ONCE es radicalmente contraria a Derecho y en cualquier caso, por vía de Convenio no cabe excepcionar la aplicación de normas de obligado cumplimiento, como es en este caso el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Por tanto, los contratos celebrados por la Fundación ONCE con su propia empresa instrumental Desarrollos Vía Libre, S.L. (o Fundosa Accesibilidad, S.A., tras la

Las facturas pagadas quedaban en poder de la Fundación ONCE, por lo que se dio la paradoja de que el IMSERSO tenía en su poder el plan realizado remitido por Vía Libre, S.L., pero cuando requería la justificación de la aplicación de los fondos a las Entidades, éstas sólo podían acreditar haber realizado la transferencia de las aportaciones a la Fundación ONCE. En algunos casos, a indicación del propio IMSERSO, las Entidades se dirigieron a la Fundación solicitando duplicados de las facturas para, a su vez, remitirlas al IMSERSO.

En el siguiente cuadro se muestran los importes de los convenios suscritos para la redacción de planes cuya ejecución fue contratada por la Fundación ONCE con su sociedad instrumental, y el importe de la participación financiera de cada una de las Entidades.

absorción de aquella por ésta), en nombre de distintas entidades de naturaleza pública (fundamentalmente Ayuntamiento) y al amparo de la Cláusula Decimocuarta del Convenio, constituyen un paradigma de la contratación celebrada al margen de los citados principios que informan la contratación pública<sup>14</sup>.

2. A este respecto debe señalarse que así como en el ejercicio 2001 todas las contrataciones de planes se hicieron directamente por la Fundación ONCE a favor de su empresa Desarrollos Vía Libre, S.L., (como, por otra parte, era de suponer), mediante la obtención de las delegaciones referidas, durante el ejercicio 2002 se produjeron casos en los que las Entidades Locales realizaron esta contratación por sí mismas a través de los procedimientos establecidos en el TRLCAP, por lo que algunos planes fueron contratados con otras empresas, distintas de las de la Fundación. Hay que señalar que Desarrollos Vía Libre, S.L. también participó en esos procedimientos en concurrencia con otras ofertantes, ya bajo la denominación de Fundosa Accesibilidad, S.A.

<sup>14</sup> Por tanto, el Convenio no sólo supuso una desvinculación formal con la legislación que debió haberse aplicado y no se aplicó, sino una quiebra material de los principios sustantivos informadores de la gestión de subvenciones y de la contratación pública, es decir, los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación.



3. Durante el ejercicio 2003, se abandonó el sistema de delegación en la Fundación ONCE y la contratación se realizó directamente por las Entidades Locales titulares de los proyectos, de acuerdo con la normativa de contratación pública a la que están legalmente sometidas. No obstante lo anterior, la sociedad instrumental de la Fundación ONCE siguió obteniendo contratos a través de su participación en los procedimientos convocados por las Entidades. De acuerdo con la relación de empresas adjudicatarias proporcionada por el IMSER-SO a este equipo de fiscalización, al menos en 12 de los 27 convenios de planes formalizados en 2003, el contrato fue adjudicado a la empresa Fundosa Accesibilidad y en uno de los casos, a otra empresa del Grupo Fundosa, denominada Fundetel.

Hay que señalar a este respecto, que el IMSER-SO desconocía la identidad del adjudicatario del correspondiente contrato en varios de los convenios suscritos, lo que pone de manifiesto la debilidad del control que ejercía.

Asimismo, en la documentación solicitada a las Entidades locales circularizadas a través de la cual se obtuvo información sobre los procedimientos de contratación, el Tribunal detectó, además, las siguientes incidencias:

- El Ayuntamiento de Cáceres convocó un concurso abierto para la redacción del plan previsto en el Convenio Singular de 20 de febrero de 2003, teniendo como presupuesto de licitación el importe total de la financiación prevista en el Convenio (126.000 euros). Presentaron ofertas varias empresas, entre ellas Fundosa Accesibilidad, S.A., resultando ésta adjudicataria por un importe de 100.800 euros. Se obtuvo por tanto una baja de adjudicación del 20% del presupuesto de licitación (25.200 euros).

Sin embargo, una de las empresas licitadoras, Fonollá Arquitectura, S.L., presentó alegaciones por entender que existía causa de incompatibilidad determinante de la inadmisión de la oferta presentada por Fundosa Accesibilidad, S.A., alegaciones que fueron desestimadas por el Ayuntamiento. El contrato se firmó entre el Ayuntamiento y Fundosa, el 4.6.2004, con un plazo de ejecución de 90 días naturales a contar desde su firma. Fundosa remitió el plan realizado al Ayuntamiento el 28.12.2004 y presentó una factura por el importe total de fecha 24.12.2004, que fue abonada por el Ayuntamiento el 14.7.2005.

Con fecha de 22.7.2005, se firmó un nuevo contrato con Fundosa, para la redacción de un nuevo proyecto de accesibilidad en la Plaza de América y Avenida de España, por el importe del remanente de 25.200 euros resultante en la adjudicación del plan objeto del Convenio. Con este fin, por Resolución de la Alcaldía-Presidencia de 5.7.2005, se tramitó la nueva contratación como un modificado del contrato formalizado para la ejecución del Convenio. Este modificado es, en opinión de este Tribunal, un contrato nuevo, formalizado

6 meses después de terminada la ejecución del principal, con la finalidad de no devolver el remanente de la financiación prevista en el Convenio singular firmado.

Al margen de lo anterior, el Ayuntamiento de Cáceres no acreditó haber recibido la aportación correspondiente de la Fundación ONCE, por importe de 15.120 euros.

- Por otra parte, en el caso del Convenio suscrito en este mismo ejercicio 2003 por la Mancomunidad de Salnes, la Entidad ya había delegado la contratación en la Fundación ONCE para un plan de 2002 que había redactado Desarrollos Vía Libre, S.L. En 2003 convocó un concurso público para la contratación de otro plan, por importe de 211.120 euros en el que presentó oferta Fundosa Accesibilidad, S.A. De nuevo esta oferta fue impugnada por una de las empresas licitadoras basándose en que Fundosa Accesibilidad, S.A. actuaba como órgano decisorio mediante su intervención en la Comisión de Seguimiento (a través de la Fundación ONCE) y en el Comité Técnico. No obstante lo anterior, el contrato se adjudicó a Fundosa por importe de 171.000 euros, es decir, 40.120 euros con una baja de licitación del 20%.

- En otro supuesto analizado, el de los convenios para redacción de planes suscritos por el Ayuntamiento de Guía de Isora en los ejercicios 2002 y 2003, en el primero de ellos, el contrato lo había realizado la empresa Desarrollos Vía Libre, S.L. por delegación. En 2003, el Ayuntamiento adjudicó el plan a Fundosa Accesibilidad, S.A. (sociedad sucesora de la anterior) mediante procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía.

A la vista de las incidencias señaladas, aunque durante el último año de vigencia del Convenio no fue la Fundación ONCE quien realizó directamente la contratación con empresas de su grupo, lo cierto es que éstas participaron en los procesos de selección efectuados por las Entidades locales desde una posición privilegiada. Por un lado, Desarrollos Vía Libre, S.L. realizaba los Informes de Evaluación Inicial sobre las solicitudes de planes presentadas, que no sólo determinaban la viabilidad técnica del proyecto, sino que además cuantificaban el presupuesto de elaboración del Plan. Con posterioridad, Fundosa Accesibilidad, S.A., sucesora de Desarrollos Vía Libre, S.L., participaba en los concursos con bajas de hasta un 20% sobre el presupuesto que ella misma había elaborado para la Comisión de Seguimiento del Convenio.

Sería como si se permitiese participar en un concurso a una empresa que hubiese elaborado el pliego de prescripciones técnicas y fijado el presupuesto, y que además lo hubiese hecho a su acomodo.

Por otro lado, las Entidades solicitantes se encontraban en situación de «cautividad» respecto de la Fundación ONCE, puesto que, como entidad gestora del Convenio, recibía las solicitudes de adhesión y tenía la facultad de decidir, a través de su participación en la

Comisión de Seguimiento, sobre la asignación de fondos a las distintas solicitudes de planes. En algunos casos, la Entidad interesada ya había delegado la contratación en la Fundación en ejercicios anteriores. Además, no hay que olvidar el hecho de que las Entidades locales, para obtener nuevos fondos con cargo al Convenio Marco 2001-2003 o Convenios subsiguientes, para realizar obras o planes debían acudir de nuevo a la Fundación ONCE.

Consecuentemente, la participación de Desarrollos Vía Libre, S.L., más tarde Fundosa Accesibilidad, S.A., en estos procedimientos administrativos de contratación se producía, sin duda, desde una posición privilegiada. Este hecho supuso que algunos de los procedimientos de contratación para la selección de la empresa que debía elaborar los planes de accesibilidad, realizados por las Entidades Locales, fueran impugnados por alguna de las empresas participantes por entender que existía causa de incompatibilidad en la oferta presentada por Fundosa Accesibilidad, S.A., debido a su pertenencia a la Fundación ONCE, y a su evaluación previa de la solicitud presentada por la Entidad Local para la obtención de la financiación prevista en el Convenio Marco para este ámbito de actuación.

En definitiva, durante el ejercicio 2003, la Fundación ONCE continuó detentando y ejerciendo su posición de dominio por lo que se refiere a la contratación de planes, pese a que la contratación se realizaba ahora directamente por las Entidades, a través de la participación de su instrumental en los procesos de selección. Por todo ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas se ha podido producir en esta materia una vulneración de la libre competencia al haberse visto favorecidas las sociedades del grupo Fundación ONCE (Desarrollos Vía Libre, S.L. y Fundosa Accesibilidad, S.A.), en relación al resto de las entidades que podrían haber concurrido a la contratación para la elaboración de planes.

A estos efectos, la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, establece en su artículo 1 que «se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o en parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en: (...) d) La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros».

De modo más específico y en desarrollo de este precepto general, el artículo 6 de esta misma Ley 16/1989 prohíbe a su vez la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del mercado nacional y califica expresamente como abuso de posición dominante, «la aplicación en las relaciones comerciales o de servicio de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros».

No debe olvidarse que el abuso de posición de dominio ha sido considerado reiteradamente por el Tribunal de Defensa de la Competencia como una de las infracciones más graves desde la perspectiva de la defensa de la competencia (Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia del día 29 de julio de 1993, Cofradía de Pescadores de Cariño) de acuerdo con la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas contenida, entre otras, en las Sentencias de 14 de febrero de 1978 («United Brands»), de 13 de febrero de 1979 («Hoffman Laroche») y 14 de mayo de 1988 («Bodson/Pompas Fúnebres de las Regiones Liberadas»).

La situación descrita anteriormente se caracteriza precisamente por ofrecer unas condiciones sustancialmente desiguales a uno y otro tipo de operadores, colocando a las sociedades del grupo Fundación ONCE en una situación ventajosa con respecto a otras sociedades.

Por este motivo, este Tribunal de Cuentas pondrá los hechos anteriormente descritos, presuntamente constitutivos de una práctica restrictiva de la competencia de las previstas en los citados artículos 1, 2 y 6 de la Ley 16/1989, en conocimiento del Ministerio de Economía y Hacienda para su traslado al Servicio de Defensa de la Competencia, a los efectos de lo previsto en los artículos 36 y siguientes de la propia Ley 16/1989, una vez haya sido aprobado el presente Informe por el Pleno del Tribunal de Cuentas.

#### III.3.2.4.2 Ejecución y evaluación de las Obras de Accesibilidad

En cuanto a la ejecución de los proyectos de obras, ni el Convenio Marco ni los convenios singulares hacían referencia a la forma de realizarlos ni a los procedimientos que debían utilizarse para la selección del contratista.

Así, los convenios singulares firmados en el primer ámbito de gestión (regiones Objetivo 1 con financiación del FEDER), y aquellos otros pertenecientes al segundo ámbito donde hubo aportación financiera del IMSER-SO o de Comunidades Autónomas, únicamente establecían, que la Entidad o Corporación Local llevaría a cabo la formalización de los contratos precisos para la ejecución de las obras de accesibilidad e informaría a las otras partes sobre la empresa que resultase adjudicataria.

En el mismo sentido, en la generalidad de los expedientes de obras examinados por el Tribunal, no constaban ni copia de los contratos ni documentación acreditativa de los procedimientos utilizados por las Entidades para la selección del contratista. No obstante estos procedimientos, en el caso de las Entidades Locales receptoras de las ayudas, se han adaptado al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En cuanto a la comunicación al IMSER-SO de cual fue la empresa adjudicataria de los proyectos de obras, el Tribunal solamente ha podido constatarla en cinco de los expedientes analizados como muestra de

fiscalización (Ayuntamiento de Castellón de la Plana en el ejercicio 2001, Ayuntamiento de Pontevedra en el ejercicio 2002, y los Ayuntamientos de Genovés, Murcia y Mislata en el ejercicio 2003).

Por otra parte, concluidas las actuaciones por la Entidad, el Comité Técnico realizaba visitas «in situ» con objeto de validar las actuaciones realizadas y su adecuación al proyecto presentado. Estas actuaciones se plasmaban en los denominados Informes de Evaluación de Calidad de acuerdo con la cláusula Cuarta del Convenio Marco que encomendaba al Comité Técnico trabajos de control, seguimiento y evaluación de las ayudas otorgadas.

Estos informes se dirigían tanto a la entidad beneficiaria como a la Fundación ONCE y al IMSERSO y tenían un contenido técnico (sobre la adecuación del proyecto ejecutado al proyecto solicitado) y un contenido de carácter económico (que incorporaba las facturas justificativas o certificaciones de la obra realizada). Por último, en estos Informes se comparaba la inversión realmente ejecutada con la inversión prevista en el Convenio singular, y se determinaban los importes no invertidos.

En aquellos casos en los que, por la cuantía o la complejidad de los proyectos, se consideraba necesario, se elaboraban Informes de evaluación parciales en función del grado de ejecución de las obras realizadas.

Los convenios singulares firmados en el primer ámbito de gestión (con financiación del FEDER) establecían que la evaluación de calidad de la ejecución de estas obras sería llevada a cabo por el IMSERSO y la Fundación ONCE en el marco del Grupo de Evaluación «ad hoc» creado dentro del Comité Técnico encargado de la gestión del Convenio Marco. En todo caso, estas actuaciones se llevarían a cabo en contacto con los Entidades/Ayuntamientos titulares de los bienes. A este respecto, el Tribunal debe señalar que esta previsión de actuaciones por parte del IMSERSO referentes a evaluar la calidad de los proyectos de obras en el marco del Grupo de Evaluación no ha sido cumplida, ya que el Grupo de Evaluación era un grupo de trabajo que formaba parte del Comité Técnico y el Comité Técnico estaba integrado exclusivamente por personal del grupo Fundación ONCE (Desarrollos Vía Libre, S.L.).

Respecto a los convenios singulares correspondientes al segundo ámbito de gestión (sin financiación del FEDER) en los que no hubo aportación del IMSERSO, no en todos se contemplaba la elaboración de los Informes de Evaluación de Calidad, aunque su coste también formó parte de la justificación económica. Así, a título de ejemplo se puede citar los convenios firmados con el Museo Diocesano de Barcelona en 2002, Fundación Catalana L'Esplai o la Asociación de Comerciantes del Mercado de Usera durante el 2003.

Como ya se ha indicado, los Informes de Evaluación de Calidad realizaban una evaluación económica del proyecto realizado, sobre la base de las facturas aportadas por la Entidad. Este hecho unido a la falta de claridad existente en los convenios singulares donde no se

especificaba claramente ante quién se debía acreditar la aplicación financiera de los fondos, ha provocado que muchas entidades hayan considerado cumplida su obligación de justificar con la presentación de aquéllas ante el Comité Técnico y no también ante el IMSERSO<sup>15</sup>.

Como ya se ha señalado en el Epígrafe III.3.2.2. de este Informe, la elaboración de estos Informes fue objeto del contrato formalizado entre la Fundación ONCE y su empresa Desarrollos Vía Libre, S.L. de 19 de septiembre de 2001. En este contrato se establecía el pago de un precio que se calculaba en un porcentaje sobre el presupuesto de la obras y constituía un coste adicional de la ejecución del proyecto, que se financiaba con las aportaciones de las entidades participantes.

Ese porcentaje se determinaba de acuerdo con un baremo que fue aprobado en la primera sesión de la Comisión de Seguimiento.

Estos Informes de Evaluación de Calidad, realizados por Desarrollos Vía Libre, S.L. en virtud del contrato con la Fundación ONCE y firmados por el Grupo de Evaluación del Comité Técnico (puesto que la Fundación contrató a Desarrollos Vía Libre, S.L. para desarrollar estos trabajos encomendados al Grupo de Evaluación del Comité Técnico), dieron lugar a una facturación que ascendió durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003 a los siguientes importes:

CUADRO N.º 15

**Importes facturados por Vía Libre en concepto de elaboración de informes de evaluación de calidad**

(En euros)

2001	2002	2003	TOTAL
383.233,80	405.691,16	477.210,98	1.266.135,94

El Tribunal considera que el coste de estos Informes de Evaluación de Calidad, tanto si el proyecto era cofinanciado por la Fundación ONCE como si ésta no aportaba financiación, en la medida en que excediese de la cuantía máxima prevista en el Convenio Marco para los gastos del Comité Técnico, esto es, 240.404,84 euros anuales, no debió formar parte del coste de los proyectos, debiendo formar parte de los gastos de funcionamiento del Comité Técnico en función de lo establecido en la cláusula Cuarta del Convenio Marco:

«la financiación del Comité Técnico, así como los honorarios de las empresas o personal contratado o que pudiera contratarse, la asumiría íntegramente la Fundación ONCE, la cual destinaria, a esos efectos, una cuantía máxima de 721.214,53 euros (IVA incluido), distri-

<sup>15</sup> A pesar de que, en trámite de alegaciones, el IMSERSO manifiesta que obran en su poder los documentos originales, ni durante los trabajos de fiscalización ni en esta fase de alegaciones ha aportado el IMSERSO documentación justificativa que desvirtúe las afirmaciones contenidas en el Anteproyecto de Informe.

buidos en 240.404,84 euros anuales que podrían variar en función del gasto real en que hubiera incurrido».

En todo caso, este asunto se desarrolla más ampliamente en el Apartado III.3.4.2.

Por último, no hay que olvidar que de la misma forma que la empresa Desarrollos Vía Libre, S.L. era la encargada de la elaboración de los Informes de Evaluación Inicial sobre los cuales la Comisión de Seguimiento realizaba las aprobaciones, esta misma empresa era a su vez, la encargada de evaluar la inversión realizada y en ocasiones valorar las facturas justificativas del gasto emitidas por ella misma por la prestación de servicios diversos. En este sentido, los convenios firmados con el Ayuntamiento de Aguilar de Campoo en 2003 por un importe de 8.741,61 euros, donde un 87% del gasto justificado lo fue con facturas emitidas por Desarrollos Vía Libre, S.L., o el Convenio firmado con la Fundación Abadía de Montserrat en el mismo ejercicio en el que la aportación financiera la realizaba la Fundación ONCE y la Entidad, y donde se justificaron gastos con facturas de Desarrollos Vía Libre, S.L. por importe de 50.456,25 euros, al margen de la facturación por la evaluación de las obras.

**III.3.2.5 Justificación de los planes y obras de accesibilidad**

Una vez finalizada la ejecución de la obra o la redacción del Plan de Accesibilidad por el contratista correspondiente, surge la obligación de la Entidad solicitante del proyecto y destinataria de los fondos de justificar la correcta aplicación de la financiación recibida.

A este respecto, pese a constituir el marco regulador de las ayudas, el Convenio Marco IMSERSO-Fundación ONCE vigente en el período fiscalizado, no estableció los requisitos que debían reunir las justificaciones de los fondos entregados. En efecto, su cláusula Decimotercera, remitió el seguimiento de las actuaciones y el modo de justificación del gasto a lo dispuesto en los convenios singulares firmados por las Entidades participantes en la financiación del proyecto.

Sin embargo, la regulación en los convenios singulares de los requisitos que debían reunir las justificaciones de los fondos percibidos se limitó a establecer la fecha límite para presentar la justificación (el 31 de octubre del año siguiente al de la firma de cada uno de los convenios singulares) y a mencionar los documentos de justificación que debían presentar las Entidades receptoras, documentos que eran diferentes según la naturaleza de la actuación realizada (ejecución de obras o redacción de Planes), y según el ámbito de gestión (con o sin participación del FEDER en la financiación) en que se hubiera aprobado el proyecto.

Por otra parte, debe destacarse que el IMSERSO carecía de herramientas de gestión que permitieran un control adecuado del destino de las aportaciones realizadas, tanto por el propio Instituto, como por la Fundación ONCE y por las entidades beneficiarias. Así, el

IMSERSO no disponía de una aplicación informática que permitiera un control sistemático y fiable de la situación en la que se encontraban los expedientes y un seguimiento de su grado de ejecución.

Esta situación pone de manifiesto la insuficiencia del control interno del IMSERSO, lo que tiene una especial relevancia en el caso de los convenios cofinanciados con fondos comunitarios, en los que el IMSERSO era el órgano responsable de certificar y justificar su correcta aplicación ante el FEDER.

Hay que señalar a este respecto que, de acuerdo con la información facilitada por el IMSERSO a este Tribunal, la Fundación ONCE contrató con la empresa Red 2 Red la realización de un programa informático, destinado a la gestión del Convenio, que contaba con un módulo específico para la gestión de ayudas del FEDER sobre el que la Fundación adquirió los derechos de propiedad (ver Epígrafe III.3.4.2). Sin embargo, el IMSERSO, que aportaba fondos públicos a la financiación de estos proyectos de accesibilidad, carecía, como se ha indicado, de una herramienta de control adecuada.

A ello debe sumarse la ya comentada insuficiencia en la regulación de los requisitos que debían reunir las justificaciones de las ayudas percibidas.

**III.3.2.5.1 Información facilitada por el IMSERSO respecto de los importes justificados por las Entidades beneficiarias de los proyectos durante la vigencia del Convenio Marco (2001-2003)**

Al inicio de los trabajos de fiscalización (octubre de 2004), el IMSERSO facilitó al Tribunal una certificación de los importes justificados por las Entidades titulares de los proyectos correspondientes a convenios firmados en los ejercicios 2001 y 2002. Esta certificación no incluyó los importes correspondientes al ejercicio 2003, ya que el plazo de justificación no se había agotado todavía.

La justificación aportada se refería exclusivamente a aquellos proyectos en los que hubo aportación económica del IMSERSO. En los que no hubo aportación del IMSERSO, el Instituto no realizó ninguna actuación dirigida al control de la ejecución y justificación del proyecto, lo que le impidió constatar el cumplimiento de los compromisos de financiación adquiridos por el resto de las Entidades firmantes de los convenios singulares, hecho que, pone de manifiesto nuevamente la debilidad del control interno del Instituto.

El siguiente cuadro muestra, respecto de los convenios firmados durante los ejercicios 2001 y 2002, los importes pendientes de justificación por parte de las Entidades certificados por el IMSERSO a este Tribunal. Dentro del segundo ámbito de gestión, esto es, el que no obtiene financiación del FEDER, se han desglosado los convenios, según tuvieran o no aportación de fondos por parte del Instituto, considerándose estos últimos, sobre los que el IMSERSO no había realizado ninguna comprobación, como pendientes de justificación.

CUADRO N.º 16

**Justificaciones de costes certificadas por el IMSERSO correspondientes a los convenios firmados en 2001 y 2002**

EJERCICIO	ÁMBITO	ENTIDADES FINANCIADORAS	IMPORTE TOTAL CONVENIO	IMPORTE PENDIENTE DE JUSTIFICACION	%PENDIENTE DE JUSTIFICACION S/ TOTAL CONVENIO IMSERSO
2001	1º	FEDER,IMSERSO, ONCE,ENTIDAD	6.876.495,51	1.124.140,13	16,4%
	2º	IMSERSO, ONCE, ENTIDAD	3.942.702,23	675.837,74	17,1%
		ONCE Y/O ENTIDAD	2.055.618,29	-	-
	TOTAL 2001			12.874.816,03	1.799.977,87
2002	1º	FEDER, IMSERSO, ONCE ENTIDAD,	10.547.649,48	2.809.318,52	26,6
	2º	IMSERSO, ONCE, ENTIDAD	3.206.048,24	1.077.450,65	33,6%
		ONCE Y/O ENTIDAD	2.246.001,45	-	-
	TOTAL 2002			15.999.699,17	3.886.769,17

Con posterioridad, el IMSERSO facilitó al Tribunal un estado de justificación actualizado que debía contener las justificaciones recibidas por el Instituto en el intervalo de tiempo transcurrido desde la fecha

de entrega de la primera certificación. Los resultados de la comparación entre los datos de la primera y segunda certificación se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 17

**Comparación de las dos justificaciones de costes certificadas por el IMSERSO correspondientes a los convenios firmados en 2001 y 2002**

EJERCICIO	1ª certificación	2ª certificación			
	IMPORTE PENDIENTE DE JUSTIFICACIÓN	IMPORTE PENDIENTE DE JUSTIFICACIÓN	REINTEGRO SOLICITADO	IMPORTE REINTEGRADO	PENDIENTE DE REVISAR
2001	1.799.977,87	91.441,35	351.484,38	23.131,15	429.780,77
2002	3.886.769,17	194.008,32	481.681,12	100.922,91	789.890,27
TOTAL	5.686.747,04	285.449,67	833.165,50	124.054,06	1.219.671,04

En esta nueva certificación, el IMSERSO incluyó información que no había tomado en consideración al presentar la anterior. Respecto de esta segunda certificación, debe señalarse lo siguiente:

- La nueva certificación incluía justificaciones de costes de proyectos que, aunque habían sido presentadas con anterioridad a la fecha de la primera certificación facilitada, no se habían incluido en ella por el Instituto. (vgr.: expedientes de Obras del Ayuntamiento de Oviedo y de la Universidad de Granada de 2002).

- La nueva certificación también recogía reintegros que, habían sido efectuados por las Entidades receptoras de fondos con anterioridad a la primera certificación facilitada al Tribunal, y que, indebidamente figuraban en la primera, como importes pendientes de justifica-

ción (vgr.: expedientes de Obras de 2001 del Ayuntamiento de Badajoz, expedientes de Obras de 2002 de la Diputación Provincial de Ciudad Real o un Plan de Accesibilidad del Ayuntamiento de Guadix).

- El IMSERSO no acreditó al Tribunal la situación real en la que se encontraban los proyectos calificados como «pendientes de revisar».

- Las fechas de justificación de los convenios incluidos adicionalmente en la nueva certificación, revelaron la existencia de un retraso medio de 340 días sobre el plazo establecido para la presentación de la documentación justificativa ante el Instituto. En ocasiones se produjeron retrasos sustanciales (por ejemplo, el Ayuntamiento de Los Realejos presentó la justificación correspondiente a un Convenio suscrito en 2001, el 21 de junio de 2004, es decir un año y 6 meses más tarde de la fecha establecida como límite para justificar el

proyecto) sin que el Instituto adoptara ninguna medida sancionadora.

A este respecto el Tribunal debe señalar que al excesivo retraso con el que se produjeron las justificaciones por las Entidades se añadió el retraso en la solicitud de los reintegros por parte del Instituto. Así, en varios expedientes de convenios, suscritos tanto en 2001 como en 2002, cuyas fechas límite de justificación finalizaban el 31 de octubre de 2002 y 2003 respectivamente, el IMSERSO no solicitó el reintegro de los fondos no aplicados a los correspondientes proyectos, hasta mayo de 2005 (fecha que coincide con el momento en que este Tribunal había solicitado la nueva certificación), lo que pone de manifiesto nuevamente un escaso rigor en la gestión de estos fondos.

Respecto de los convenios singulares suscritos en 2003, el IMSERSO no proporcionó al Tribunal ninguna información sobre el estado de justificación de los proyectos hasta septiembre de 2005. La documentación aportada entonces por el Instituto a este Tribunal, únicamente contenía datos acerca de si el proyecto finalizado había sido objeto de evaluación final, la fecha en que el IMSERSO había reclamado la justificación a las Entidades y algunas observaciones, pero no detallaba el importe de las justificaciones presentadas ni las cantidades pendientes de reintegro. Esta circunstancia pone de manifiesto que el Instituto desconocía la situación en la que se encontraban los proyectos casi un año después

del plazo señalado como límite para que las Entidades receptoras de fondos presentasen la justificación.

En este sentido, la falta de una herramienta de gestión adecuada, unida a la inexistencia de un registro que permitiera validar la fecha de entrada de la documentación (solicitudes de adhesión al Convenio, justificaciones, etc.), ha impedido al Instituto realizar el adecuado seguimiento y control de cada uno de los convenios firmados.

Por otra parte, el IMSERSO no ha facilitado al Tribunal un registro que incluya todos los requerimientos que por falta de justificación económica ha efectuado a las Entidades.

Las incidencias antes señaladas ponen de manifiesto las graves deficiencias de control interno que padece el Instituto por lo que se refiere al seguimiento de la ejecución y justificación de los fondos entregados a las Entidades receptoras de los mismos, que se suman a las que ya se vienen indicando en el presente Informe de Fiscalización.

Por ello, con objeto de validar la información relativa a las justificaciones y verificar la correcta aplicación de los fondos destinados al fomento de la accesibilidad arquitectónica y urbanística, el Tribunal realizó un análisis sobre una muestra de expedientes de convenios singulares firmados al amparo del Convenio Marco IMSERSO-Fundación ONCE. La muestra analizada en cada uno de los ejercicios y ámbitos de gestión se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 18

**Muestra analizada en actuaciones de accesibilidad arquitectónica y urbanística**

PRIMER AMBITO								
EJERCICIO	FEDER	IMSERSO	F. ONCE	AYTO/ENT	CC.AA.	CONVENIO	OBRAS	PLANES
2001	716.288,12	122.433,62	82.220,14	102.326,88		1.023.268,74	3	3
2002	2.210.368,48	432.580,66	178.677,31	287.847,42	48.195,37	3.157.669,24	3	14
2003	2.977.156,75	538.121,16	281.524,51	456.278,64	0,00	4.253.081,05	9	12
TOTAL MUESTRA	5.903.813,35	1.093.135,44	542.421,96	846.452,94	48.195,37	8.434.019,03	15	29
TOTAL	19.201.502,63	3.372.953,70	1.704.620,64	2.711.065,07	440.575,80	27.430.717,83	153	76
% ANALIZADO	31%	32%	32%	31%	11%	31%	9,8%	38,15%
SEGUNDO AMBITO								
EJERCICIO	FEDER	IMSERSO	F. ONCE	AYTO/ENT	CC.AA.	CONVENIO	OBRAS	PLANES
2001	0,00	582.533,10	946.240,23	558.431,83		2.087.205,16	6	15
2002	0,00	323.593,42	1.403.995,79	959.213,11	7.586,78	2.694.389,08	7	15
2003	0,00	264.302,72	1.247.105,75	389.288,96	0,00	1.900.697,43	13	5
TOTAL MUESTRA	0,00	1.170.429,24	3.597.341,77	1.906.933,90	7.586,78	6.682.291,67	26	35
TOTAL		5.574.293,15	5.333.347,05	4.496.356,27	7.586,78	15.411.583,25	96	50
% ANALIZADO		21%	67%	42%	100%	43%	27,08%	70%

Además, el Tribunal requirió información directamente a una serie de Entidades Locales que habían suscrito convenios singulares incluidos en la muestra anterior y que, por tanto, habían sido beneficiarias de

fondos destinados a proyectos de accesibilidad. La relación de Entidades Locales circularizadas, así como el ejercicio fiscalizado se detallan en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 19

**Relación de las Entidades Locales circularizadas por el Tribunal**

ENTIDAD	ACTUACIÓN	EJERCICIO
AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓN DE LA PLANA	OBRAS	2001
AYUNTAMIENTO DE BLANES	OBRAS	2002
AYUNTAMIENTO DE PONTEVEDRA	OBRAS	2002
AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA	OBRAS	2002 y 2003
AYUNTAMIENTO DE ALBORAYA	OBRAS	2003
MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DEL VALLE DEL RICOTE.	OBRAS (AUTOBUS ACCESIBLE)	2003
AYUNTAMIENTO DE MANISES	OBRAS	2003
AYUNTAMIENTO DE MURCIA	OBRAS	2003
AYUNTAMIENTO DE XATIVA	OBRAS (TREN ACCESIBLE)	2003
AYUNTAMIENTO DE ALMERÍA	PLAN DE ACCESIBILIDAD	2001
AYUNTAMIENTO DE AVILA	PLAN DE ACCESIBILIDAD	2001
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BADAJOZ	PLAN DE ACCESIBILIDAD	2001,2002 y 2003
AYUNTAMIENTO DE LA CORUÑA	PLAN DE ACCESIBILIDAD	2002
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CÓRDOBA	PLAN DE ACCESIBILIDAD	2002
AYUNTAMIENTO DE BÉJAR	PLAN DE ACCESIBILIDAD	2002
AYUNTAMIENTO DE LOS PALACIOS Y VILLAFRANCA	PLAN DE ACCESIBILIDAD	2002
MANCOMUNIDAD DO SALNES CAMBADOS	PLAN DE ACCESIBILIDAD	2002 y 2003
AYUNTAMIENTO DE MONTILLA	PLAN DE ACCESIBILIDAD	2003
AYUNTAMIENTO DE GUÍA DE ISORA	PLAN DE ACCESIBILIDAD	2003
AYUNTAMIENTO DE TOSSA DE MAR	PLAN DE ACCESIBILIDAD	2003
AYUNTAMIENTO DE CACERES	PLAN DE ACCESIBILIDAD	2003

Para la exposición de los resultados del análisis realizado, se distinguirá entre las justificaciones relativas a la elaboración de planes de accesibilidad y las relativas a la realización de obras de accesibilidad.

**III.3.2.5.2 Justificaciones de gastos presentadas en relación con la elaboración de Planes de Accesibilidad**

La aplicación de los fondos percibidos por las Entidades firmantes de los convenios de colaboración para este tipo de actuación se materializaba, con carácter general, en la contratación por estas Entidades de una empresa especializada en elaboración de planes de accesibilidad, generalmente Desarrollos Vía Libre, S.L.,

empresa perteneciente a la Fundación ONCE, según se ha indicado en el Epígrafe III.3.2.4.1 anterior.

La documentación justificativa que se exigía en los convenios singulares para acreditar la correcta aplicación de los fondos a la realización de los planes por las entidades destinatarias de los mismos, era la siguiente:

— Por lo que se refiere a los proyectos financiados en el primer ámbito de gestión (entidades pertenecientes a zonas de Objetivo 1 cuyos proyectos fueron financiados en un 70% con fondos europeos) la justificación de los planes se debía efectuar conforme a lo estipulado en el Reglamento (CE) 438/2001, de 2 de marzo de 2001, de la Comisión, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 1260/1999,

del Consejo, en relación con los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales.

Esto se tradujo en la exigencia en los convenios singulares de la presentación, por parte de la Entidad Local perceptora de los fondos, de los siguientes documentos justificativos:

1. Una certificación por la que la Entidad Local aceptaba de conformidad el Plan realizado.
2. Un certificado de ejecución de gastos efectivamente pagados según modelo normalizado que se aportaría a la Entidad Local a la firma del Convenio. Además, se establecía la obligatoriedad de conservar las facturas o documentos equivalentes soporte de dicho certificado durante 5 años, de acuerdo con lo establecido en el precitado Reglamento CE 438/2001, de 2 de marzo.

Por tanto, una vez finalizada la ejecución del proyecto, la Entidad debía presentar los citados documentos justificativos ante el IMSERSO, ya que éste anticipaba los fondos correspondientes (tanto su parte como la parte del FEDER) en el momento de la firma del Convenio. Por el contrario, las aportaciones de la Fundación ONCE y en su caso de la Comunidad Autónoma correspondiente, no se recibían por la Entidad hasta la entrega de conformidad del Plan realizado.

— Por lo que se refiere al segundo ámbito de gestión, esto es, el resto de entidades receptoras, los convenios singulares exigían la aportación de la siguiente documentación para la justificación de la aplicación de los fondos:

1. Copia de las facturas emitidas por la empresa adjudicataria.
2. Información documental del abono de los pagos correspondientes.

Hay que señalar que, aun en los casos en que no se previó aportación del IMSERSO, y por tanto, no hubo anticipo de fondos del Instituto, los convenios singulares exigían igualmente la remisión de la documentación citada al IMSERSO, por parte de la Entidad Local correspondiente.

Los convenios singulares no establecían expresamente las consecuencias que se derivaban de la falta de presentación de la documentación justificativa anterior. Únicamente señalaban que el incumplimiento de las obligaciones esenciales contenidas en sus cláusulas tendría como consecuencia su resolución y que, en este supuesto, la parte que hubiera recibido la aportación económica (Entidades destinatarias de los proyectos) debía devolver su importe a la parte o partes que la hubieran entregado, con los intereses legales correspondientes.

Esta cláusula establecía de forma genérica las consecuencias que tendría el incumplimiento de lo acordado

en el Convenio por cualquiera de las entidades participantes, pero no se establecían las consecuencias concretas de la falta de presentación de la documentación exigida para la justificación de los proyectos. Así, no se establecieron expresamente los efectos del retraso en la presentación de la documentación justificativa, aunque sí se fijó el 31 de octubre del ejercicio siguiente al de la firma del Convenio como fecha límite para la presentación de las justificaciones, ni tampoco se estableció la obligación de devolver eventuales remanentes de fondos, como en los casos en que se produjeran bajas en la adjudicación de los contratos para la elaboración de los planes de accesibilidad, como efectivamente ocurrió. Teniendo en cuenta el carácter público de los fondos que anticipó el IMSERSO, deberían haberse establecido taxativamente las consecuencias de la falta de justificación de su aplicación, así como las condiciones de reintegro de los fondos percibidos.

El análisis de la documentación justificativa de los proyectos de Planes de Accesibilidad proporcionada a este Tribunal por el IMSERSO puso de manifiesto, además, múltiples incidencias reveladoras de una situación de deficiente control e información por parte del Instituto, tanto del estado de ejecución de los proyectos como del destino de los fondos anticipados por él (incluyendo la aportación correspondiente al FEDER). Dichas incidencias se destacan a continuación:

- En primer lugar se detectó que, en la mayoría de los expedientes analizados, el IMSERSO tuvo que requerir a las Entidades la presentación de la documentación justificativa. Los requerimientos no se realizaron de forma inmediata, sino transcurridos unos meses desde el vencimiento del plazo, lo que pone de manifiesto la falta de rigor del Instituto en la gestión de estos fondos.

- Por otra parte, como ya se ha señalado, durante los ejercicios 2001 y 2002, la contratación de los Planes la realizó fundamentalmente la Fundación ONCE con su empresa Desarrollos Vía Libre, S.L. por cuenta de las Entidades Locales titulares del proyecto. La consecuencia de esta actuación fue que las Entidades Locales receptoras, al no haber contratado por sí, no disponían de la documentación necesaria para la justificación de las ayudas, por lo que tuvieron que solicitar a la Fundación ONCE los duplicados de las facturas para poder atender los requerimientos del IMSERSO.

Por otra parte, las referidas Entidades Locales no pudieron remitir el certificado de gastos pagados exigido en los convenios singulares, cuando estos planes estaban financiados con fondos FEDER, puesto que ellas no habían realizado el pago de las facturas, sino que se limitaron a transferir a cuentas de la Fundación ONCE el anticipo recibido y la propia aportación.

A este respecto, debe recordarse, según se detalla en el Apartado III.3.2.4.1., la intervención, como juez y parte, de la sociedad Desarrollos Vía Libre, S.L., en el proceso de gestión de estos fondos.

• Las circunstancias anteriores, generaron situaciones como la producida en el Plan solicitado por la Diputación Provincial de Badajoz para 12 municipios de la comarca de La Serena, en el ejercicio 2001. En este Plan, el IMSERSO solicitó a la Diputación la remisión de la documentación justificativa en febrero de 2003, limitándose ésta a comunicarle la transferencia de los fondos recibidos a la Fundación ONCE. El IMSERSO se vio obligado a reiterar la necesidad de remisión de la documentación (certificado de ejecución de gastos y certificaciones de recepción de conformidad) haciendo referencia expresa al contenido de la cláusula Séptima del Convenio singular en la que se establecía la obligación de la Entidad Local de presentársela. En septiembre de 2003, con un retraso de 11 meses sobre la fecha límite de presentación de la justificación, la Diputación remitió al IMSERSO, previa solicitud a la Fundación ONCE, duplicado de las 4 facturas abonadas por aquella a Vía Libre por la redacción del Plan. El certificado de aceptación del plan no se remitió al IMSERSO por la Diputación hasta septiembre del año siguiente, siendo la fecha de expedición del día anterior al del envío. Situaciones similares a la descrita se repiten en un gran número de expedientes analizados en los que la redacción del plan la efectuó Vía Libre por encargo de la Fundación.

Hay que señalar que, en todos aquellos proyectos de planes cuya ejecución se encomendó por la Fundación ONCE a su empresa Vía Libre, la acreditación del pago de las facturas que constaba en los expedientes examinados consistía en un certificado de la propia empresa de haber recibido los cobros.

• También se detectaron casos en los que la documentación justificativa que obraba en el expediente había sido remitida al IMSERSO directamente por la empresa Desarrollos Vía Libre, S.L. y no por la Entidad Local, (por ejemplo, en el caso del Plan de Accesibilidad del Ayuntamiento de San Lorenzo del Escorial de 2002, la empresa Vía Libre remitió al IMSERSO el duplicado de las facturas giradas a la Fundación ONCE, junto con un certificado del Consejero Delegado de Fundosa Accesibilidad, S.A. de que la Fundación realizó el pago de las facturas), lo que incumple lo preceptuado en los convenios singulares sobre que es la Entidad perceptora la obligada a presentar la justificación.

• En otros casos, como el Plan del Ayuntamiento de Almería de 2001, si bien el IMSERSO había recibido de Vía Libre el soporte informático conteniendo el Plan redactado por dicha empresa, la documentación justificativa de su facturación y pago, no constaba en el expediente. Este Ayuntamiento fue circularizado por el Tribunal y se le solicitó la justificación mencionada, pero sólo remitió la acreditación del ingreso en la Tesorería Municipal, del importe del anticipo IMSERSO-FEDER, lo que supone una muestra más de la absoluta falta de respeto al procedimiento establecido para la justificación por parte de alguno de los perceptores de fondos, y

la falta de rigor con que el IMSERSO realizó la gestión de estas ayudas.

• Por otra parte, en aquellos casos de convenios de planes suscritos con entidades de naturaleza privada, en los que, como ya se señaló, no hubo aportación efectiva de fondos por el IMSERSO, éste no efectuó ningún requerimiento de la documentación justificativa, a pesar de no haberla recibido y pese a que en los convenios singulares se disponía la obligatoriedad de las Entidades de presentarle la documentación.

• Al margen de los supuestos anteriores, también se detectaron incidencias en aquellos casos en los que las Entidades realizaron por sí mismas la adjudicación y la contratación de los trabajos de redacción de los Planes. Por ejemplo, en el expediente correspondiente al Ayuntamiento de Rubí de 2001, las facturas justificativas de la ejecución del Plan, que se encomendó por el Ayuntamiento a una Entidad pública denominada «Consortio de Recursos y Documentación para la Autonomía Personal» adscrita a la Diputación de Barcelona, eran de fecha anterior, no sólo a la firma del correspondiente Convenio singular sino incluso a la firma del Convenio Marco. Esto significa que la financiación se concedió para un proyecto que ya había sido realizado, lo que podría constituir un incumplimiento del Convenio.

• Los Planes previstos en los convenios con el Ayuntamientos de Guadix y el Ayuntamiento de Valverde, suscritos ambos en 2002, no se realizaron. El IMSERSO había abonado su aportación a las Entidades en el momento de la firma de los convenios singulares. Sin embargo, el Ayuntamiento de Guadix no reintegró los fondos anticipados hasta el 10.6.2004 y el Ayuntamiento de Valverde no lo hizo hasta el 14.6.2005, sin que en estos ni ningún otro caso, como se indica en el Apartado III.3.2.6, el IMSERSO percibiera los correspondientes intereses de demora.

• En los casos en los que los contratos se formalizaron directamente por las Entidades destinatarias de los fondos, éstas sí dispusieron de la documentación justificativa (certificados de gastos, de aceptación de los planes y facturas) a pesar de lo cual, según consta en muchos de los expedientes analizados, el IMSERSO tuvo que exigir su presentación, lo que también realizó con retraso.

### III.3.2.5.3 Justificaciones de gastos presentadas en relación con la realización de obras de accesibilidad

Como ya se ha señalado, la entidad beneficiaria de las ayudas debía justificar su aplicación ante las otras entidades firmantes de los convenios singulares (IMSERSO y Fundación ONCE). Así, debía acreditar la ejecución del proyecto ante el IMSERSO que, hasta el momento de la presentación de la justificación, era la única entidad que había anticipado su aportación financiera (y, en su caso, la correspondiente al FEDER en

zonas de Objetivo 1) en el momento de la firma del Convenio Singular.

Por otro lado, la entidad beneficiaria también debía justificar la realización del proyecto a la Fundación ONCE, pues esta Fundación realizaba su aportación financiera contra la presentación de la justificación de la realización del proyecto. Las justificaciones de los proyectos ante la ONCE se realizaban mediante la presentación de las facturas ante el Comité Técnico (cuyos miembros pertenecían a la sociedad Desarrollos Vía Libre, S.L., perteneciente al grupo Fundación ONCE). El Comité Técnico, tras analizar las justificaciones presentadas emitía los denominados Informes de Evaluación de Calidad. Estos Informes (cuyo análisis se ha realizado en el Apartado III.3.2.4.2), que valoraban la correcta ejecución técnica y económica de los proyectos, permitían a la entidad beneficiaria exigir a la Fundación ONCE el pago de la aportación comprometida.

La documentación justificativa que se exigía en los convenios singulares para acreditar la correcta aplicación de los fondos a la realización de los proyectos por las entidades destinatarias de los mismos, era diferente según existiera financiación o no del FEDER.

1. En el caso de los convenios singulares en los que había participación del FEDER, éstos hacían referencia a que el seguimiento y justificación de las obras se efectuaría, conforme lo estipulado en el Reglamento (CE) 1260/1999 que establecía disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales. Los documentos justificativos exigidos en estos casos eran los siguientes:

• Certificación de obras suscrita por el facultativo director de las mismas y conformadas por el titular del órgano competente de la Entidad/Corporación.

• Un certificado de ejecución de gastos efectivamente pagados según modelo normalizado que se aportaría a la firma del Convenio. Las facturas soporte de este certificado deberían conservarse durante un período de cinco años, en cumplimiento del Reglamento (CE) 438/2001 que regula los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales.

2. En el caso de los convenios singulares en los que no había financiación del FEDER (segundo ámbito de gestión) los documentos de justificación consistían en:

• Junto a las certificaciones de las obras mencionadas en el primer ámbito de gestión, se exigía la aportación de facturas expedidas por el adjudicatario de las obras y conformadas por el facultativo correspondiente.

• Como documentación complementaria, la Entidad podría aportar un certificado de ejecución según modelo normalizado que se aportaba a la firma del Convenio.

Hay que señalar que en aquellos convenios singulares correspondientes a este segundo ámbito de gestión donde no existía financiación del IMSERSO, los referidos convenios singulares establecían la obligación para la Entidad beneficiaria de entregar una copia de las facturas al Instituto, al que le facilitaría igualmente información documental del abono a la empresa adjudicataria de los pagos correspondientes.

Para realizar un análisis sistemático de las incidencias detectadas en los expedientes analizados como muestra de justificación, hay que diferenciar, por ejercicios, los dos ámbitos de gestión: ámbito primero (con financiación del FEDER) y ámbito segundo (sin financiación del FEDER). Dentro de este segundo ámbito, también se diferenciarán aquellos convenios en los que hubo participación financiera del IMSERSO y aquellos otros en los que no.

A) Justificación de los convenios correspondientes al primer ámbito de gestión.

Como ya se ha señalado, los convenios singulares del primer ámbito de gestión obligaban a la entidad beneficiaria de los proyectos a remitir al IMSERSO un certificado de gastos pagados, así como una certificación de las obras conformadas por el órgano competente.

El Tribunal analizó la documentación que constaba en los expedientes de obras analizados que se detallan en el cuadro siguiente, donde se muestran las cantidades justificadas por las entidades, según la certificación de gastos efectuada por el IMSERSO (octubre de 2004), la existencia o no del certificado de ejecución de gastos pagados, los requerimientos de justificación realizados por el IMSERSO, la fecha e importes justificados según los Informes de Evaluación de Calidad, la existencia de remanentes no invertidos o reintegros y las fechas en que el Instituto efectuó los requerimientos.

CUADRO N.º 20

### Detalle de la documentación justificativa de gastos correspondientes a expedientes de obras (primer ámbito de gestión)

ENTIDAD LOCAL	FECHA CONVENIO	IMPORTE CONVENIO	JUSTIFICADO /IMSERSO	CERTIFICAD O EJECUCIÓN GASTOS PAGADOS	REQUERIMIENTO O JUSTIFICACION IMSERSO	IMPORTE JUSTIFICADOS /INFORME DE EVALUACION DE CALIDAD	FECHA INFORMES DE EVALUACION DE CALIDAD	REINTEGRO O REMANENTE	FECHA REQUERIMIENTO O DE REINTEGRO
La Carolina	04.12.2001	187.515,78	187.515,78	NO CONSTA	NO CONSTA	187.515,78	JUNIO 2003	--	--
Villafraanca del Cid	11.12.2001	13.551,63	Informe Negativo	NO CONSTA	3.2.2003	0,00	6.11.2003	12.196,46	2.7.2004

ENTIDAD LOCAL	FECHA CONVENIO	IMPORTE CONVENIO	JUSTIFICADO S/IMSERSO	CERTIFICADO O EJECUCIÓN GASTOS PAGADOS	REQUERIMIENTO O JUSTIFICACION IMSERSO	IMPORTE JUSTIFICADOS INFORME DE EVALUACION DE CALIDAD	FECHA INFORMES DE EVALUACION DE CALIDAD	REINTEGRO O REMANENTE	FECHA REQUERIMIENTO O DE REINTEGRO
Castellón de la Plana	07.11.2001	346.396,88	122.972,01	26.10.2004	3.2.2003	165.069,21	DICIEMBRE 2002	46.684,52	18.5.2004
						122.972,01	8.3.2004		
Écija	10.05.2002	373.568,58	274.361,60	23.12.2003	23.1.2004	274.361,60	7.5.2004	89.286,28	15.6.2004
Pontevedra	26.03.2002	601.012,10	477.812,30	NO CONSTA	NO CONSTA	489.832,54	17.11.2004	559,72	18.2.2005
						110.543,52	1.12.2004		
Cartagena	05.08.2002	63.000,00	0,00	NO CONSTA	NO CONSTA	62.990,00	9.12.2004	40,00	NO CONSTA
	16.05.2003	901.518,15	0,00	NO CONSTA	22.11.2004	878.430,49	29.3.2005	19.624,51	NO CONSTA
Aguilar de Campoo	18.03.2003	8.741,61	0,00	20.9.2004	--	8.741,61	DICIEMBRE 2004	--	--
Ranirís	25.11.2003	63.183,25	0,00	23.12.2004	--	NO CONSTA	--	--	--
Murcia	16.05.2003	213.810,56	0,00	12.11.2004	--	206.637,97	30.12.2004	5.881,51	NO CONSTA
Albaya	16.05.2003	510.860,28	0,00	NO CONSTA	28.2.2005	NO CONSTA	--	--	--
Manises	22.05.2003	601.012,83	0,00	NO CONSTA	22.3.2005	NO CONSTA	--	--	--
Mislata	22.05.2003	383.973,69	0,00	NO CONSTA	14.3.2005	318.382,09	7.2.2005	53.785,11	23.8.2005
Genovés	25.11.2003	57.014,58	0,00	NO CONSTA	28.2.2005	NO CONSTA	--	--	--

Las principales incidencias detectadas en el análisis de las justificaciones, señaladas en el cuadro anterior, son las siguientes:

#### 1. Incidencias de carácter general.

— En primer lugar, debe señalarse que la ausencia de los documentos justificativos que se exigen en los convenios singulares para justificar la realización de las obras de accesibilidad, y su coste, ha sido suplida, en ocasiones, por el IMSERSO, asumiendo como justificación económica la documentación que se contenía en los Informes de Evaluación de Calidad realizados por el Comité Técnico que le remitía la Fundación ONCE, si bien debe recordarse que el IMSERSO no tenía representación en el referido Comité.

Sin perjuicio de lo anterior, en relación con el contenido de estos Informes, hay que señalar que:

- En los expedientes analizados, el Tribunal no ha detectado discrepancias entre el importe que el Grupo de evaluación del Comité Técnico consideraba justificado y las cantidades reclamadas como remanentes no invertidos o reintegros por el IMSERSO a las Entidades, lo que pone de manifiesto que el Instituto ha asumido la liquidación realizada por el Comité Técnico (formado por personal de la empresa privada Desarrollos Vía Libre, S.L.).

- Por otro lado, en estos Informes no se incluía ninguna documentación justificativa de que las facturas hubieran sido pagadas, por lo que esta falta de acreditación de los pagos debería haber impedido al IMSERSO certificar la ejecución de los proyectos ante el FEDER.

— A la fecha de terminación del trabajo de campo aún se encontraban pendientes de justificación económica algunos convenios singulares, como por ejemplo los suscritos en 2003 con los Ayuntamientos de Manises, Genovés, Mislata, etc.

— Por otra parte, en el 70% de los expedientes analizados por el Tribunal no constaba el certificado de ejecución de gastos pagados. Así, en ninguno de los correspondientes al ejercicio 2001, el IMSERSO ha podido acreditar la existencia de estos certificados de gastos. Solamente en uno de ellos, el correspondiente al Convenio firmado con el Ayuntamiento de Castellón de la Plana el 7 de noviembre de 2001, el Ayuntamiento remitió al Tribunal, con motivo de la circularización efectuada, este certificado con fecha 24 de octubre de 2004. A este respecto, hay que señalar que el plazo para presentar la justificación de la ejecución de estas obras concluía el 21 de octubre de 2002, lo que pone de manifiesto el retraso existente en la realización y justificación de las obras de accesibilidad.

— En la mayoría de los expedientes analizados, las facturas justificativas del gasto realizado tenían fecha posterior a la señalada en los convenios singulares como fecha límite de justificación: Ayuntamientos de Castellón de la Plana (2001), Pontevedra (2002), Cartagena (2002).

— El IMSERSO no siempre realizó requerimientos a las Entidades derivados de la falta de justificación de la realización de los proyectos y cuando lo hizo, fue con un retraso medio de cuatro meses sobre la fecha límite de justificación (vgr.: Convenio con el Ayuntamiento de Pontevedra correspondiente al ejercicio 2002).

— Como ya se ha señalado, el importe de los requerimientos de reintegro o devolución de remanentes no invertidos solicitados por el IMSERSO coincidieron con los importes que determinaban los Informes de Evaluación de Calidad. Estos Informes se realizaban generalmente con mucho retraso respecto al cierre del plazo de justificación, como puede observarse en el cuadro nº 20 anterior. Sin embargo, este retraso no fue siempre imputable al Comité Técnico, sino a las Entidades en la ejecución de los proyectos o en la remisión de la documentación justificativa. Esta situación provo-

có que también los requerimientos de reintegro o de devolución de remanentes no invertidos por parte del IMSERSO, se realizasen con retrasos de más de un año sobre el plazo límite de justificación. (vgr.: Convenio con el Ayuntamiento de Villafranca del Cid correspondiente al ejercicio 2001).

— Todo ello testimonia la insuficiencia del control realizado por el IMSERSO sobre los destinatarios de los fondos públicos concedidos. En consecuencia, el IMSERSO debe proceder a reclamar a dichos destinatarios la presentación de las justificaciones pendientes y, en su caso, a exigir el reintegro de las cantidades cuya correcta aplicación no haya sido justificada.

#### 2. Incidencias de carácter particular.

Otras incidencias significativas detectadas por el Tribunal en el análisis de los expedientes de convenios y sus justificaciones fueron las siguientes:

— Durante el período fiscalizado, el IMSERSO y la Fundación ONCE suscribieron dos Convenios singulares con el Ayuntamiento de Cartagena.

El primero, por importe de 63.000 euros, se firmó el 5 de agosto de 2002. En la solicitud presentada por la Entidad y en el Informe de Evaluación Inicial, que era el que sirvió de base para la aprobación de la financiación en la Comisión de Seguimiento, se preveían actuaciones en un colegio público por un importe de 2.144,68 euros. Sin embargo, en la justificación presentada, no consta acreditada la realización de estas actuaciones, sin que, por otra parte, el Informe de Evaluación de Calidad elaborado por la sociedad Desarrollos Vía Libre, S.L. hiciera referencia a su falta de justificación. La inversión justificada, según el grupo de evaluación, ascendió a 62.950 euros, de lo que se deduce que el Comité Técnico consideró justificados los importes concedidos, a pesar de que la efectiva aplicación de estos fondos se apartó de lo indicado por el Ayuntamiento en su solicitud, ya que no se realizaron las obras previstas en el referido colegio público.

Además, la justificación económica incluía dos certificaciones de obra, una de noviembre de 2003 por importe de 12.329,42 euros y la segunda de diciembre de 2003 por importe de 47.620,58 euros, emitidas ambas fuera de los plazos de ejecución y justificación establecidos en el Convenio Singular. Asimismo, debe señalarse que el acta de recepción de las obras remitida por el Ayuntamiento al Tribunal fue emitida el 19 de diciembre de 2003, también, por tanto, fuera del período de justificación de costes.

Respecto del segundo Convenio singular firmado el 16 de mayo de 2003, por importe de 901.518,15 euros, cuyo objeto era la adaptación de 327 pasos peatonales en el centro de la localidad, debe señalarse que la solicitud presentada por la Corporación Local fue aprobada por la Comisión de Seguimiento en su sesión de 12 de mayo de 2003, cuando aún no se había emiti-

do el Informe de Evaluación Inicial que, debe recordarse, tenía por finalidad servir de apoyo a la posterior decisión adoptada por la Comisión de Seguimiento.

El Informe de Evaluación Inicial, emitido con posterioridad a la aprobación, contenía un dictamen positivo, pero requería a la Entidad Local que efectuara modificaciones técnicas en el proyecto presentado y concretara las actuaciones a realizar, las cuales fueron remitidas nuevamente al Comité Técnico el 2 de diciembre de 2003. En este trámite, el Ayuntamiento modificó sustancialmente el proyecto inicialmente solicitado, ya que en lugar de acometer la adaptación de 327 pasos peatonales incluyó la adaptación de 252 vados.

Esta modificación fue aceptada por el Comité Técnico (Desarrollos Vía Libre, S.L.), sin que el IMSERSO, única entidad que hasta el momento había hecho efectiva su aportación y responsable de los fondos públicos concedidos, tuviese conocimiento alguno del cambio del proyecto.

En la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización la Entidad Local perceptora no había remitido al IMSERSO la justificación de la inversión a pesar del requerimiento realizado por el Instituto. No obstante, el 29 de marzo de 2005 el Comité Técnico emitió Informe de Evaluación de Calidad considerando que no se había invertido un importe de 21.988,25 euros, y aceptando como justificación una factura de fecha posterior al plazo límite de justificación por importe de 100.680,76 euros.

— El Ayuntamiento de Murcia solicitó la adhesión al Convenio Marco el 12 de julio de 2002, con objeto de ejecutar obras de accesibilidad en cuatro aparcamientos subterráneos de la localidad, con un coste total previsto de 313.427,25 euros, para cuya financiación solicitó una ayuda de 282.084,52 euros (90% del coste total). El 28 de marzo de 2003, el Comité Técnico emitió un Informe de Evaluación Inicial positivo en el que, sin embargo, rebajó la financiación a aprobar en aquella parte de las obras que consideró no relacionadas con la accesibilidad. En concreto, el importe del Convenio firmado el 16 de mayo de 2003 fue de 213.810,56 euros.

El 2 de diciembre de 2003, el Ayuntamiento comunicó al Comité Técnico que los importes de adjudicación de las obras en los aparcamientos señalados sólo permitían su ejecución en tres de ellos —que ascendían a 158.414,00 euros—, quedando un remanente de 47.173,08 euros, insuficiente para financiar las obras de accesibilidad previstas en el restante, por lo que propuso destinar este remanente a la remodelación y nueva construcción de 71 vados en aceras, para lo que solicitaba autorización para el cambio de finalidad del objeto del Convenio.

El 2 de marzo de 2004, el Comité Técnico emitió un Informe de Evaluación favorable a la nueva propuesta de mejora y remodelación de 71 vados por un importe de 46.999,57 euros, sin que el IMSERSO manifestase su aceptación de esta modificación. Es decir, el Comité

Técnico (integrado por trabajadores de la sociedad Desarrollos Vía Libre, S.L.), del que no formaba parte el IMSERSO, decidió sobre una modificación que afectaba a la aplicación de fondos de naturaleza pública.

Además, debe señalarse que, en opinión de este Tribunal, los importes de adjudicación definitivos no debieron influir en la modificación del objeto del Convenio, puesto que o bien los presupuestos de licitación recogían importes no financiables o bien la memoria valorada presentada por el Ayuntamiento y validada por el Comité Técnico contemplaba precios infravalorados.

En consecuencia, este Tribunal considera conveniente que el IMSERSO revise este expediente (y todos los demás en que se reproduzca esta situación) y convalide, en su caso, la modificación validada por el Comité Técnico sin autorización del Instituto, a quien únicamente correspondía la potestad de autorizar la disposición de caudales públicos.

— El Ayuntamiento de Manises presentó una solicitud para la realización de obras de accesibilidad en el casco urbano, valoradas en 781.316 euros, para lo cual se solicitó una ayuda de 601.012 euros. La memoria presentada junto a la solicitud proponía actuaciones en tres zonas del municipio: Barrios San Francisco y Pastor, zona de la Finca Roja y zona de la Calle del Norte.

El 12 de mayo de 2003, el Comité Técnico emitió el Informe de Evaluación Inicial que contenía requerimientos a la Entidad Local que aludían a la escasa documentación aportada y a la falta de un presupuesto detallado por actuación, si bien su dictamen fue positivo. En esa misma fecha, sin que se hubiesen subsanado las deficiencias señaladas, la Comisión de Seguimiento aprobó la solicitud presentada, lo que pone de manifiesto la insuficiencia de la justificación técnica de la decisión adoptada por la citada Comisión y, por tanto, el riesgo de discrecionalidad en las decisiones adoptadas por este órgano del Convenio.

Asimismo, debe señalarse que el correspondiente Convenio singular con el Ayuntamiento de Manises fue firmado el 22 de mayo de 2003, por tanto, antes de que se hubiesen solventado las deficiencias mencionadas, ya que, hasta el 27 de octubre de 2003, no se recibió contestación del Ayuntamiento al requerimiento efectuado. Analizada la nueva documentación remitida por el Ayuntamiento, que incluía modificaciones del proyecto inicial, el Comité Técnico volvió a considerar inadecuada la documentación remitida, puesto que consideraba que si bien se habían modificado las actuaciones inicialmente previstas, se incluían obras que no podían considerarse de accesibilidad, por lo que propuso, de nuevo, al Ayuntamiento que se modificase el proyecto.

En contestación a este segundo requerimiento, el Ayuntamiento aportó un nuevo proyecto en el que se modificaron las actuaciones inicialmente previstas en la solicitud, aunque manteniendo la denominación del proyecto. En este sentido, se modificó en algún caso el lugar de las obras proyectadas, si bien el precio del paso

peatonal era casi 10 veces superior al de otros presupuestos habituales y un 370% más caro que el establecido en el primer presupuesto presentado por la entidad; además, se incluían partidas no consideradas como obras de accesibilidad (colocación de otro mobiliario urbano, nuevo cerramiento de un colegio, etc.).

A la vista de lo anterior, el Comité Técnico, rebajó el presupuesto presentado por el Ayuntamiento a 471.355,83 euros, lo que supuso una minoración de 129.657 euros respecto de la cantidad recogida en el Convenio Singular. Sin embargo, a dicha fecha, el IMSERSO ya había abonado al Ayuntamiento la parte de la financiación propia (72.121,54 euros), más la correspondiente al FEDER (420.708,98 euros), por lo que el Ayuntamiento percibió del Instituto una financiación superior en 106.318,74 euros a la que le correspondía según el nuevo presupuesto aceptado por el Comité Técnico, decisión en la que no participó el IMSERSO.

En la fecha de finalización del trabajo de campo (mayo de 2005), no constaba en el IMSERSO justificación económica del Convenio firmado, a pesar de haber hecho ya el libramiento de los fondos.

Este Tribunal circularizó al Ayuntamiento para verificar la correcta aplicación de los fondos percibidos, y la efectiva aportación de las cantidades comprometidas por las restantes partes firmantes del Convenio. El Ayuntamiento acreditó que el importe de las obras ascendió a 540.076,10 euros y que las actuaciones se realizaron en las calles señaladas en el segundo proyecto presentado. De la documentación analizada se deduce que las obras comenzaron el 22 de noviembre de 2004 y terminaron el 10 de junio de 2005, por tanto, el inicio de las obras fue incluso posterior al 31 de octubre de 2004 (fecha señalada en el Convenio Singular como la fecha límite de presentación de la justificación económica).

En consecuencia, este Tribunal considera que el IMSERSO debe reclamar al Ayuntamiento de Manises, al menos, el importe percibido en exceso respecto de la financiación prevista en el Convenio Singular anteriormente indicado, esto es, 106.318,74 euros, así como los correspondientes intereses de demora por el tiempo transcurrido desde el momento de su pago hasta la fecha en que se produzca su devolución.

B) Justificación de los convenios singulares de obras correspondientes al segundo ámbito de gestión.

Los convenios singulares firmados en este ámbito de gestión obligaban a las entidades beneficiarias de los proyectos a justificarlos mediante las certificaciones de obras y sus correspondientes facturas al igual que se exigía en el primer ámbito, y señalaban, además, la posibilidad de que complementariamente las Entidades receptoras de los fondos aportaran un certificado de ejecución de las obras. No existe, por tanto, ninguna referencia a la obligatoriedad de acreditar el pago de las

facturas, tan sólo a que éstas deben estar conformadas por el facultativo correspondiente.

Esta ausencia en la exigencia de acreditación de los pagos no se compadece con lo establecido en los convenios singulares en los que no existía financiación del IMSERSO, que sí establecían que la Entidad receptora entregaría a éste, en todos los casos, una copia de las facturas justificativas de la aplicación de los fondos, al que le facilitarían igualmente información documental del abono a la empresa adjudicataria de los pagos correspondientes. En el análisis de los expedientes correspondientes a este segundo ámbito de gestión se reproducen las incidencias señaladas en la justificación de los convenios pertenecientes al primer ámbito (con financiación FEDER) analizadas en el subapartado anterior: es decir, falta de justificación de la aplicación

de los fondos, retrasos en la presentación de la justificación, ausencia o retrasos en los requerimientos de reintegro por parte del IMSERSO, etc.

No obstante lo anterior, para un mejor análisis de las incidencias observadas, se diferencian los convenios singulares en los que el IMSERSO aportó financiación de aquellos otros que fueron financiados exclusivamente por la Fundación ONCE o por ésta junto a la entidad beneficiaria.

1. Justificación de los convenios singulares correspondientes al segundo ámbito de gestión con aportación económica del IMSERSO.

En el siguiente cuadro se muestran los expedientes seleccionados como muestra de fiscalización:

CUADRO N.º 21

Proyectos de obras seleccionados por el Tribunal como muestra de fiscalización en el segundo ámbito de gestión con financiación del IMSERSO

MUNICIPIO/ ENTIDAD	FECHA	IMSERSO	F. ONCE	AYTO./ENT	CONVENIO
Universidad de Alcalá de Henares	23.10.2001	582.533,10	0	291.266,55	873.799,66
Ayto. de Belianes (Lérida)	29.11.2002	22.016,43	1.693,57	11.855,00	35.565,00
Ayto. de Blanes (Gerona)	29.11.2002	112.762,64	6.903,83	59.833,23	179.499,70
UAM (Facultad de Ciencias)	28.05.2003	27.535,43	2.118,11	14.826,77	44.480,31
Mancomunidad Valle de Ricote	07.07.2003	109.654,68	6.713,66	58.184,17	174.552,51
Ayto. de Xàtiva (Tren accesible)	09.12.2003	83.743,78	41.056,22	62.400,00	187.200,00

Las principales incidencias detectadas por el Tribunal en el examen de estos convenios singulares han sido las siguientes:

— En primer lugar hay que señalar que 2 de los 6 convenios analizados en este ámbito se encontraban pendientes de justificación económica en la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización (convenios suscritos en 2003 con la Universidad Autónoma de Madrid y con la Mancomunidad Valle del Ricote).

— En 2001 se suscribió un Convenio singular con la Universidad de Alcalá de Henares por importe de 873.799,66 euros, donde no se previó aportación económica de la Fundación ONCE, en el que el IMSERSO se comprometió a financiar un 66,66% del proyecto y la Universidad el resto. Es significativo que en junio de 2001, antes de la firma del Convenio Marco, la empresa Desarrollos Vía Libre, S.L. remitiese a la Comisión de Seguimiento, aún no constituida, (debe recordarse que su primera sesión se celebró el 18 de septiembre de 2001), un informe previo donde se valoraba positivamente el proyecto y se detallaban las cantidades a incorporar al Convenio de 2001. Todo ello antes de la firma del propio Convenio Marco.

Por otra parte, la Universidad no presentó justificación de gastos en el plazo límite señalado en el Convenio singular (31 de octubre de 2002), y sin embargo, hasta el 4 de febrero de 2003, el IMSERSO no requirió a la Entidad para que justificase la realización de las obras.

La justificación no fue presentada, en su totalidad, hasta noviembre de 2004, dos años después de la fecha límite, sin que el IMSERSO hubiera realizado ninguna otra actuación hasta el 30 de mayo de 2005 en que solicitó el reintegro, derivado de la falta de justificación de la inversión, por importe de 60.325,09 euros.

Hay que señalar que entre las facturas justificativas el Tribunal detectó, además, certificaciones de obras realizadas fuera del plazo límite de justificación por un importe total de 394.886,50 euros.

— El análisis de la justificación de la inversión objeto del Convenio singular suscrito en 2002 con el Ayuntamiento de Belianes, evidencia que las facturas justificativas del proyecto eran anteriores a la firma del Convenio singular (la mayoría de ellas se emitieron el año anterior)-de lo que se deduce que el proyecto ya se encontraba ejecutado antes de que la entidad presentase la solicitud, esto es, que no era un proyecto sino una obra ya ejecutada por lo que el Convenio firmado con

este Ayuntamiento era ficticio y la obra no estaba pendiente de ejecución.

Una vez más, la situación descrita pone de manifiesto la inconsistencia del procedimiento seguido por el IMSERSO en la aplicación de estos fondos.

— Se tramitaron como proyectos de obras dos convenios suscritos en 2003 cuyos objetos eran la adquisición de un autobús adaptado, en el caso de la Mancomunidad Valle del Ricote; y la adquisición de un tren turístico adaptado, en el caso del Convenio suscrito con el Ayuntamiento de Xátiva.

A la fecha de elaboración de este Informe, el IMSERSO no ha justificado al Tribunal el motivo de la inclusión de estas dos actuaciones dentro del ámbito del Convenio Marco IMSERSO-Fundación ONCE, que únicamente contemplaba actuaciones en relación con la accesibilidad en el transporte a través del servicio de autotaxi accesible.

Respecto al Convenio singular con la Mancomunidad Valle del Ricote, debe señalarse que no puede fundamentarse su firma en el ámbito del Convenio con la FEMP, puesto que su tramitación en el ámbito de este Convenio Marco podría suponer un agravio en comparación con la financiación obtenida por otras Entidades locales similares (Mancomunidad de Pamplona) incluidas en el Convenio con la FEMP, que sólo contemplaban ayudas para financiar la adaptación de autobuses y no para financiar su adquisición al 100% como es el caso.

En la contestación a la circularización efectuada por el Tribunal, la Entidad aunque aportó facturas de adquisición del vehículo de febrero de 2004, admitió la falta de presentación de justificación ante el IMSERSO.

En consecuencia, en este supuesto ha podido producirse una aplicación de fondos sin cobertura normativa alguna, por lo que las disposiciones de fondos efectuadas por el IMSERSO a estos efectos, podrían dar lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan.

Por lo que respecta al Convenio con el Ayuntamiento de Xátiva, cuyo objeto era la realización de un proyecto de accesibilidad en el transporte por ferrocarril de un tren turístico articulado, además de lo señalado en el párrafo anterior respecto de su falta de encaje en el ámbito del Convenio Marco con la Fundación ONCE, debe destacarse que, una vez más, toda la gestión de este Convenio quedó en manos de la sociedad Desarrollos Vía Libre, S.L., quien no sólo hizo la memoria valorada, sino que también realizó el Informe de Evaluación Inicial sobre este proyecto elaborado por ella misma.

2. Justificación de los Convenios Singulares correspondientes al segundo ámbito de gestión sin aportación económica del IMSERSO.

Los convenios de este tipo analizados por el Tribunal, fueron los que se detallan en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 22

**Proyectos de obras seleccionados por el Tribunal como muestra de fiscalización en el segundo ámbito de gestión sin financiación del IMSERSO**

MUNICIPIO/ENTIDAD	FECHA	F. ONCE	AYTO./ENT	CC.AA.	CONVENIO
UGT (Asturias)	19.12.2001	104.469,59	11.030,23	0,00	115.499,82
Abadía de Montserrat	22.11.2001	151.476,52	0	0,00	151.476,52
Parroquia de Mª Auxiliadora	19.10.2001	21.101,99	10.551,00	0,00	31.652,99
Museo de Antropología Forense	19.12.2001	34.185,93	0,00	0,00	34.185,93
Ministerio de Defensa	04.12.2001	81.791,52	40.895,76	0,00	122.687,28
ASPAYM Castilla y León	03.12.2002	172.217,65	0,00	0,00	172.217,65
Institución Ferial de Castilla y León (Valladolid)	13.12.2002	15.173,55	7.586,78	7.586,78	30.347,11
Dpto. de Política Territorial (Generalitat de Cataluña)	07.05.2002	611.620,31	611.620,31	0,00	1.223.240,62
Museo Diocesano de Barcelona	29.11.2002	10.730,05	5.365,03	0,00	16.095,08
Parroquia de Santiago el Mayor (Zaragoza)	25.11.2003	3.244,29	1.622,15	0,00	4.866,44
Fundación Abadía de Montserrat (Barcelona)	28.05.2003	353.186,42	30.050,61	0,00	383.237,03
Fundación Catalana L'Esplai	12.05.2003	103.024,16	51.512,08	0,00	154.536,24
Fundación Pere Tarrés (Barcelona)	08.04.2003	101.171,89	50.585,95	0,00	151.757,84
Fundación President Torres Falguera (Tarrasa)	25.11.2003	80.710,64	40.355,32	0,00	121.065,96
Asoc. de Comerciantes del Mercado de Usera	12.05.2003	76.616,57	38.308,28	0,00	114.924,85

MUNICIPIO/ENTIDAD	FECHA	F. ONCE	AYTO./ENT	CC.AA.	CONVENIO
Círculo de Bellas Artes	21.11.2003	122.125,66	6.010,12	0,00	128.135,78
FEMP	NC	91.137,33	6.788,00	0,00	97.925,33
PREDIF	NC	106.976,63	0	0,00	106.976,63
Federación de Asoc. De Espina Bífida e Hidrocefalia	25.11.2003	23.493,78	1.200,00	0,00	24.693,78

La principal deficiencia observada hace referencia al hecho de que, aunque los Convenios singulares firmados en este segundo ámbito de gestión establecían la obligación de la Entidad perceptora de entregar una copia de las facturas justificativas del proyecto realizado al IMSERSO y de facilitar información documental al Instituto del abono a la empresa adjudicataria de los pagos correspondientes, la documentación que obraba en el IMSERSO estaba compuesta, básicamente, por los Informes de Evaluación Inicial y los de Evaluación de Calidad de las obras sin que hubiese acreditación documental de los pagos realizados.

A este respecto, hay que señalar que en ninguno de los expedientes analizados por el Tribunal constaban requerimientos de justificación realizados por el IMSERSO a la entidad beneficiaria, lo que pone de manifiesto el incumplimiento de esta obligación y la tolerancia del IMSERSO al respecto.

En este sentido debe indicarse que, aunque en estos casos, en los que el IMSERSO no ha realizado aportación económica a los proyectos, no existe incumplimiento en la justificación de fondos públicos procedentes del Instituto, las incidencias de justificación detectadas en estos expedientes por el Tribunal, supondrían en todo caso un incumplimiento del compromiso de aportación correspondiente a la Fundación ONCE en los convenios singulares firmados en el ámbito del Convenio Marco con el IMSERSO, de los que éste carecería de información alguna, lo que resulta tanto más rechazable por cuanto estos incumplimientos podrían tener incidencia en la cuantificación de la aportación financiera que efectúa la Fundación ONCE en el ámbito del Convenio Marco (en virtud del sistema de pagos por compensación establecido en el Convenio Marco, al que se hace referencia en el Apartado III.3.2.2 de este Informe).

En definitiva, el incumplimiento de la obligación de justificar estas aplicaciones de fondos ante el IMSERSO, pone de manifiesto la ausencia de control del Instituto sobre una parte del Convenio Marco suscrito y, paralelamente, como consecuencia de lo anterior, la absoluta discrecionalidad que de facto tuvo la Fundación ONCE sobre las concesiones de fondos efectuadas en este ámbito, discrecionalidad que no parece compatible con el principio de objetividad que debe guiar la actuación de la Administración en todos los ámbitos en que ésta interviene, incluyendo también, los convenios que suscribe.

En particular, respecto del análisis de las justificaciones económicas que formaron parte de los Informes de Evaluación de Calidad, se han detectado las siguientes incidencias:

- No constaba la existencia de Informe de Evaluación de Calidad y por tanto, facturas justificativas en los convenios de 2003 firmados con la FEMP y con la Fundación President Torres Falguera.

- La justificación económica correspondiente a los convenios firmados durante el 2001 con la UGT de Asturias, la Abadía de Montserrat y la Parroquia Maria Auxiliadora incluyen facturas fechadas en el ejercicio 2000, y otras fechadas en 2001, pero anteriores a la firma del Convenio singular. Este hecho evidencia que los proyectos aprobados ya se encontraban realizados en el momento de presentar las solicitudes de adhesión.

- Las justificaciones económicas de los convenios firmados con el Museo de Antropología Forense en 2001 y con el Departamento de Política Territorial de la Generalitat de Cataluña en 2002, incluyen facturas de los ejercicios 2003 y 2004 respectivamente, fuera por tanto del plazo límite de ejecución y justificación pactado en los convenios.

III.3.2.6 Reintegro de la financiación obtenida del IMSERSO para la realización de planes y obras de accesibilidad

Como ya se ha señalado en el epígrafe anterior, solamente en aquellos convenios singulares en los que hubo aportación efectiva del IMSERSO procede la exigencia de devolución de los remanentes de fondos no invertidos en el proyecto (bajas en la adjudicación, disminución de las unidades de obra, etc.) o su reintegro en los casos en que no se acreditó suficientemente su aplicación.

Esta circunstancia no concurre en los casos en los que la financiación de los proyectos la asumió íntegramente la Fundación ONCE y/o la Entidad destinataria, puesto que la Entidad pagaba contra la presentación de las facturas, previa conformidad con las obras o el plan realizado y la Fundación ONCE hacía efectiva su aportación una vez comprobada y revisada la documentación económica por el Grupo de evaluación del Comité Técnico (Desarrollos Vía Libre, S.L.).



Los convenios singulares en los que se preveía aportación financiera por el IMSERSO establecían, que en caso de resolución del Convenio por incumplimiento de las obligaciones esenciales contenidas en sus cláusulas, la parte que hubiera recibido la aportación económica del IMSERSO reintegraría su importe a dicho Instituto, «con los intereses que proceda exigir de acuerdo con la normativa vigente».

Respecto de la exigencia de intereses, hay que señalar que el IMSERSO únicamente exigió el pago de intereses de demora en los casos en los que procedía el reintegro de los fondos por no encontrarse suficientemente acreditada su aplicación al proyecto para el que se asignaron. No obstante, aunque consta dicha exigencia por parte del Instituto, en ninguno de los convenios analizados por este Tribunal se ha constatado su abono por la Entidad en cada caso obligada. Esta situación permitió a estas Entidades obtener financiación pública de forma gratuita en la parte de los fondos anticipados que no fueron invertidos.

A este respecto debe señalarse que los requerimientos de devolución (reintegros y remanentes) efectuados por la Subdirección General de Gestión del IMSERSO (requerimientos que no incluían, como se ha indicado, la liquidación de los intereses de demora correspondientes), fueron realizados entre el 22 de abril y el 30 de mayo de 2005, es decir, una media de dos años y medio después del plazo máximo de justificación para el 2001 y de un año y medio para los firmados durante el 2002, lo que pone de manifiesto la debilidad del control interno del IMSERSO respecto de las justificaciones de gastos presentadas.

Asimismo, el IMSERSO no dispuso de un registro de deudores por reintegros o de remanentes procedentes de fondos no aplicados en la ejecución de los convenios singulares. El Tribunal cuantificó, con la información obtenida del análisis de los expedientes, un importe por deudores correspondientes al ejercicio 2001 de, al menos, 274.723,23 euros y por los correspondientes al ejercicio 2002 de, al menos, 381.284,57 euros.

Estos deudores tampoco figuraban recogidos en las cuentas rendidas por el Organismo correspondientes a los ejercicios 2001 a 2004, ambos inclusive.

### III.3.3 Análisis de la gestión de los fondos públicos destinados a la accesibilidad en el transporte mediante la extensión y ampliación del servicio de autotaxi accesible

La cláusula Decimosexta del Convenio Marco definió el objeto de este ámbito de actuación como «el desarrollo de un programa de extensión y ampliación del servicio de transporte por autotaxi accesible, mediante la incorporación de nuevos municipios a la red de Entidades locales titulares de este servicio, y de nuevos vehículos a las dotaciones locales que ya cuentan con esta modalidad de transporte, así como la renovación

de los vehículos accesibles pertenecientes a titulares de licencias que ya hayan cumplido el compromiso de mantener el servicio durante, al menos, cuatro años...»

Las Entidades locales podían adherirse a este «Programa de Transporte» presentando ante el IMSERSO o la Fundación ONCE una solicitud con el número de vehículos que estimaran oportuno. En la solicitud, debían constar los datos personales y los números de las licencias de los taxis cuya financiación se solicitaba.

Aunque en el Convenio Marco se preveía que las Entidades locales pertenecientes a zonas de Objetivo 1 podían obtener financiación en el ámbito del Programa Operativo «Lucha contra la discriminación», en la práctica, como ya se ha señalado en el Apartado III.3.1.3 de este Informe, esta línea de actuación fue excluida de la financiación FEDER. Por esta razón, los fondos previstos en el Convenio Marco para la financiación de este ámbito de accesibilidad durante los tres ejercicios fiscalizados, que ascendieron a un total 3.137.654,87 euros, se redujeron a 2.219.639,04 euros, tal y como se muestra en el cuadro nº 3 de este Informe.

La participación en el Programa por las Entidades locales conllevaba la asunción de los siguientes compromisos:

- Mantener el servicio de taxi accesible con el vehículo que se financia durante un periodo no inferior a cuatro años.
- Ofertar bonotaxis (con recursos propios o procedentes de la Comunidad Autónoma correspondiente) para el colectivo de discapacitados.
- Ofrecer a los profesionales del taxi la cofinanciación del mayor coste de los vehículos accesibles en relación con los convencionales (derivados del mayor precio del seguro obligatorio de viajeros, mayor consumo de combustible, mayor coste de mantenimiento del vehículo y mayor coste por bajada de bandera al iniciar el servicio).

Las peticiones cursadas por las Entidades locales para adherirse a este Programa las resolvía la Comisión de Seguimiento del Convenio Marco, aplicando los siguientes criterios:

- Número de habitantes y/o colectivo de población de atención prioritaria para este Programa.
- Interés social del proyecto de acuerdo con la localización en el territorio de la entidad solicitante de centros de discapacitados.
- Desarrollo, en los municipios solicitantes, de experiencias o planes de accesibilidad promovidos por Entidades Públicas.
- Reparto proporcional de los fondos (en función del volumen de solicitudes recibidas, número de unidades solicitadas, el significado y generalización de la

implantación efectuada o por realizar, etc.) tratando de garantizar el mayor número posible de peticiones.

- Orden cronológico en la presentación de las solicitudes.
- Se excluían los vehículos adquiridos antes de la resolución de la Comisión de Seguimiento.

El Convenio Marco estableció, además, que los órganos técnicos encargados de realizar el asesoramiento necesario para la definición y selección de los vehículos y las adaptaciones a realizar en éstos eran el Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEAPAT), órgano integrado en el IMSERSO, y Fundosa Eurotaxi, S.A., dependiente de la Fundación ONCE.

En todo caso, se encomendó al CEAPAT la definición de las condiciones técnicas mínimas que habrían de reunir los vehículos para ser considerados accesibles.

#### III.3.3.1 Presentación de solicitudes

Por lo que se refiere a la presentación de las solicitudes, se reproducen las incidencias señaladas en relación con el ámbito de actuación en materia de accesibilidad arquitectónica y urbanística (Epígrafe III.3.2.1 de este Informe es decir, la imposibilidad de conocer las solicitudes presentadas y su fecha) respecto a que el IMSERSO no facilitó al Tribunal una base de datos, listado o relación, que comprendiera la totalidad de solicitudes presentadas por las Entidades locales para la obtención de estos fondos y tampoco constaba el registro de entrada en el IMSERSO de dichas solicitudes. La única información de que dispuso el Tribunal, relativa a las peticiones cursadas por las Entidades locales fue la contenida en las Actas de la Comisión de Seguimiento, que debido a las deficiencias señaladas, no ha podido ser verificada.

Tampoco se señalaba, igualmente, un plazo tasado para la presentación de solicitudes, sino que éstas se recibieron por el IMSERSO y la Fundación ONCE, a lo largo de todo el periodo de vigencia del Convenio Marco.

Respecto de la documentación a presentar para la solicitud de adhesión, el Convenio Marco estableció que el escrito de solicitud debía contener:

- Indicación por parte de la Entidad de su voluntad de introducir, mantener o ampliar este servicio.
- Número de vehículos solicitados.
- Datos personales del titular de la licencia del taxi.
- Número de la licencia.

En el «Manual de procedimientos de Gestión del Convenio» elaborado por la Fundación ONCE, se contenían unos modelos para formalizar esta solicitud, aunque, la falta de utilización de estos modelos normalizados no supuso el rechazo de las solicitudes de ayu-

das formuladas. Además de la solicitud firmada por el responsable, el Manual establecía las siguientes exigencias documentales:

- Relación de solicitudes individuales presentadas por los taxistas para la adquisición y/o transformación de taxis adaptados, distinguiendo las peticiones presentadas por vez primera, de las presentadas con anterioridad.
- Copia de las solicitudes individuales contenidas en la relación.
- Certificado del Ayuntamiento en relación con la asunción de los compromisos establecidos en el Convenio Marco por su participación en el Programa (bonotaxi para colectivo de discapacitados, etc.). Respecto a este certificado, el Tribunal debe señalar que no se requería la cuantificación del importe que el Ayuntamiento se comprometía a aportar para el cumplimiento de los compromisos adquiridos.
- Copia de la tarjeta de identificación fiscal de la Entidad Local.

Junto con la determinación de la documentación necesaria, en el Manual de Procedimientos se preveía que el Comité Técnico remitiría las especificaciones técnicas para la transformación de vehículos al IMSERSO con el fin de que las publicitara entre los destinatarios finales de las ayudas a solicitar.

Respecto de la aplicación de los criterios establecidos en el Convenio Marco para la aprobación de las solicitudes por la Comisión de Seguimiento, el Tribunal debe señalar, que al igual que los establecidos para resolver las solicitudes de proyectos de planes y de obras de accesibilidad, no estaban priorizados ni baremados, lo que conlleva las mismas consecuencias ya expuestas en el Apartado III.3.2.2 de este Informe, para el ámbito de la accesibilidad arquitectónica y urbanística.

Además, en la fase de solicitud, no se exigió la aportación de documentación alguna para la acreditación de los datos referentes a los criterios que más tarde serían tenidos en cuenta en la determinación de las ayudas (vgr.: colectivo de población cuya atención prioritaria es objeto de este programa, acreditación de la existencia en el municipio de centros de discapacitados y de atención social, etc.).

A este respecto debe indicarse que, para la fijación de los criterios de valoración de las solicitudes, establecidos en el Convenio Marco, podrían haberse tenido en cuenta otros posibles criterios, fácilmente objetivables, tales como por ejemplo el número de taxis accesibles en funcionamiento existentes en el municipio en relación con el colectivo de discapacitados existente, si este número de taxis era inferior o no al exigido por la normativa aprobada, en su caso, por cada Comunidad Autónoma, el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos en peticiones anteriormente concedidas, incluyendo la obligación de justificar la aplicación de

los fondos, así como si las Entidades solicitantes habían recibido financiación con anterioridad para este mismo fin.

En cualquier caso, el Tribunal no ha podido verificar los criterios realmente aplicados por la Comisión de Seguimiento para resolver sobre la aprobación o rechazo de las solicitudes presentadas, debido a la falta de información al respecto en las Actas de las sesiones celebradas por la referida Comisión y a la ausencia de motivación de sus resoluciones en materia de concesión de ayudas, incluso en las que tuvieron carácter denegatorio, lo que podría constituir, en este último caso un incumplimiento del artículo 54.1 del LRJAP y PAC, en cuanto a la obligación de motivar los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos o que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales.

Como ya se ha señalado en el Apartado III.3.2.2. el procedimiento seguido por el IMSERSO en la determinación de las ayudas, resulta contrario a los principios de igualdad y equidad en la distribución del gasto público establecidos en los artículos 14 y 31.1 de la Constitución; así como a los principios de transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación que deben presidir la gestión de las ayudas públicas, según lo establecido en el Real Decreto 2225/1993, por el que se aprobó el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas (estos principios se recogen en la actualidad en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones) que, como se ha indicado en el Apartado III.2. de este Informe, debió ser tenido en cuenta por el IMSERSO en la distribución de estos fondos públicos.

Hay que señalar que, al igual que en los proyectos de planes y obras, las solicitudes presentadas se sometían a evaluación previa por parte del Grupo de Evaluación del Comité Técnico que, era el encargado de la elaboración de informes dirigidos a la Comisión de Seguimiento para fundamentar sus decisiones de aprobación.

Estos Informes de Evaluación verificaban el cumplimiento de las especificaciones técnicas que debía cumplir el taxi accesible, establecidas por el CEAPAT, evaluaban el impacto de la implantación o renovación de cada taxi accesible en el municipio y contenían un presupuesto del vehículo adaptado que cada taxista preveía adquirir junto con la correspondiente propuesta de financiación a la Comisión de Seguimiento.

El Tribunal detectó, en el análisis de los expedientes seleccionados como muestra de fiscalización, las siguientes incidencias:

- En algunos expedientes no constaba el Informe de Evaluación Inicial (Ayuntamiento de Badajoz, Ayuntamiento de Boiro).
- Existían expedientes en los que los Informes de Evaluación Inicial, tenían fecha posterior a la de la aprobación de la solicitud por la Comisión de Seguimiento (vgr.: Ayuntamiento de Sevilla, Instituto Metro-

politano del taxi de Barcelona), por lo que no pudieron ser empleados para la toma de decisiones por la Comisión de Seguimiento, lo que pone en duda, una vez más, la transparencia del procedimiento de concesión de las ayudas.

Según la información contenida en las actas de la Comisión de Seguimiento, el número de solicitudes aprobadas y denegadas en los ejercicios fiscalizados fue el siguiente:

CUADRO Nº 23

**Solicitudes de autotaxi accesible aprobadas y denegadas en los ejercicios 2001-2003, según información recogida en las actas de la comisión de seguimiento**

SOLICITUDES	TOTAL			
	2001	2002	2003	TOTAL
APROBADAS	39	27	28	94
NO APROBADAS	38	2	36	76
<b>TOTAL</b>	<b>77</b>	<b>29</b>	<b>64</b>	<b>170</b>
% APROBADAS / TOTAL	52,7	93,1	43,8	55,3

El cuadro anterior muestra el elevado número de solicitudes denegadas en los ejercicios 2001 y 2003, que representaron el 52,48% de las solicitudes analizadas por la Comisión de Seguimiento en dichos ejercicios, principalmente por el agotamiento del presupuesto asignado a la financiación de este ámbito de accesibilidad. Por lo que se refiere a las causas de la denegación de las solicitudes presentadas, siempre a tenor de las Actas, fueron las siguientes:

CUADRO Nº 24

**Causas de denegación de solicitudes de taxi accesible**

SOLICITUDES NO APROBADAS	2001	2002	2003	TOTAL
Documentación incompleta	5	0	10	15
Agotamiento del presupuesto	31	0	25	56
Otras causas (*)	2	2	1	5
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>2</b>	<b>36</b>	<b>76</b>

(\*) Se incluyen en este grupo las solicitudes rechazadas por motivos varios: renuncia del solicitante, no estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones para con la Seguridad Social, etc.

Las causas por las que se produjo la denegación de estas solicitudes son las mismas que las señaladas en el Apartado III.2.2.4.2 de este Informe, por lo que el Tribunal se remite a lo allí indicado. Al igual que ocurría en el caso de las denegaciones de solicitudes de planes y obras, en los expedientes analizados no constaba ninguna documentación acreditativa de las causas del rechazo de la solicitud. Tampoco existió resolución motivada sobre la denegación ni la comunicación del rechazo al interesado. Esta falta de transparencia entraña el riesgo de que se produjeran excepciones indebidas de carácter discrecional en el

procedimiento general aplicado para la concesión de estos fondos públicos. A título de ejemplo, la solicitud presentada por el Ayuntamiento de Tarragona el 20 de agosto de 2003, y rechazada en este ejercicio por agotamiento del presupuesto, fue tramitada con posterioridad, en enero de 2004, como un Convenio específico independiente del Convenio Marco de 12 julio de 2004.

Las solicitudes aprobadas quedaron reflejadas en la correspondiente Acta de la sesión de la Comisión de

CUADRO Nº 25

**Ayudas previstas y aprobadas por la comisión de seguimiento para la financiación del taxi accesible durante el periodo de vigencia del Convenio Marco**

FINANCIACIÓN	2001			2002			2003			TOTAL		
	PREVISTA	APROBADA	DIFERENCIA	PREVISTA	APROBADA	DIFERENCIA	PREVISTA	APROBADA	DIFERENCIA	PREVISTA	APROBADA	DIFERENCIA
<b>FEDER</b>	428.405,08	0	428.405,08	0	0	0	0	0	0	428.405,08	0,00	428.405,08
<b>IMSERSO</b>	300.506,05	285.781,26	14.724,79	297.619,97	284.292,50	13.327,47	297.619,97	297.490,84	129,13	895.745,99	867.564,60	28.181,39
<b>F.ONCE</b>	300.506,05	714.903,90	-414.397,85	297.619,97	292.706,50	4.913,47	297.490,96	303.521,16	-6.030,20	895.616,98	1.311.131,56	-415.514,58
<b>TOTAL</b>	<b>1.029.417,18</b>	<b>1.000.685,16</b>	<b>28.732,02</b>	<b>595.239,94</b>	<b>576.999,00</b>	<b>18.240,94</b>	<b>595.110,93</b>	<b>601.012,00</b>	<b>-5.901,07</b>	<b>2.219.769,05</b>	<b>2.178.696,16</b>	<b>41.072,89</b>

En el cuadro anterior, se observa que, durante el período fiscalizado, el importe de las solicitudes aprobadas por la Comisión de Seguimiento representó más del 98,15% de la cuantía prevista para la financiación de este ámbito de accesibilidad, existiendo una financiación no aplicada de 41.071,89 euros.

Asimismo, debe señalarse que, en el ejercicio 2001, la financiación de la Fundación ONCE fue muy superior a la prevista en el Convenio Marco, debido a que ésta asumió la cuota correspondiente al FEDER tras quedar excluido de la financiación el servicio de transporte mediante taxi accesible del Programa Operativo de «Lucha Contra la Discriminación» del FEDER.

Una vez aprobado cada proyecto en la Comisión de Seguimiento, aunque no se preveía expresamente en el Convenio Marco, la financiación de los taxis accesibles se materializaba mediante la firma de un Convenio de colaboración singular entre el IMSERSO, la Fundación ONCE y la Entidad Local destinataria de la financiación, cuyo clausulado era similar al de los convenios de proyectos de accesibilidad urbanística y arquitectónica, si bien con las especificidades propias del Programa de servicio de transporte mediante taxi accesible, que eran las siguientes:

- La finalidad de estos convenios era el desarrollo de un proyecto de accesibilidad consistente en la incorporación de un número determinado de vehículos acce-

Seguimiento con indicación de la Entidad Local solicitante, el número total de vehículos financiados a esa Entidad, el importe que cada uno de los participantes en el Convenio Marco (IMSERSO y Fundación ONCE) se comprometía a aportar y el importe total de la financiación aprobada.

El cuadro siguiente muestra las cantidades previstas en el Convenio Marco y las finalmente aprobadas por la Comisión de Seguimiento, en cada uno de los ejercicios fiscalizados:

sibles a la flota de transporte existente en la Entidad Local.

- En el Convenio se formalizaban los compromisos establecidos en la cláusula Decimonovena del Convenio Marco adquiridos por la Entidad Local por su participación en el proyecto, que no se concretaban en un aportación financiera predeterminada.
- Se encomendaba al CEAPAT la definición de las condiciones técnicas para considerar un taxi accesible, pero se señalaba a Fundosa Eurotaxi (Fundación ONCE) como órgano técnico asesor para la «definición y selección de los vehículos y adaptaciones» como adecuados al objetivo del Convenio.

Por lo que se refiere al pago de las aportaciones previstas por parte del IMSERSO y de la Fundación ONCE, al plazo de efectividad del Convenio (hasta 31 de diciembre del año de la firma), al plazo de justificación de la Entidad Local al IMSERSO (hasta el 31 de octubre del año siguiente al de la firma), y otras previsiones generales, la regulación era idéntica a la establecida en los convenios singulares para proyectos de accesibilidad urbanística y arquitectónica, por lo que debe estarse a lo indicado en el Apartado III.3.2 de este Informe.

Durante el período fiscalizado se formalizaron 88 convenios singulares y se financiaron un total de 167 taxis accesibles. El número de taxis que obtuvo financiación en cada uno de los ejercicios fiscalizados se muestra en el siguiente cuadro:

## Numero de taxis accesibles financiados durante la vigencia del Convenio Marco

EJERCICIO	NUMERO DE VEHICULOS
2001	75
2002	48
2003	44
<b>TOTAL</b>	<b>167</b>

La aportación financiera del IMSERSO se abonaba a la Entidad Local a la firma del Convenio. A su vez, el Ayuntamiento abonaba el importe correspondiente a cada taxista a la presentación de un «Informe Final» emitido por el Comité de Evaluación que acreditaba la adquisición del vehículo, su transformación y adaptación.

Hay que señalar que la formalización de convenios singulares en los últimos meses de cada ejercicio, motivó que no existiera tiempo material para su cumplimiento en el plazo establecido en los convenios: (hasta 31 de diciembre de dicho ejercicio) de forma que el periodo establecido para presentar la justificación de la financiación concedida, en estos casos, era superior al tiempo efectivamente disponible para la ejecución del proyecto. Esta situación afectó, por ejemplo, a los convenios formalizados con el Ayuntamiento de Sevilla el 4 de diciembre de 2001, con los Ayuntamientos de Orense y Algeciras el 28 de noviembre de 2003 y con el Ayuntamiento de Murcia el 3 de diciembre de 2003.

Esta situación debería ser prevista por el IMSERSO en el futuro, de forma que los convenios singulares prevean un plazo de ejecución igual para todos los solicitantes.

La ejecución de los proyectos de accesibilidad en el transporte por autotaxi se materializaba en la adquisición del correspondiente vehículo y su posterior adaptación de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas por el CEAPAT para convertirlo en accesible. El objeto de la financiación, como se ha indicado, era el mayor coste que para el titular de una licencia de taxi suponía un vehículo accesible frente a uno convencional.

Respecto de la documentación justificativa de la ejecución de los proyectos, la responsabilidad de su presentación correspondía a la Entidad Local, de acuerdo con la Cláusula Cuarta de los convenios singulares; sin embargo, en dichos convenios, no se hacía referencia a qué documentación acreditativa debía remitir la Entidad Local al IMSERSO.

Por otra parte, los convenios sí señalaban cual era la documentación necesaria para que el Ayuntamiento hiciera efectiva la colaboración aportada por el IMSERSO a cada taxista: la presentación del Informe Final elaborado por parte del Grupo de Evaluación del Comité Técnico que acreditara la adquisición del vehículo y su transformación y adaptación. Respecto de la entrega de la aportación económica de la Fundación ONCE no quedaba determinado en los convenios si se realizaba a favor de la Entidad Local o directamente al taxista.

El IMSERSO facilitó al Tribunal al inicio de los trabajos de fiscalización, una certificación que contenía el número de vehículos que habían obtenido financiación, los importes correspondientes a la aportación del Instituto, el importe de las justificaciones de gastos realizadas por las Entidades locales y los importes pendientes de justificación, según muestra el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 27

## Importes justificados por las entidades locales en el programa del taxi accesible

EJERCICIO	Nº DE VEHICULOS	APORTACIÓN IMSERSO	IMPORTE JUSTIFICADO	PENDIENTE DE JUSTIFICAR
2001	75	258.735,77	225.083,16	33.652,51
2002	98	584.798,55	440.550,00	144.248,55
2003	94	564.951,33	222.374,44	342.576,89
<b>TOTAL</b>	<b>267</b>	<b>1.408.485,65</b>	<b>888.007,60</b>	<b>520.478,05</b>

Hay que señalar que en la certificación facilitada, el IMSERSO no incluyó información sobre las aportaciones correspondientes a la Fundación ONCE, y sin embargo, incluyó los importes pendientes de justificación referentes a dos convenios de colaboración suscritos, fuera del ámbito de aplicación del Convenio Marco, con el Ayuntamien-

to de Madrid cuyo objeto era participar en la financiación para la adquisición de 100 taxis accesibles, al que se hace referencia en el Apartado III.3.6. de este Informe.

Para el análisis de esta justificación, el Tribunal seleccionó una muestra constituida por los siguientes expedientes:

## Expedientes seleccionados por el tribunal como muestra de fiscalización del servicio de autotaxi accesible

ENTIDAD LOCAL	EJERCICIO	Nº DE TAXIS	FINANCIACIÓN IMSERSO	FINANCIACIÓN F. ONCE	TOTAL FINANCIACIÓN
Instituto Metropolitano de Barcelona	2001	15	91.278,71	91.278,71	182.557,43
Ayuntamiento de Sevilla	2001	15	27.045,54	153.258,09	180.303,63
Instituto Metropolitano de Barcelona	2002	2	12.020,24	12.020,24	24.040,48
Murcia	2002	5	30.052,50	30.052,50	60.105,00
Badajoz	2003	1	6.010,12	6.010,12	12.020,24
Boiro	2003	1	6.010,12	6.010,12	12.020,24
Puertollano	2003	1	6.010,12	6.010,12	12.020,24
Instituto Metropolitano de Barcelona	2003	4	24.040,48	24.040,48	48.080,96
Orense	2003	1	6.010,12	6.010,12	12.020,24
Almonte	2003	1	6.010,12	6.010,12	12.020,24
Algeciras	2003	1	6.010,12	6.010,12	12.020,24
<b>TOTAL</b>		<b>47</b>	<b>220.498,19</b>	<b>346.710,74</b>	<b>567.208,94</b>

Tras el análisis efectuado, cabe destacar las siguientes incidencias:

- La inexistencia de documentación relativa a que los Ayuntamientos que, según los convenios singulares eran quienes asumían la obligación de presentar la documentación justificativa de la adquisición de los taxis accesibles, han analizado y aprobado la presentada por los titulares de la licencia del taxi para acreditar la adquisición de estos vehículos, existiendo el riesgo de que el Instituto haya dado por validas justificaciones de gastos que los propios Ayuntamientos no habían verificado y aprobado.

- La documentación justificativa de la compra y adaptación de los vehículos se recibía por el Grupo de Evaluación del Comité Técnico (Fundación ONCE). A la vista de esta documentación, el referido Comité elaboraba el Informe de Evaluación de Calidad de los taxis accesibles y lo remitía al IMSERSO junto con una copia de la documentación acreditativa de la adquisición y adaptación (fotocopia de las facturas y certificado de recepción del vehículo firmado por el titular de la licencia del taxi). Entre esta documentación constaba, una cesión de los titulares de la licencia del taxi a favor de Fundosa Eurotaxi, S.A. (propiedad de la Fundación ONCE) del derecho de cobro de la financiación asignada.

El pago del coste que debía asumir el taxista (diferencia entre el coste total de la adquisición y adaptación del vehículo y la parte objeto de financiación) no se encontraba acreditado entre la documentación del expediente.

- Durante el ejercicio 2001, las facturas justificativas correspondientes a la aplicación de los convenios vigentes procedían de los concesionarios oficiales de los vehículos adquiridos y de las empresas especializadas encargadas de realizar los trabajos de adaptación (Grupo Elite, Protección y Asesoramiento, S.L.; REHATRANS, S.L., o Caradap, S.L.). Sin embargo, en los convenios singulares formalizados en 2002 y 2003, la justificación fue sustituida por una factura única, emitida por la sociedad propiedad de la Fundación ONCE, Fundosa Accesibilidad, S.A., que, además, había realizado la evaluación previa de las solicitudes de financiación y que también realizaba el Informe de Evaluación Final de los taxis accesibles adquiridos. Esta factura desglosaba el importe de la adquisición del vehículo y de la adaptación, servicios que no eran propios del objeto social de la empresa Fundosa Accesibilidad, S.A. y sobre los que el IMSERSO no podía verificar el coste real de la venta y adaptación de los vehículos.

Consecuentemente, el IMSERSO debe exigir que las justificaciones que se le presenten vayan acompañadas de todas las facturas originales que soportan los costes imputados.

- Además, el Tribunal detectó en la justificación presentada por el Ayuntamiento de Murcia correspondiente a un Convenio singular de 2002, que dos de los taxis incluidos en ella habían sido adquiridos en 2001, es decir con anterioridad a la resolución aprobatoria de la Comisión de Seguimiento, de 30.7.2002. Estas adquisiciones debieron quedar excluidas de la financiación, en virtud de la cláusula Vigésima del Convenio Marco,

que establecía que «quedarán excluidos del presente convenio los vehículos adquiridos con anterioridad a la resolución que determine la Comisión de Seguimiento», por lo que el IMSERSO ni debió conceder la ayuda, ni debió admitir la justificación.

• En la justificación de costes correspondientes al ejercicio 2001, además de las facturas emitidas por Fundosa Eurotaxi, S.A., por la elaboración de los «Informes técnicos de Evaluación de Calidad», cuyo importe unitario ascendía a 150,26 euros, el Tribunal comprobó la existencia de otras facturas emitidas por la misma empresa en concepto de «Estudio técnico y homologación del vehículo eurotaxi suministrado». Los precios por la emisión de estos Informes, que variaban entre 365,46 y 1.270,69 euros, también formaron parte de la justificación de costes en los expedientes que obraban en el IMSERSO.

• Por otra parte, no existe constancia de que el IMSERSO haya realizado ningún seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos por las Entidades locales en virtud del Convenio Marco y de los convenios singulares (comprobación del mantenimiento del servicio durante cuatro años, ofrecimiento de bonotaxis al colectivo de discapacitados, etc.), lo que pone

de manifiesto la insuficiencia del control ejercido por el Instituto.

• Como ya se ha señalado, el IMSERSO careció durante el periodo fiscalizado de una aplicación informática u otra herramienta de gestión que le permitiera realizar el adecuado seguimiento de las justificaciones de costes presentadas por los Ayuntamientos con los que había formalizado los convenios singulares, el registro de los deudores derivados de la falta de justificación de los fondos obtenidos y su reclamación.

• Por otra parte, durante el período fiscalizado, las únicas reclamaciones efectuadas por el IMSERSO a las Entidades locales receptoras de los fondos destinados al fomento del taxi accesible fueron realizadas los días 13 y 14 de julio de 2004, y se limitaron a los convenios singulares tramitados en los ejercicios 2001 y 2002, cuyo plazo de justificación concluía el 31 de octubre de 2002 y 2003, es decir con un retraso medio de 1 año y 2 meses, lo que pone de manifiesto la debilidad del control interno del IMSERSO respecto de las justificaciones de gastos presentadas. El cuadro siguiente muestra las reclamaciones por falta de justificación efectuadas por el Instituto correspondientes a convenios suscritos en 2001 y 2002:

CUADRO Nº 29

**Reclamaciones realizadas por el imserso por falta de justificación de la aplicación de los fondos obtenidos**

AYUNTAMIENTO	FECHA DE FIRMA CONVENIO	FECHA FINAL PARA JUSTIFICACIÓN	FECHA DE LA RECLAMACIÓN	DIFERENCIA (DÍAS)	IMPORTE RECLAMADO
VALENCIA	10/12/2001	31/10/2002	14/07/2004	622	6.010,12
ANTEQUERA	27/11/2001	31/10/2002	13/07/2004	621	1.803,04
VILLAR DEL REY	03/12/2001	31/10/2002	13/07/2004	621	1.803,04
LA LÍNEA DE LA CONCEPCIÓN	03/12/2001	31/10/2002	13/07/2004	621	5.409,11
MURCIA	03/12/2002	31/10/2003	14/07/2004	257	12.021,00
SEVILLA	04/12/2001	31/10/2002	14/07/2004	622	18.627,30
UTEBO	18/04/2002	31/10/2003	14/07/2004	257	6.010,00
SANTA CRUZ DE TENERIFE	30/07/2002	31/10/2003	14/07/2004	257	12.021,00
SANTA CRUZ DE BEZANA	18/04/2002	31/10/2003	14/07/2004	257	6.010,00
ISLA CRISTINA	30/07/2002	31/10/2003	14/07/2004	257	6.010,50
GIJÓN	18/04/2002	31/10/2003	14/07/2004	257	12.020,00
<b>Tiempo Medio (en días) transcurrido hasta la reclamación por el IMSERSO</b>				<b>423</b>	<b>87.745,11</b>

Respecto de estas reclamaciones, hay que señalar que:

• Resultaban improcedentes 3 de los escritos de reclamación remitidos por el IMSERSO, ya que las

Entidades receptoras de estos fondos o ya habían efectuado el reintegro del importe reclamado en el ejercicio 2003, (Ayuntamientos de Utebo, Sevilla) o ya habían remitido la justificación que reclamaba el Instituto (Ayuntamiento de Murcia).

• Aunque en su escrito, el IMSERSO solicitaba el reintegro de la ayuda concedida y de los correspondientes intereses de demora, las Entidades locales que efectuaron el ingreso del importe reclamado, únicamente ingresaron el importe de la ayuda concedida, sin que el Instituto exigiera los intereses de demora correspondientes al período transcurrido desde el momento en que se libraron los fondos hasta su efectiva devolución, incumpliendo así tanto el artículo 17.1 de la Ley General Presupuestaria como el artículo 36.1 del entonces vigente Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

• El Ayuntamiento de Gijón únicamente ingresó la mitad del importe reclamado, sin que el IMSERSO acreditase al Tribunal la existencia de ninguna actuación posterior tendiente a exigir a esta Entidad Local la parte no ingresada.

• En los casos de los Ayuntamientos de Villar del Rey, La Línea de la Concepción, Santa Cruz de Tenerife, Santa Cruz de Bezana e Isla Cristina, el IMSERSO tampoco acreditó al Tribunal que hubiera realizado ninguna actuación posterior frente a estos Ayuntamientos, que no habían ingresado el importe reclamado, y cuya deuda ascendía a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización a 31.253,65 euros.

**III.3.4 Análisis de la financiación aportada por la Fundación ONCE en la ejecución del Convenio Marco de colaboración**

En este Apartado se analizan las aportaciones realizadas por la Fundación ONCE en cumplimiento de los compromisos financieros asumidos por ésta en los Convenios singulares formalizados con las entidades públicas o privadas solicitantes, de la financiación prevista en el Convenio Marco de Colaboración para el fomento de la accesibilidad y para sufragar el funcionamiento del Comité Técnico.

**III.3.4.1 Análisis de la aportación financiera de la Fundación ONCE comprometida en los convenios singulares**

Como ya se ha señalado con anterioridad, mientras que el IMSERSO realizaba anticipadamente el pago de su aportación y en su caso la del FEDER (en el momen-

to de la firma del convenio singular), tanto la Fundación ONCE como la Entidad destinataria del proyecto efectuaban sus respectivas aportaciones a la entrega de conformidad del Plan o a la finalización de las obras.

Como consecuencia de lo anterior, el sistema de pago previsto en los convenios singulares permitió a la Fundación ONCE diferir el abono de su aportación hasta el momento en que el proyecto objeto del convenio había sido correctamente realizado y justificado. Sin embargo, el IMSERSO, al anticipar en todos los casos los fondos que constituían su aportación al proyecto, asumió los costes financieros derivados de los retrasos y deficiencias en el seguimiento de la ejecución y justificación de los proyectos (falta de justificación de los proyectos, existencia de remanentes no reclamados, dilación en los requerimientos de reintegro, etc) que, sin embargo, no afectaron a la Fundación ONCE.

Hay que señalar que el IMSERSO no realizó ninguna comprobación sobre el pago efectivo de las aportaciones de la Fundación ONCE a las Entidades responsables de los proyectos, por lo que no disponía de documentación ni información relativas a este extremo, lo que pone de manifiesto, una vez más, el escaso rigor con el que el Instituto ha gestionado la aplicación de estos fondos públicos.

Con el fin de conocer el importe de las citadas aportaciones, el Tribunal solicitó al IMSERSO una certificación acreditativa de los importes satisfechos por la Fundación ONCE. La certificación, que tuvo que ser requerida a la Fundación ONCE por el IMSERSO, contenía la relación de los convenios singulares que la Fundación suscribió durante los ejercicios 2001 y 2002, con indicación del importe de su aportación y las fechas de pago, pero no incluyó información respecto de los pagos correspondientes al ejercicio 2003.

Con el fin de comprobar el grado de cumplimiento por parte de la Fundación ONCE de los compromisos adquiridos a través de los convenios singulares, el Tribunal realizó una comparación entre los importes de las aportaciones comprometidas y los pagos realizados por el IMSERSO y por la Fundación ONCE respectivamente, en los ejercicios 2001 y 2002. De la comparación efectuada resultaron las diferencias que se muestran en el siguiente cuadro:

## Aportaciones previstas en los convenios singulares firmados durante los ejercicios 2001 y 2002 y los pagos realizados por el IMSERSO y por la Fundación ONCE

EJERCICIO	ACTUACIÓN	IMSERSO			FUNDACIÓN ONCE		
		CONVENIOS SINGULARES	PAGOS REALIZADOS	DIFERENCIA	CONVENIOS SINGULARES	PAGOS REALIZADOS	DIFERENCIA
2001	ARQUITECTONICA Y URBANISTICA	8.035.364,74	8.035.364,74	0,00	2.550.349,92	2.183.380,39	366.969,53
	TAXI	285.781,26	285.781,26	0,00	714.903,90	602.468,85	112.435,05
2002	ARQUITECTONICA Y URBANISTICA	10.574.319,89	10.574.319,89	0,00	2.270.224,27	2.239.689,87	30.534,40
	TAXI	297.490,96	297.490,96	0,00	303.521,16	234.905,00	68.616,16
<b>TOTAL</b>		<b>19.192.956,85</b>	<b>19.192.956,85</b>	<b>0,00</b>	<b>5.838.999,25</b>	<b>5.260.444,11</b>	<b>578.555,14</b>

Además, con los datos certificados en la documentación proporcionada por el IMSERSO, el Tribunal verificó que los pagos declarados por la Fundación ONCE correspondían en muchos casos a proyectos que, desde el punto de vista del Instituto, no estaban justificados o se encontraban pendientes de revisión (convenios singulares firmados en 2001 con el Ayuntamiento de El Arahal, Ayuntamiento de Vega de San Mateo, Ayuntamiento de Galdar, etc. o convenios singulares firmados en 2002 con el Ayuntamiento de Aiolo de Malferit, Ayuntamiento de Silla, Ayuntamiento de Oviedo, de Plasencia, etc).

La situación anterior pone de manifiesto que, en estos casos, la documentación acreditativa de la realización de los proyectos se encontraba en poder de la Fundación, que hizo efectiva su aportación, sin que el IMSERSO, aún cuando había anticipado los fondos y era responsable de determinar la correcta aplicación de los mismos, tuviera constancia ni de la correcta justificación de los proyectos, ni de si la Fundación ONCE había cumplido sus compromisos.

Por otra parte, debe señalarse que la información solicitada al IMSERSO por este Tribunal, que el Instituto tuvo que requerir a la Fundación ONCE, puso de manifiesto la existencia de numerosos expedientes en los que la efectiva aportación de dicha Fundación correspondiente a Convenios Singulares formalizados en el ejercicio 2001 no se produjo hasta el ejercicio 2004 (vgr.: en el Convenio Singular firmado con el Colegio Mayor Universitario Juan Luis Vives, las últimas aportaciones de la Fundación ONCE se hicieron efectivas en diciembre de 2004). Asimismo, el Tribunal también observó la existencia de Convenios Singulares firmados en 2002 en los que el pago de la aportación de la Fundación ONCE no se realizó hasta los primeros meses de 2005 (vgr.: el Convenio Singular con el Ayuntamiento de Cartagena para la realización de un proyecto de obras).

En consecuencia, el IMSERSO debe reforzar el control sobre las aportaciones de la Fundación ONCE, verificando el efectivo cumplimiento por parte de esta Fundación de los compromisos asumidos en el Convenio Marco.

### III.3.4.2 Análisis de las aportaciones realizadas por la Fundación ONCE para sufragar los costes del Comité Técnico

Como ya se ha indicado en el Apartado III.3.1.2. la cláusula Cuarta del Convenio configuraba al Comité Técnico como un órgano de responsabilidad exclusiva de la Fundación ONCE encargado de los trabajos de «control, seguimiento y evaluación de las ayudas», cuya financiación, por un importe máximo de 240.404,84 anuales (incluyendo el coste de empresas externas que eventualmente se contrataran) le correspondía íntegramente la Fundación. Dicha cuantía, que podría variar en función del gasto real en que se hubiese incurrido, procedía de la aportación presupuestaria que la Fundación ONCE hacía a la totalidad del Convenio Marco, y en ningún caso de la que estaba cofinanciada por fondos FEDER o cualesquiera otros Fondos de la Unión Europea.

Con el fin de validar la realidad y el importe de la financiación anteriormente prevista asumida por la Fundación ONCE como parte de su aportación, el Tribunal solicitó al IMSERSO la justificación documental de los costes habidos en concepto de gastos por los trabajos del Comité Técnico. Sin embargo, el Instituto carecía de esta documentación, lo que evidencia nuevamente la falta de verificación por el IMSERSO del cumplimiento de los compromisos financieros asumidos por dicha Fundación.

La justificación aportada al IMSERSO por la Fundación ONCE a petición de este Tribunal, se muestra en el cuadro siguiente:

## Costes del comité técnico justificados por la Fundación ONCE

CONCEPTO	2001	2002	2003	TOTAL
Gastos de personal	0,00	49.519,48	83.827,22	133.346,70
Facturas de Red 2 Red	72.645,50	59.306,96	64.725,00	196.677,46
<b>TOTAL</b>	<b>72.645,50</b>	<b>108.826,44</b>	<b>148.552,22</b>	<b>330.024,16</b>

Las facturas de Red 2 Red correspondían a los trabajos contratados por la Fundación ONCE el 2.1.2001 con esta empresa de asistencia técnica. Esta contratación se realizó en previsión de que la incorporación de las ayudas FEDER a los nuevos convenios supondría un incremento sustancial de expedientes a gestionar y tramitar y, consecuentemente, de la necesidad de disponer de mecanismos de control y seguimiento específicos para la justificación ante la Subdirección de Gestión y Administración del FEDER por parte del IMSERSO. Los servicios prestados por esta empresa a la Fundación ONCE (que no al IMSERSO, aun siendo éste el responsable de la gestión y justificación de los fondos), consistieron en el apoyo a la gestión técnico-financiera del Convenio y en la preparación técnica de los informes y documentos de justificación de las ayudas financiadas con fondos del FEDER.

Hay que destacar el hecho de que en una de las adendas al contrato, se dispuso la cesión en exclusiva por Red 2 Red a la Fundación ONCE de los derechos de propiedad intelectual, para que ésta pudiera ejercerlos en el mercado, sobre un programa informático elaborado a estos efectos, con destino a la gestión del convenio Fundación ONCE-IMSERSO por el Comité Técnico desde la solicitud de los fondos hasta su justificación. Este programa contaba con un módulo específico para la gestión de las ayudas FEDER.

Sin embargo, a pesar de que la responsabilidad de la gestión de los fondos, especialmente cuando se trata de fondos FEDER, es del IMSERSO, el Instituto no facilitó a este Tribunal ninguna información acreditativa de

que tuviera acceso a esta aplicación informática para la gestión del Convenio.

En consecuencia, puede afirmarse que el IMSERSO ha presentado sólo formalmente justificaciones de estos fondos ante los órganos comunitarios, puesto que en realidad estas justificaciones han sido elaboradas por la Fundación ONCE con la referida aplicación. Asimismo, puede afirmarse que, al carecer de esta aplicación, estas justificaciones no han sido supervisadas debidamente por el IMSERSO.

Al margen de lo anterior, debe destacarse que la justificación de gastos de gestión del Comité Técnico presentada por la Fundación no superó el límite establecido por la Cláusula Cuarta del Convenio Marco fijado en 240.404,84 euros anuales. Sin embargo, en los gastos justificados por la Fundación ONCE, no figuraban incluidos los importes a que ascendieron los Informes de Evaluación de Calidad elaborados por Desarrollos Vía Libre, S.L. y por Fundosa Eurotaxi, S.A., debiendo estarlo.

Debe recordarse que, entre los trabajos encomendados a este Comité, se encontraba el de evaluar inicialmente las solicitudes presentadas y con posterioridad, evaluar la correcta ejecución de los proyectos. Por lo tanto este Tribunal considera que el coste de los trabajos anteriores, plasmados en los Informes de Evaluación, debió asumirse como una función asignada a este Comité y no imputarse como se ha hecho, como un mayor coste de los proyectos.

El importe a que ascendieron las facturas emitidas por las empresas citadas durante la vigencia del Convenio Marco se señala en el cuadro siguiente:

## Importes facturados por las empresas de la Fundación ONCE en concepto de elaboración de «informes de evaluación de calidad»

EMPRESA	2001	2002	2003	TOTAL
Desarrollos Vía Libre	383.233,80	405.691,16	477.210,98	1.266.135,94
Fundosa Eurotaxi	11.268,75	-	-	11.268,75
<b>TOTAL</b>	<b>396.503,55</b>	<b>405.691,16</b>	<b>477.210,98</b>	<b>1.277.404,69</b>

Estos gastos fueron indebidamente incluidos por la Fundación ONCE como mayor importe de las justificaciones presentadas por las Entidades beneficiarias respecto de los proyectos de eliminación de barreras urbanísticas y arquitectónicas y respecto de los proyectos de incorporación de taxis accesibles, cuando debieron ser considerados como gastos del Comité Técnico y, por tanto, incluidos en el referido límite de 240.404,84 euros (lo que hubiera supuesto que la Fundación actuara correctamente, si bien perdiendo la financiación correspondiente a aquellos gastos que superaran el referido límite).

Al no haberlo hecho así, la Fundación ONCE obtuvo beneficio con cargo a los fondos públicos que financiaron los correspondientes proyectos, lo que debería ser tenido en cuenta por el IMSERSO cuando proceda a la liquidación del Convenio Marco.

### III.3.5 Liquidación del Convenio Marco

No consta entre las previsiones del Convenio Marco ninguna referencia relativa a que al término de su vigencia y del periodo de justificación de los proyectos realizados debiera realizarse una liquidación que determinase los fondos que realmente fueron aplicados por las Entidades que suscribieron los convenios singulares. En la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, el IMSERSO no había realizado ninguna liquida-

ción de cada uno de los ejercicios de vigencia del Convenio, ni por tanto ninguna liquidación global (2001-2003), aunque fuese provisional, dirigida a validar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la Fundación ONCE y el resto de las Entidades firmantes de los Convenios singulares.

Como ya se ha señalado a lo largo de este Informe, en la fecha de finalización del trabajo de campo (mayo de 2005), existían numerosos expedientes pendientes de justificación y liquidación según la información facilitada a este Tribunal por el IMSERSO. Esta falta de liquidación se encuentra motivada no sólo por el retraso con que las entidades firmantes de los Convenios han venido presentando las correspondientes justificaciones de costes, sino también por la falta de una actuación adecuada del IMSERSO frente a estos incumplimientos (vgr.: reclamación por el Instituto de su aportación o del reintegro de los fondos no aplicados).

No obstante, el Tribunal ha realizado una comparación entre las previsiones de financiación contempladas en el Convenio Marco y los compromisos formalizados en los convenios singulares.

En el siguiente cuadro se muestra en términos porcentuales cuales fueron los compromisos de aportación de cada una de las partes firmantes sobre la totalidad de los fondos previstos en el Convenio Marco y cual fue su aportación efectiva respecto a la totalidad de las aportaciones de todas las entidades financiadoras.

CUADRO Nº 33

#### Compromisos de financiación previstos en el Convenio Marco y compromisos de financiación formalizados en los convenios singulares (2001-2003)

	1º AMBITO		2º AMBITO	
	CONVENIO MARCO	EJECUCION	CONVENIO MARCO	EJECUCION
FEDER	70,00%	70,00%		
IMSERSO	12,03%	12,30%	45,23%	36,17%
OTROS EEPP	11,89%	9,88%		29,18%
FUNDACIÓN ONCE	6,08%	6,21%	54,77%	34,61%
CCAA	0,00%	1,61%		0,05%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

En el primer ámbito de gestión no se producen diferencias significativas en términos porcentuales entre los compromisos de aportación previstos y los que resultan en la ejecución. El déficit de aportación de las Entidades locales se vio compensado con una mayor aportación por parte del IMSERSO, la Fundación ONCE y la participación de las Comunidades Autónomas que no se contemplaba inicialmente en el Convenio Marco.

Sin embargo, en el segundo ámbito de gestión la aportación financiera de las entidades beneficiarias de los proyectos hizo que la aportación del IMSERSO y de la Fundación ONCE disminuyera en su conjunto. Esta disminución sin embargo no afectó en la misma proporción a ambas entidades puesto que, como se observa en el cuadro, la financiación de la Fundación ONCE disminuyó un 20,16% respecto a los compromi-

dos firmados en el Convenio Marco, mientras que la disminución en la financiación del IMSERSO sólo fue de un 9,06%.

En consecuencia, el Tribunal considera que el IMSERSO debe proceder a una liquidación global del Convenio Marco vigente durante el periodo 2001-2003 y de los convenios singulares firmados a su amparo, revisando el cumplimiento de los compromisos financieros o no financieros asumidos por cada una de las partes firmantes, exigiendo, en su caso, la efectiva aportación de las cantidades no aportadas y la devolución de aquellos fondos cuya efectiva aplicación no haya sido justificada.

Hay que señalar a estos efectos que la Fundación ONCE, a la fecha de elaboración de este Informe tenía pendiente de acreditar la aportación de, al menos, 578.555,14 euros correspondiente a los convenios de 2001 y 2002 (ver cuadro nº 30) más la aportación correspondiente a los convenios de 2003 y que, además, no había incluido como gastos del Comité Técnico los Informes de Evaluación de Calidad elaborados por Desarrollos Vía Libre, S.L. y por Fundosa Eurotaxi, S.A., sino

que los había considerado indebidamente como mayor coste de los proyectos, todo lo cual deberá ser tenido en cuenta por el IMSERSO cuando proceda a efectuar la liquidación final del Convenio Marco.

Por último, sin perjuicio de lo anterior hay que recordar la posición dominante que asumió la Fundación ONCE en la gestión de los fondos comprometidos en el Convenio Marco que se deriva de la propia configuración de la Fundación como entidad cogestora y cofinanciadora, y que se ha traducido en una intervención preponderante de las empresas pertenecientes a su Grupo Empresarial (Desarrollos Vía Libre, S.L. o Fundosa Accesibilidad, S.A.), por su participación determinante tanto en la fase de valoración y aprobación de los proyectos, como a la hora de ejecutar proyectos ya aprobados.

Todo lo anteriormente señalado se tradujo en que, durante los ejercicios 2001 y 2002, fueron obtenidos por las sociedades instrumentales de la Fundación ONCE, al menos, los siguientes importes procedentes de la financiación concedida para proyectos de obras y planes:

CUADRO Nº 34

#### Importes facturados por empresas de la fundacion once en el ambito de la accesibilidad urbanística y arquitectónica durante los ejercicios 2001 y 2002

EJERCICIOS	2001-2002
Facturas por Informes de Evaluación Calidad en obras	788.924,96
Planes contratados por delegación de Entidades	4.358.978,01
TOTAL	5.147.902,97

Teniendo en cuenta que la aportación comprometida por la Fundación ONCE en los convenios singulares correspondientes al ámbito de accesibilidad urbanística y arquitectónica firmados en estos dos ejercicios ascendió a 4.820.564,07 euros, resulta que la Fundación ONCE, obtuvo un saldo económico favorable de la suscripción del Convenio Marco, a través de las empresas de su propiedad que operan en el sector.

accesible, formalizados por el IMSERSO con distintas Entidades Públicas al margen del Convenio Marco

Además de las ayudas aprobadas con cargo a los fondos previstos en el Convenio Marco de Colaboración de 24 de julio de 2001, el IMSERSO, la Fundación ONCE y diversas Entidades Públicas formalizaron, durante los ejercicios 2002 y 2003, varios convenios de colaboración para el fomento de la accesibilidad arquitectónica y urbanística, así como del taxi accesible. Estos convenios se detallan en el siguiente cuadro:

### III.3.6 Otros Convenios de colaboración para el fomento de la accesibilidad arquitectónica, urbanística y en el transporte mediante taxi

**Convenios de colaboración formalizados por el IMSERSO, la Fundación ONCE y distintas entidades públicas fuera del ámbito del Convenio Marco de 24 de julio de 2001**

	ENTIDAD	FECHA	APORTACIÓN IMSERSO	IMPORTE TOTAL DEL CONVENIO
ARQUITECTÓNICA Y URBANÍSTICA	Ayuntamiento de Alcañiz	3.12.2003	64.548,68	75.324,31
	UNED Barbastro	8.9.2003	45.378,99	72.768,87
	UNED Almería	18.9.2003	81.631,77	96.472,85
	UNED Alzira	18.9.2003	38.870,68	46.199,52
	UNED Palencia	30.9.2003	29.991,76	36.031,30
TRANSPORTE TAXI ACCESIBLE	Ayuntamiento de Madrid	3.12.2002	300.506,05	601.012,10
	Ayuntamiento de Madrid	28.11.2003	300.506,05	901.518,15
TOTAL			861.433,98	1.829.327,10

La tramitación de estos convenios, excluidos del ámbito de actuación del Convenio Marco de 24 de julio de 2001, siguió un procedimiento idéntico al de los convenios singulares formalizados al amparo de éste (con la única salvedad de que su aprobación no se realizó en la Comisión de Seguimiento). En ellos se reproducen las deficiencias de carácter general que sobre los convenios singulares suscritos al amparo del Convenio Marco se han ido señalando en este Informe.

En relación a estos convenios, el IMSERSO no acreditó al Tribunal cuáles fueron los criterios aplicados para la concesión de la financiación otorgada a estas Entidades, lo que ha impedido al Tribunal verificar el cumplimiento de los principios de objetividad, transparencia e igualdad y no discriminación en la asignación de los recursos públicos. Debe recordarse que estas asignaciones de fondos a determinadas Entidades Locales, las sitúan en una situación de ventaja al excluirlas de la concurrencia con otras.

- Respecto a los convenios relativos a accesibilidad arquitectónica y urbanística analizados por el Tribunal, hay que señalar que, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, se encontraba pendiente de justificación ante el IMSERSO la realización de las obras objeto del Convenio firmado con la UNED de Barbastro (un año y medio después de la finalización del plazo de justificación).

- Respecto a los convenios relativos a accesibilidad en el transporte mediante autotaxi, hay que señalar que, durante los ejercicios 2002 y 2003, se formalizaron dos convenios de colaboración con el Ayuntamiento de Madrid para la financiación de 100 taxis accesibles (50 vehículos en cada ejercicio).

Esta Entidad Local obtuvo del IMSERSO y de la Fundación ONCE un importe (300.506,06 euros aportados por cada entidad en cada uno de los ejercicios) superior al previsto anualmente por el Convenio Marco para la financiación del conjunto de Ayuntamientos del resto de España (297.620 en 2002, y 297.491 euros en 2003, aportados por cada una de las entidades citadas), sin que el IMSERSO haya acreditado al Tribunal los criterios aplicados para la aprobación de esta financiación.

Ambos convenios tuvieron su origen en un acuerdo entre la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid, el IMSERSO, la Fundación ONCE, la Federación de Asociaciones de Minusválidos Físicos de la Comunidad de Madrid y la Asociación Gremial de Auto-Taxi de Madrid, de 27 de noviembre de 2002, por el que se aprobó un «Plan de emergencia 2002-2003, para la mejora del servicio de taxi accesible en el área metropolitana de Madrid», en el que se estableció la necesidad de incrementar en 100 vehículos (50 en 2002 y otros 50 en 2003), el número de taxis accesibles en funcionamiento (22 taxis) para atender correctamente las necesidades de las personas con discapacidad física usuarias de sillas de ruedas residentes en el área metropolitana de Madrid.

En este Plan de Emergencia se preveía una aportación por el Ayuntamiento de Madrid, el IMSERSO y la Fundación ONCE de 6.010 euros cada uno, para fomentar la adquisición de cada vehículo, y además se preveía una aportación por la Comunidad de Madrid de 748.000 euros en 2002 y su importe equivalente en 2003 (actuado en el incremento del IPC) que no llegó a hacerse efectiva.

Al igual que los convenios singulares firmados al amparo del Convenio Marco, estos dos convenios establecían que tendrían efectividad desde la fecha de su firma hasta el 31 de diciembre de 2002 y 2003, respectivamente, y un plazo de justificación que se extendió hasta el 31 de octubre del ejercicio siguiente al de su firma. El hecho de que se formalizaran el 3 de diciembre y el 28 de noviembre impidió que pudieran ejecutarse en los plazos señalados.

Respecto a la acreditación de la aplicación de estas ayudas que el IMSERSO facilitó al Tribunal hay que señalar que:

- El Ayuntamiento de Madrid no presentó formalmente la documentación justificativa de la adquisición de los taxis accesibles financiados con cargo a los fondos transferidos por el IMSERSO, incumpliendo, por tanto, lo establecido a este respecto en la Cláusula Cuarta de los dos convenios firmados, donde se determinaba esta obligación. La documentación justificativa que obraba en el IMSERSO fue remitida por el Responsable del Grupo de Evaluación del Comité Técnico del Convenio Marco de Colaboración (cuya actuación no está prevista en ninguno de los convenios formalizados con el Ayuntamiento de Madrid), sin que quede acreditado que el citado Ayuntamiento hubiera examinado y aprobado la documentación remitida (previamente aportada por los taxistas) para acreditar la adquisición de los taxis accesibles.

Por tanto, el IMSERSO ha admitido como válido un sistema de justificación de costes que no se correspondió con el previsto en los Convenios de Colaboración, en el que, además, no consta acreditación alguna de que las justificaciones de gastos presentadas hubieran sido previamente aprobadas por la entidad obligada a justificar la correcta aplicación de los fondos percibidos, esto es, el Ayuntamiento de Madrid, por lo que, en opinión del Tribunal, el Informe de Evaluación Técnica de Calidad y los justificantes de gastos remitidos por el Comité Técnico al IMSERSO no debieron ser aceptados por el Instituto como justificación de costes realizada por el Ayuntamiento de Madrid.

Consecuentemente, el IMSERSO debe requerir al Ayuntamiento para que asuma la justificación presentada o, en otro caso, proceda al reintegro de las ayudas.

- Por otra parte, la referida documentación justificativa de la adquisición de los taxis accesibles en poder del IMSERSO consistía en una única factura por expediente, emitida por la sociedad Fundosa Accesibilidad, S.A., por un importe global, sin el detalle correspondiente a la adquisición del vehículo, a su coste de adaptación, a la existencia de costes de gestión repercutidos por la propia Fundosa Accesibilidad, S.A., número de la licencia del taxi, nombre de su titular, etc., y sin que conste la realización de control alguno por parte del Instituto.

Ello pone en evidencia la falta de rigor del IMSERSO en la gestión y control de estos fondos, de cuya correcta aplicación es responsable.

- La ya indicada falta de control del Instituto se evidencia tras el análisis realizado por el Tribunal. Así, ninguno de los 50 taxis identificados como adquiridos con cargo a la financiación del Convenio de colaboración firmado en el ejercicio 2002, fue adquirido en el período establecido en el Convenio para su ejecución (hasta el 31 de diciembre de 2002) o en el período establecido para la presentación de la correspondiente justificación (hasta el 31 de octubre de 2003).

A este respecto, el IMSERSO no ha facilitado explicación alguna de las razones por las que aparentemente han sido aceptadas las justificaciones correspondientes a estos fondos, fuera del período de tiempo establecido en el Convenio.

En este sentido debe recordarse que el incumplimiento de los plazos de ejecución y justificación de las ayudas es una constante casi generalizada en todas las líneas de ayudas a la accesibilidad gestionadas por el IMSERSO.

- De la misma forma, sólo 14 de los 38 taxis identificados como adquiridos con cargo a la financiación prevista en el Convenio del ejercicio 2003, lo fueron dentro del período previsto para la justificación de su adquisición (hasta el 31 de octubre de 2004), existiendo dos taxis accesibles cuya adquisición se produjo en enero de 2005. A mayor abundamiento, en la relación de titulares de una licencia de taxi perceptores de la financiación, de 14 de marzo de 2005, facilitada por el IMSERSO al Tribunal, se indica expresamente en su nota final que «están pendientes de adjudicar ayudas para 14 taxis, <y que> Responsables del Comité Técnico del convenio comentan que en los próximos días quedará concluida la ejecución del año 2003».

Consecuentemente, cabe reproducir las mismas consideraciones que en el punto anterior.

- Finalmente, debe señalarse que el IMSERSO en la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización aún no disponía de todas las justificaciones referentes a las ayudas concedidas (porque no todas ellas le han sido remitidas por el Grupo de Evaluación del Comité Técnico), por lo que el 14 de julio de 2004, requirió del Ayuntamiento de Madrid la presentación de las justificaciones pendientes, (asumiendo como justificación las remitidas por el referido Comité Técnico, que es un órgano no previsto ni siquiera en este Convenio). Es decir para las justificaciones de las que aun no dispone, el IMSERSO está siguiendo un procedimiento diferente (pero ajustado al Convenio) al seguido respecto de las que ya están en su poder.

Con un importante retraso, derivado del procedimiento seguido por el Ayuntamiento para el sorteo y selección de los taxistas interesados, la entidad local ha procedido a la justificación de las ayudas concedidas y a la devolución, con fecha de 14 de noviembre de 2005,

de un importe total de 66.110,00 € correspondiente al remanente relativo a 11 taxis no financiados por renuncias de los taxistas, posteriores a la adjudicación de las ayudas.

El conjunto de incidencias citado en los párrafos anteriores, pone de manifiesto la insuficiencia de los controles aplicados por el Instituto para verificar la correcta aplicación de los fondos públicos aportados por éste para el fomento de la accesibilidad en el ámbito del transporte mediante taxis accesibles.

III.4 Análisis de los fondos públicos aplicados por el imerso para la implantación de transportes públicos accesibles en las líneas regulares de autobuses urbanos

#### III.4.1 Introducción

Desde el año 1991, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del IMSERSO, y la Federación Española de Municipios y Provincias, mantienen una línea de cooperación para desarrollar un programa dirigido a promover la incorporación de autobuses accesibles<sup>16</sup> en las líneas regulares de transporte público urbano, en los municipios de las Entidades locales que así lo soliciten.

Adicionalmente, el IMSERSO está desarrollando un Programa complementario denominado «Lucha contra la discriminación» para financiar proyectos de accesibilidad integral, con financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional por un importe total de 60 millones de euros para el periodo 2000-2006, entre cuyas acciones y proyectos se encuentran los relativos al transporte en las líneas regulares urbanas, dentro de las zonas geográficas de Objetivo 1.

Por tanto, la incorporación de autobuses urbanos accesibles fue financiada con fondos públicos nacionales y con cargo a los fondos comunitarios.

Este compromiso, que redonda en una mejor calidad de vida para los ciudadanos de movilidad reducida, se ha ido instrumentando a través de Convenios de colaboración entre el IMSERSO y la FEMP, que sirven de soporte para el desarrollo de actuaciones singulares llevadas a cabo anualmente.

#### III.4.2 Convenios objeto de fiscalización

Durante los ejercicios fiscalizados (2001 a 2003), el IMSERSO formalizó con la FEMP los siguientes con-

<sup>16</sup> Según se deduce de la documentación facilitada por el IMSERSO al Tribunal, se consideran como autobuses accesibles aquellos vehículos de piso bajo en, al menos, dos puntos diferentes del mismo, dotados con rampa motorizada y sistema de inclinación para facilitar el acceso a personas con movilidad reducida, y con capacidad para alojar, como mínimo, a un pasajero que viaje en silla de ruedas y dos asientos reservados a personas de movilidad reducida no usuarias de sillas de ruedas.

venios dirigidos a promover la adquisición e incorporación de autobuses accesibles en las líneas regulares de transporte público urbano:

CUADRO Nº 36

#### Convenios formalizados entre el imerso y la femp para el fomento de la adquisición e instalación de autobuses urbanos accesibles

(En euros)

EJERCICIO	FECHA DE FIRMA	IMPORTE
2001	11.12.2001	3.606.072,63
2002	18.4.2002	3.800.000,00
2003 (*)	2.1.2003	3.800.000,00
	12.6.2003	917.945,00
TOTAL		12.124.017,63

(\*) El primero de los convenios firmados en 2003 constituyó una prórroga del formalizado en el ejercicio 2002, y el de 12.6.2003, una addenda al de enero.

En el importe de la ayuda convenido se encontraban incluidos la cuota de financiación del IMSERSO, así como el anticipo por la financiación con cargo al FEDER. Estas cuantías eran entregadas a la firma del Convenio por el IMSERSO a la FEMP, que era la encargada del pago a las Entidades locales de los importes que les habían sido asignados, previa justificación de los gastos originados por la implantación de autobuses accesibles en sus líneas regulares. La aplicación presupuestaria de este gasto se efectuaba al concepto 760.0 del Presupuesto de Gastos del IMSERSO, Transferencias a corporaciones locales.

Los trabajos efectuados por el Tribunal han consistido, tanto en el análisis del clausulado de los convenios formalizados, como en el seguimiento del proceso de concesión de las ayudas, que se desarrollaba desde el momento de la firma del Convenio entre la FEMP y el IMSERSO, hasta la emisión de la Memoria Anual elaborada por la FEMP, aprobada por la Comisión de Seguimiento, y presentada junto con la documentación justificativa del destino de los fondos al IMSERSO.

Hay que recordar, como ya se ha señalado en el Apartado III.2 de este Informe, que los fondos gestionados a través de estos Convenios suscritos entre la FEMP y el IMSERSO reunían todos los caracteres propios de las subvenciones y ayudas públicas, pues su finalidad (implantación de transportes públicos accesibles) no era otra que su disposición gratuita para el fomento de una actividad de utilidad o interés social y la promoción de la consecución de un fin público. Además, el procedimiento establecido para la ejecución de los convenios configuraba «de facto» a la FEMP como una entidad colaboradora del IMSERSO en la gestión de los fondos públicos destinados al fomento de este programa de accesibilidad.

#### III.4.3 Periodo de vigencia de los Convenios

En el cuadro siguiente se detalla el periodo de vigencia de cada uno de los convenios formalizados entre el IMSERSO y la FEMP durante los ejercicios 2001 a 2003, para la adquisición e incorporación de autobuses urbanos accesibles:

CUADRO Nº 37

#### Periodo de vigencia de los convenios formalizados entre el imerso y la femp para la adquisición e adaptación de autobuses urbanos accesibles

FECHA DE FIRMA	FIN DE VIGENCIA	PERIODO DE VIGENCIA (días)
11.12.2001	31.12.2001	20
18.4.2002	31.12.2002	257
2.1.2003	31.12.2003	363
12.6.2003	31.12.2003	202

Como puede observarse, el Convenio vigente para el año 2001 tuvo un periodo de vigencia (20 días) que imposibilitaba el cumplimiento material de su contenido, como ya puso de manifiesto la propia Intervención Delegada Central en el IMSERSO al fiscalizar el expediente de gasto relativo a este Convenio<sup>17</sup>.

Esta circunstancia vino motivada por la concurrencia de varios factores. En primer lugar, su tramitación quedó condicionada a la previa firma del Convenio Marco de Colaboración con la Fundación ONCE, que se produjo el 24 de julio de 2001. Adicionalmente, en virtud de este Convenio firmado con la Fundación ONCE, quedó comprometida la práctica totalidad del crédito inicialmente previsto para este programa en el presupuesto de gastos del Instituto, lo que provocó la necesidad de la tramitación de un expediente de modificación presupuestaria que permitiera la financiación del gasto a que ascendía el Convenio con la FEMP.

Esta demora en la tramitación del Convenio con la FEMP de 2001 determinó que, a pesar de lo señalado en su texto, los entonces responsables del IMSERSO admitieran el incumplimiento en cuanto a su periodo de vigencia, y aceptaran la acreditación de la aplicación de la financiación obtenida por las Entidades locales mediante facturas y demás documentación con fecha de emisión anterior a la firma del convenio, o posterior a la fecha de finalización de sus efectos (31.12.2001)<sup>18</sup>.

En opinión del Tribunal, el IMSERSO debió establecer un periodo de efectos que permitiera su tramita-

<sup>17</sup> En el Informe de Control Financiero correspondiente al ejercicio 2002, la Intervención Delegada Central del IMSERSO señaló la posibilidad de «...valorar la conveniencia de no continuar con la tramitación del presente expediente», debido a la imposibilidad de su ejecución en el plazo previsto en el propio Convenio.

<sup>18</sup> La propia comunicación a las Entidades locales de la aprobación de ayudas solicitada se produjo el 18 de febrero de 2002, cuando, por tanto, los efectos del Convenio ya habían expirado, y en consecuencia, no había tiempo material para su ejecución.

ción y ejecución en plazo por parte de las Entidades locales perceptoras de estos fondos.

#### III.4.4 Contenido de los Convenios

La formalización de los Convenios con la FEMP tuvo por objeto, como se ha indicado, la financiación de la implantación de autobuses accesibles en las líneas regulares de transporte público urbano dependientes de las Entidades locales.

La cantidad aportada por el IMSERSO se destinaba a financiar hasta un 75% del coste diferencial entre el precio del autobús accesible y uno convencional de similares características, con un tope máximo por unidad de 12.020,24 euros. Excepcionalmente, se podían autorizar cantidades superiores cuando se tratase de adquirir vehículos especiales con soluciones de accesibilidad que encarecieran sustancialmente el modelo.

Los autobuses que se adquirieran debían reunir las características apropiadas a la finalidad del programa, de acuerdo con las condiciones técnicas emitidas por el Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas del IMSERSO (CEAPAT), que se adjuntaban como anexo a los Convenios.

En virtud de la firma de estos Convenios, cada parte asumía obligaciones para el desarrollo del programa.

La FEMP se comprometía a llevar a cabo las siguientes actuaciones:

1. Difusión de la oferta de colaboración entre los municipios con población superior a diez mil habitantes cuyas Entidades locales presten un servicio municipal de transporte de viajeros de acuerdo con la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
2. Recepción de solicitudes presentadas por las Entidades locales.
3. Transferencia de las aportaciones asignadas a cada Entidad Local.
4. Finalizado el ejercicio económico (a partir del Convenio de 18.4.2002, este plazo se concreta en el 31 de octubre del año siguiente al desarrollo del programa), presentación al IMSERSO de los justificantes de las transferencias a las Entidades locales y la acreditación documental de su destino mediante las facturas de compra de los vehículos en original o copia compulsada.
5. Presentación al IMSERSO de una memoria explicativa del desarrollo del programa.
6. En el Convenio de 18.4.2002, vigente en los ejercicios 2002 y 2003, realización de un seminario de formación dirigido a responsables del área de circulación y transportes de las entidades locales participantes, y gerentes de las empresas municipales de transportes, con la colaboración del IMSERSO en su diseño y organización, cuyos gastos son imputables al programa financiado por el Instituto.



En cada uno de los Convenios se creaba una Comisión de Seguimiento del Convenio, compuesta por tres responsables del IMSERSO y otros tres de la FEMP, y presidida por el Director General del IMSERSO o funcionario en quien delegue. Esta Comisión se reunía a instancia de cualquiera de las partes cuando lo considerase necesario, con el objetivo de velar por el adecuado cumplimiento de los fines previstos en los convenios.

Sus funciones principales eran:

1. Resolver las peticiones de adhesión de las Entidades locales que lo soliciten atendiendo a los recursos disponibles.

2. Fijar las cuantías que se vayan a destinar a cada Entidad, en función de los siguientes criterios:

- Número de habitantes y/o colectivos de población destinatarios de este Programa.
- Existencia en la localidad de centros de atención a estos colectivos que dependan de la red pública.
- Desarrollo en el municipio de experiencias, proyectos o planes de accesibilidad promovidos por entidades públicas.
- Volumen de solicitudes recibidas, número de unidades solicitadas, importancia y generalización de la implantación efectuada o por realizar, tratando de atender el mayor número posible de peticiones.
- Orden cronológico en la presentación de las solicitudes de adhesión.

3. Solicitar al Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas, cuando lo considere oportuno, que compruebe que las condiciones exigidas a los vehículos y a los servicios que cubren, sean las adecuadas.

4. Realizar el seguimiento y aprobar la Memoria anual de las actuaciones que la FEMP debe presentar al IMSERSO.

5. Proponer la revocación de la aportación a las Entidades locales que destinen los fondos a fines distintos de los establecidos en el Convenio o no se apliquen en las condiciones determinadas.

Las Entidades locales que se adhirieran al Convenio se comprometían a:

1. Indicar en su solicitud el número de unidades de autobuses que desearan poner en funcionamiento.

2. Cumplir con las características apropiadas a la finalidad del programa de acuerdo con las condiciones técnicas emitidas por el CEAPAT.

3. Mantener durante un periodo mínimo de 10 años en la flota de autobuses urbanos, un número igual al de los vehículos adquiridos a través de este Programa, en las mismas condiciones técnicas y de accesibilidad exigidas al inicio del mismo.

4. Incorporar en lugar visible de los vehículos una referencia expresa a la colaboración de la FEMP y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en esta solución de transporte accesible. Si además, las Entidades locales recibían financiación FEDER, deberían indicar que se trataba de un proyecto financiado con fondos de la Unión Europea.

5. Destinar la aportación del IMSERSO a los fines establecidos en el Convenio y con las condiciones determinadas. En caso contrario, la Entidad Local vendría obligada a reintegrar al IMSERSO las cantidades recibidas.

6. Acreditar la situación de estar al corriente en sus obligaciones tributarias y para con la Seguridad Social.

En los anexos al Convenio se establecía de forma más detallada la documentación que debían presentar las Entidades locales interesadas a la FEMP, relativa tanto a la solicitud, como a la justificación del gasto efectuado, y a la recepción de las ayudas:

En el siguiente cuadro se muestran los datos relativos a los importes objeto de los convenios que se pusieron a disposición de la FEMP por el IMSERSO, las cuantías asignadas en cada ejercicio fiscalizado, la justificación del gasto realizado por las Entidades locales objeto de financiación, y el importe transferido a los beneficiarios por parte de la FEMP:

CUADRO N° 38

**Importes relativos a la ejecución y justificación de los convenios de transporte urbano accesible suscritos por el IMSERSO con la FEMP (2001-2003)**

AÑO	TRANSFERIDO IMSERSO-FEMP	ASIGNADO	JUSTIFICADO s/ IMSERSO	TRANSFERIDO FEMP-CCLL	OTROS GASTOS (SEMINARIO)	REMANENTE
2001	3.606.072,63	3.606.072,63	3.606.072,63	3.606.072,63	-----	0,00
2002	3.800.000,00	3.789.380,66	3.789.380,66	(*) 3.792.385,72	5.824,52	1.789,76
2003	4.717.945,00	4.714.939,14	4.570.696,26	4.570.696,26	0,00	147.248,74

(\*) Se produjo un pago por error de 3.005,06 euros más de lo justificado a Santa Cruz de Tenerife.

**III.4.5 Procedimiento previsto en los convenios para la concesión de las ayudas**

Una vez firmado el Convenio y concluida la tramitación del expediente administrativo del gasto en el IMSERSO, las cuantías aprobadas eran objeto de transferencia por éste a la FEMP, que era la encargada del pago a las Entidades locales de los importes que les hubieran sido asignados, previa justificación de los gastos originados por la implantación de autobuses accesibles en sus líneas regulares.

El procedimiento de concesión de las ayudas se desarrollaba en varias fases, que eran las siguientes:

1. Difusión de la oferta de ayudas aprobada en los convenios, función encomendada a la FEMP.

2. Presentación de solicitudes de adhesión al programa de ayudas, por parte de los responsables de las Entidades locales ante la FEMP.

3. Asignación de las ayudas entre las entidades solicitantes, decisión que correspondía a la Comisión de Seguimiento.

4. Justificación de la adquisición y adaptación de los vehículos por parte de las Entidades locales ante la FEMP.

5. Pago por la FEMP a las Entidades locales, tras revisar la documentación acreditativa.

6. Justificación de la FEMP ante el IMSERSO, tanto de la transferencia de fondos a las Entidades locales, como del destino dado por éstas a la financiación obtenida, y presentación de una memoria explicativa del desarrollo del programa.

Por otra parte, los convenios hacían referencia a otras actuaciones:

1. Cumplimiento de otras condiciones establecidas en el convenio

2. Reintegros de las cantidades no destinadas a los fines previstos, por parte de las Entidades locales.

3. Devolución de remanentes de crédito no consumidos por la FEMP al IMSERSO.

En el desarrollo del procedimiento, las fases de difusión, solicitud y asignación se analizaron en relación a todas las Entidades locales participantes. La verificación del cumplimiento de los requisitos aplicables a las fases de justificación y pago se realizó sobre una muestra de Entidades Locales.

A continuación, se exponen las distintas fases en el proceso de ejecución del convenio, y en cada una de ellas se ponen de manifiesto las incidencias detectadas.

**III.4.5.1 Difusión**

La obligación de difundir la oferta de ayudas para el transporte público accesible en las líneas regulares de transporte urbano por autobús correspondía a la FEMP.

Esta difusión debía realizarse entre las Entidades locales cuya población superase los 10.000 habitantes y prestasen un servicio municipal de transporte de viajeros.

Esta actuación se llevó a cabo a través de la información remitida a las Comisiones de Circulación y Transporte y de Servicios Sociales y Accesibilidad de la FEMP, la publicación de la información en la página web de la FEMP, y sobre todo, mediante el envío de Circulares firmadas por el Director General del IMSERSO y el Secretario General de la FEMP a los alcaldes o presidentes de las Entidades locales que cumplieran con los requisitos citados, en las que se contenían los criterios de priorización de las solicitudes si se diera el caso de que la demanda superase las previsiones financieras existentes.

El Tribunal realizó una petición al IMSERSO para que informara de las poblaciones a las que había sido difundida la oferta de ayudas en los ejercicios 2001 a 2003, y esto obligó al Instituto a solicitarla a su vez de la FEMP, lo que pone de manifiesto que a lo largo del periodo fiscalizado el IMSERSO careció de información que le permitiera verificar si la Federación cumplió correctamente su obligación de difusión, lo que evidencia la debilidad del control ejercido por el Instituto.

Respecto al Convenio que rigió para 2001, en la Memoria de Actividades presentada por la FEMP y aprobada por el IMSERSO sobre el desarrollo del programa para ese año, se recogía literalmente que «la cláusula quinta del acuerdo de colaboración establece que la FEMP se compromete a difundir esa oferta de colaboración entre los municipios de más de cincuenta mil habitantes (...)». Siguiendo este criterio, que no era el establecido en el convenio, puesto que la cláusula citada establecía la obligación de «difundir esta oferta de colaboración entre los municipios con población superior a los diez mil habitantes...», se envió información sobre las ayudas únicamente a 164 municipios. Esta situación pudo haberse producido debido a que la firma del Convenio (11.12.2001) fue posterior al envío de las Circulares mencionadas, que se efectuó el 18.10.2001. Este hecho viene a poner de manifiesto que el IMSERSO era consciente de que la demora en la firma del Convenio dificultaría su ejecución en el propio ejercicio 2001, y fue necesario anticipar su tramitación aun sin conocer los términos de aquél.

En cuanto a los otros dos convenios, el tiempo transcurrido entre su firma y la comunicación a las Entidades locales, 57 y 29 días, respectivamente, redujo innecesariamente el plazo de que dispusieron aquéllas para la solicitud y adquisición e implantación de los autobuses accesibles.

**III.4.5.2 Presentación de solicitudes**

Los convenios disponían que las solicitudes de adhesión al programa de ayudas de transporte público urba-

no accesible debían ser realizadas por los responsables de las Entidades locales interesadas y presentadas en la FEMP dentro del plazo establecido al efecto.

En los anexos que se acompañaban a la circular de difusión, las Entidades locales recibían información sobre el contenido de esta solicitud y la fecha límite para su presentación. En ellos se establecía que había de realizarse por un responsable de la Entidad Local, y que debían constar los datos de identificación de la entidad, el número de unidades de autobuses que se pretendían implantar durante ese ejercicio, y el compromiso explícito del mantenimiento en la flota durante 10 años de un número de vehículos adaptados igual al de las unidades objeto de financiación. Adicionalmente, se podrían presentar documentos complementarios que se valorarían positivamente (vgr.: proyectos, programas y experiencias de accesibilidad urbanística, arquitectónica o del transporte que se estuvieran desarrollando en el municipio o se hubieran realizado en los últimos años, documentos sobre planificación de la implantación de los vehículos, población potencialmente beneficiada, estudios de viabilidad, etc.).

Por lo que respecta al cumplimiento de estos requisitos de la solicitud establecidos en los anexos, el Tribunal ha detectado las siguientes incidencias:

— No siempre las solicitudes fueron firmadas por los responsables de las Entidades locales, como exigía el convenio, sino que existieron supuestos en que el documento provenía de las empresas concesionarias del transporte, en los casos en que la prestación de este servicio público estaba cedida a éstas. Estas solicitudes fueron objeto de tramitación, cuando en el clausulado de los convenios esta posibilidad no estaba contemplada. En opinión del Tribunal, debería estar expresamente prevista la posibilidad de que la solicitud pudiera ser presentada por las empresas concesionarias.

— En cuanto al compromiso expreso de mantener los vehículos adaptados durante 10 años, en ocasiones lo asumió la empresa concesionaria del servicio y no la Entidad Local.

— Existieron solicitudes que no contenían la información acerca del número de vehículos para los que se solicitaba la financiación, ni su tipología.

El Tribunal no ha podido verificar los datos sobre entidades solicitantes y número y tipo de vehículos objeto de solicitud, puesto que las distintas fuentes de información analizadas sobre estos extremos, arrojaron resultados divergentes.

Así, en primer lugar, el Tribunal pudo comprobar que el IMSERSO no tenía en su poder la totalidad de los documentos de solicitud relativos a los ejercicios fiscalizados, pues, de la existencia de otros documentos (vgr.: escritos de ratificación, de remisión de documentación, etc.) y de la relación de solicitudes recibidas que se requirió de la FEMP a través del IMSERSO, se pudo

deducir que, hubo más solicitudes presentadas que las que el IMSERSO facilitó al Tribunal.

Por otra parte, el Tribunal examinó algunos documentos elaborados por la Federación en la gestión de estas ayudas, facilitados por el IMSERSO a este Tribunal (vgr.: listados donde figuraban los datos de solicitudes y asignaciones por Entidades locales; Memorias de Actividades explicativas del desarrollo del programa de cada año) así como otra información en soporte informático.

Los datos que ofrecieron estas fuentes consultadas por el Tribunal, fueron los siguientes:

— Para el ejercicio 2001, constaban 35 escritos de solicitud de ayudas en poder del IMSERSO. Sin embargo, la Memoria de Actividades recogía una cifra de 34 entidades solicitantes y, de las otras fuentes de información disponibles, el Tribunal ha detectado que realizaron su petición de adhesión al programa 46 Entidades locales. En cuanto al número de vehículos objeto de petición, las diferencias varían desde los 651 autobuses que constan en la Memoria, hasta los 730 del archivo informático facilitado por el IMSERSO.

— En cuanto al ejercicio 2002, el IMSERSO tenía 38 escritos de solicitud. El resto de documentación analizada ofrecía datos acerca de hasta 48 Entidades locales solicitantes. Por lo que respecta al número de vehículos que se pretendieron implantar por los solicitantes, según la fuente consultada, las cifras oscilaban entre los 518 y los 534.

— Por último, en el Convenio aplicable a 2003, el Tribunal ha podido verificar la existencia de 49 escritos de solicitud en el IMSERSO, si bien según las otras fuentes consultadas, el número de Entidades locales solicitantes fue de 65. Con relación al número de autobuses solicitados, la cifra variaba entre los 541 y los 553.

La falta de homogeneidad de los documentos de solicitud y la ausencia en ellos de datos esenciales impidió la elaboración de unos listados de gestión fiables. En opinión del Tribunal, las divergencias detectadas ponen de manifiesto, la debilidad del control realizado por el IMSERSO y su falta de rigor en la gestión de estos fondos.

Por otra parte, las Entidades solicitantes que finalmente no fueron objeto de asignación no figuraban en ningún listado, lo que ha impedido a este Tribunal conocer el número de Entidades solicitantes, cuales de éstas no vieron atendida su solicitud y los criterios que el Instituto y la FEMP siguieron, en su caso, para su desestimación.

Estos hechos, además de impedir un conocimiento exacto del volumen de las ayudas solicitadas (conocimiento importante por la posible existencia de concurrencia competitiva en la distribución de los fondos), imposibilitó, asimismo, que este Tribunal pudiera realizar una valoración de la correcta distribución de los fondos destinados a estas ayudas.

En consecuencia, el IMSERSO debe, en todo caso, disponer y conservar la información relativa a las solicitudes presentadas, lo que permitiría llevar a cabo un seguimiento de la evolución de las mismas, las atenciones y desestimadas, y sus motivos. En este sentido, el Tribunal se remite a lo ya expuesto en relación con esta obligación de conservación en el Apartado III.3.2.1. de este Informe.

Relacionado con el análisis de esta fase, se encuentra el registro de entrada en la FEMP de los escritos de solicitud. En el momento de su presentación, éstos deberían ser sellados con la fecha de entrada en la Federación, a efectos de tener constancia, tanto de su presentación, como del cumplimiento del plazo establecido para ello.

Las incidencias detectadas en este aspecto han sido la falta de sello de registro de entrada, o su consignación manual. De las 35 solicitudes que constaban relativas a las ayudas para 2001, había 13 sin sello de registro en la FEMP, que representan el 37,14%. En cuanto al ejercicio 2002, esta deficiencia se produjo en 9 de las 38 solicitudes, lo que supone un 23,68%. Respecto a las solicitudes de 2003, el 32,65% (16 de los 49 escritos facilitados), no tenían sello de entrada en registro.

En cuanto al plazo de presentación de solicitudes, éste venía determinado en la circular de difusión que se enviaba a las Entidades locales. Dado que no se llevaba a cabo un procedimiento generalizado de registro, no se puede tener constancia cierta del cumplimiento del requisito de la presentación de las solicitudes dentro del plazo establecido. Lo que se ha podido verificar, analizando los escritos de solicitud en los que sí constaba el sello de registro con fecha de entrada, es que en los tres ejercicios fiscalizados hubo solicitudes presentadas fuera de plazo que fueron objeto de asignación de ayudas.

Para el año 2001, la fecha límite que se estableció fue el 15 de noviembre de ese mismo año. De las 22 solicitudes que tenían sello de registro con fecha de entrada, el 50% estaban presentadas fuera de plazo, y todas ellas obtuvieron resolución positiva en su asignación. En cuanto al Convenio vigente para 2002, la fecha límite de presentación fue el 15 de julio. De las 29 solicitudes con sello de registro de entrada, 7 se presentaron fuera de plazo (una de ellas incluso con entrada en marzo del año 2003), y 4 de ellas obtuvieron asignación en la resolución de la convocatoria. Por último, la fecha que la circular de difusión dirigida a los alcaldes y presidentes de las Entidades locales estableció como límite para presentar las solicitudes de adhesión relativas al año 2003 fue el 7 de marzo. De las 33 solicitudes que constaban con sello de registro de entrada, se presentaron fuera de plazo 14, que representan un 42,42%, y 12 fueron receptoras de fondos (las que no lo fueron fue debido a su propia renuncia).

La existencia de estas deficiencias en el procedimiento de registro y en el cumplimiento de los plazos de las solicitudes, pone de manifiesto que el dato de la

fecha de presentación no se tuvo en cuenta ni para desestimar las peticiones que la incumplieron, ni para aplicar el criterio establecido en los Convenios del orden cronológico en la priorización de las asignaciones.

#### III.4.5.3 Asignación de las ayudas

Competencia y criterios de asignación: Corresponde a la Comisión de Seguimiento fijar las cuantías que se fueran a destinar a cada Entidad Local, en función de los siguientes criterios:

- Número de habitantes y/o colectivos de población destinatarios de este Programa.
- Existencia en la localidad de centros de atención a estos colectivos que dependan de la red pública.
- Desarrollo en el municipio de experiencias, proyectos o planes de accesibilidad promovidos por entidades públicas.
- Volumen de solicitudes recibidas, número de unidades solicitadas, importancia y generalización de la implantación efectuada o por realizar, tratando de atender el mayor número posible de peticiones.
- Orden cronológico en la presentación de las solicitudes de adhesión.

En las sesiones de la Comisión de Seguimiento del convenio, ésta resolvía las peticiones de adhesión de las Entidades locales y fijaba las cuantías definitivas que se destinaban a cada una de ellas.

Una vez aprobada la propuesta de distribución entre las Entidades locales, ésta era comunicada individualmente por correo a cada Entidad beneficiaria, indicando el número y tipo de vehículos que se habían decidido financiar, el importe asignado, así como la necesidad de la remisión de la documentación justificativa de su adquisición y del cumplimiento de las características técnicas, para proceder a su pago.

Entre los criterios señalados para la asignación de los fondos, los Convenios no contemplaban la compatibilidad o no de estas ayudas con otras que pudieran afectar al mismo objeto o con la misma finalidad, fueran de naturaleza pública o privada. El IMSERSO no disponía de ningún sistema de control que le permitiera detectar la existencia de duplicidades entre las subvenciones concedidas con cargo a este programa y a otros programas autonómicos, provinciales, o comunitarios.

Así, en opinión del Tribunal, debería haberse previsto en los Convenios la exigencia de que las Entidades solicitantes presentaran una certificación en la que se indicara no haber obtenido ninguna otra subvención para la financiación de los costes de adaptación de los autobuses adquiridos o, en caso contrario, la indicación de la ayuda obtenida, la entidad concedente, y su importe, a fin de poder verificar que, en todo caso, la cuantía total de las ayudas obtenidas no superase el coste de adquisición y adaptación del vehículo financiado.

A este respecto, el artículo 81.8 del entonces vigente TRLGP, establecía en relación con las subvenciones públicas, que toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, y en todo caso, la obtención concurrente de subvenciones o ayudas, daría lugar a la modificación de la resolución de concesión de la subvención. Este criterio de actuación se mantuvo en la posterior Ley General de Subvenciones, en sus artículos 17, 19 y 30.

Esta deficiencia de control por parte del IMSERSO en cuanto a la existencia de otras ayudas concurrentes, se puso de manifiesto cuando se produjo en 2005 una devolución al Instituto, por propia iniciativa del Ayuntamiento de Valencia, de 72.121,44 euros relativos al Convenio de 2003, por considerar esta Entidad Local que incurrió en un supuesto de duplicidad de subvenciones recibidas para la adquisición de 9 autobuses.

Cuantía de las asignaciones: la financiación prevista en el texto de los convenios hacía referencia al 75% de la diferencia de precio entre un autobús convencional y otro adaptado, con unos límites máximos que variaban en función del tipo de autobús de que se tratase:

— Autobús articulado con longitud igual o superior a 18 metros (tipo A), la cuantía máxima ascendía a 12.020,24 euros.

— Autobús estándar con longitud igual a 12 metros (tipo B), el tope se establecía en 9.015,18 euros.

— Autobús pequeño con longitud igual o inferior a 10 metros (tipo C), su financiación máxima sería de 6.010,12 euros.

En la práctica, la financiación obtenida por las Entidades destinatarias siempre fue producto de la aplicación de estos máximos, y no el resultado de calcular el 75% del coste de la accesibilidad, por lo que sería aconsejable que, en el futuro, esta realidad tuviera su reflejo en el propio texto de los convenios.

Del análisis efectuado por el Tribunal, debe señalarse, en primer lugar, que el IMSERSO carecía de una aplicación informática o de cualquier otro sistema específico de seguimiento que, con anterioridad a la aprobación de las asignaciones, le permitiera conocer el número de autobuses urbanos accesibles financiados en cada Entidad Local en ejercicios anteriores, o la población potencialmente beneficiada con el programa de accesibilidad en el transporte.

Por otra parte, la FEMP elaboraba en su gestión de estas ayudas, unos listados en los que se detallaba, para cada Entidad Local, el tipo de vehículos e importe, solicitado y aprobado. Del análisis de estos listados, facilitados por el IMSERSO a este Tribunal, se puede deducir que existían modificaciones de los fondos provisionalmente asignados a cada Entidad, que afectaban tanto a las entidades beneficiarias, como al número y tipo de vehículos objeto de financiación.

Estas redistribuciones, no previstas en los convenios, en ocasiones tuvieron su origen en las propias

renuncias de las Entidades beneficiarias, mientras que en otros casos fueron provocadas por irregularidades en la documentación aportada, siendo reasignada la financiación a otras solicitudes. En otros casos, se desconocen las razones que motivaron estas reasignaciones de fondos, ya que éstas no quedaban plasmadas en ningún documento que permitiera su valoración.

En las actas de la Comisión de Seguimiento en las que se daba aprobación al listado de asignaciones definitivo, no quedaba ningún reflejo documental acerca de la efectiva aplicación de los criterios de valoración de las solicitudes que enumeraba el propio texto del Convenio, que permitiera evaluar tales asignaciones definitivas. Más bien al contrario, este Tribunal ha podido constatar que alguno de estos criterios previstos en el convenio, no tenía posibilidad real de ser aplicado. Así, el orden cronológico en la presentación de solicitudes, debido tanto a la falta de un procedimiento general de registro de entrada, como a la tramitación de solicitudes presentadas fuera del plazo establecido para ello, fue un criterio que no se aplicaba. Sin perjuicio de ello, el Tribunal entiende que este criterio no resulta conforme con los parámetros generalmente establecidos para la distribución de fondos públicos en el caso de concurrencia competitiva, ya que la selección de los beneficiarios debe realizarse en función de su oportunidad y adecuación a los fines previstos, y no de la celeridad en su presentación.

Asimismo, el Tribunal considera que los criterios relativos a la necesidad de que fueran de naturaleza pública, tanto los centros existentes en la localidad para la atención a los colectivos de población de movilidad reducida, como las entidades que desarrollasen experiencias, proyectos o planes de accesibilidad, a efectos de valorar la solicitud presentada, suponía ignorar de manera injustificada las actuaciones de accesibilidad realizadas por entidades privadas.

Otra circunstancia que se ha puesto de manifiesto en el estudio de las asignaciones es que no guardaba relación el porcentaje de financiación obtenida por las entidades participantes, con los criterios de asignación que figuraban en el convenio, existiendo casos de presentación de solicitudes fuera de plazo que obtuvieron una asignación del 100% sobre la petición realizada, y otros en que la financiación otorgada no llegó al 50% de la solicitada, sin que consten en el expediente las razones para ello.

Esta falta de transparencia de que adolece todo el proceso de adjudicación de los fondos podría atentar contra el efectivo cumplimiento de los principios de igualdad y de equidad en la asignación de los recursos públicos previstos en los artículos 14 y 31 de la Constitución.

En esta fase del procedimiento, de nuevo hay que referirse a que las diversas fuentes de información de que el Tribunal dispuso para verificar las asignaciones (a las que se ha aludido con anterioridad), presentaban datos discordantes entre sí. Analizados los listados de

solicitudes-asignaciones aprobadas por la Comisión de Seguimiento como definitivas, el archivo informático que proporcionó el IMSERSO con los datos relativos a las asignaciones de cada año, las cartas de comunicación de asignaciones dirigidas a los responsables de las Entidades locales, y los datos de asignaciones que se plasmaron tanto en la Memoria de Actividades relativa al desarrollo del Convenio, que anualmente la FEMP presentaba al IMSERSO para su aprobación, como en la Memoria del Organismo dentro de su Informe Anual, se han detectado diferencias.

Así, en 2001, los datos sobre importe asignado coincidían entre sí y con el total del importe firmado en el convenio, pero había divergencias en el número de Entidades beneficiarias (34 según la Memoria de actividades, 46 en otros documentos) y en el número de vehículos. En el año 2002, también surgieron diferencias en cuanto a Entidades locales beneficiarias (desde 42 hasta 44), en cuanto a vehículos (417 en la Memoria Anual del organismo, 421 según la Memoria de actividades relativa al desarrollo del programa), y en cuanto al importe objeto de asignación (3.792.385,72 euros según la Memoria Anual del IMSERSO, 3.789.380,66 euros según la Memoria de actividades). Estas incidencias no se produjeron en el año 2003.

Por tanto, como consecuencia de que los criterios aplicados por la Comisión de Seguimiento para la distribución final de los fondos no pudieron ser conocidos, pues no quedaba ningún reflejo documental acerca de la valoración asignada a cada una de las solicitudes, ni sobre la admisión o denegación de las solicitudes de las entidades participantes, ni sobre el porcentaje de asignación respecto a la solicitud presentada, el Tribunal no ha podido pronunciarse acerca de la adecuación de las adjudicaciones realizadas a los principios de concurrencia, objetividad, transparencia, igualdad y de equidad en la asignación de los recursos públicos previstos en los artículos 14 y 31 de la Constitución, y en el artículo 8 de la Ley 39/2003, General de Subvenciones.

#### III.4.5.4 Justificación del gasto realizado por beneficiarios de las ayudas a la FEMP

El texto de los Convenios se refería de forma muy somera a los requisitos que debían cumplir las justificaciones presentadas. Las únicas disposiciones que contenía eran las siguientes:

— «Los autobuses que se adquieran deberán reunir las características apropiadas a la finalidad de este programa, de acuerdo con las condiciones técnicas emitidas por el CEAPAT (...) que se adjuntan como anexo al presente Convenio». (Cláusula quinta del Convenio de 18.4.2002, vigente también en 2003 en virtud de prórroga firmada el 2.1.2003).

— «Las entidades receptoras de financiación pública para este proyecto deberán acreditar estar al

corriente en sus obligaciones tributarias y para con la Seguridad Social.» (Cláusula duodécima del Convenio vigente para 2001, y cláusula decimotercera del Convenio firmado en 2002, con vigencia para 2002 y 2003)

En los Anexos que se adjuntaban a los Convenios se especificaban las condiciones que debían reunir los vehículos y la documentación soporte justificativa que los entes locales debían presentar ante la FEMP, con carácter previo a la transferencia de los fondos asignados:

— Documento escrito de la Entidad Local ratificando el número de unidades implantadas en el ejercicio, así como su tipo (articulado, estándar o pequeño).

— Fotocopia compulsada de las facturas de adquisición de los vehículos o, en su caso, documento acreditativo de la adquisición en el que figurasen el número de vehículos adquiridos, la empresa explotadora, el fabricante y el carrocer.

— Fotocopias compulsadas de las fichas técnicas.

— Fotocopias compulsadas de los permisos de circulación correspondientes a los vehículos adquiridos.

— Fotocopia compulsada u original del documento (factura pro-forma) que acredite el precio actualizado de un vehículo convencional de la misma marca y características.

La verificación del cumplimiento de los requisitos aplicables a la fase de justificación se realizó sobre la muestra de Entidades locales participantes seleccionada. Las incidencias más significativas que se han observado en esta fase del procedimiento, han sido las siguientes:

— No se contemplaba en los convenios la posibilidad de que la justificación estuviese referida a un número o tipo de vehículos distinto al asignado. Sin embargo, el Tribunal detectó casos en que se produjo esta circunstancia.

En este sentido, se han observado justificaciones (y transferencias de fondos correspondientes a esas justificaciones) que responden a un número de autobuses superior al asignado, lo que supuso un libramiento de fondos mayor de lo previsto, en detrimento de otras Entidades debido al carácter limitativo de los créditos que financiaban estas ayudas. El IMSERSO no acreditó al Tribunal que estas modificaciones fueran aprobadas por la Comisión de Seguimiento. Esta situación se produjo, por ejemplo, en las justificaciones relativas a las ayudas de 2001 presentadas por los Ayuntamientos de Barcelona y Madrid y las presentadas por los Ayuntamientos de Lérida, Valencia y Zaragoza relativas a las ayudas de 2002.

Asimismo, se han observado justificaciones presentadas inferiores a la asignación otorgada. En estos casos se generaban remanentes que también perjudicaban las solicitudes presentadas por otras Entidades, y que obli-

gaban a realizar redistribuciones de créditos en las que, como ya se ha indicado, no quedaban explicados los criterios aplicados en la reasignación, ni constaba su aprobación por la Comisión de Seguimiento.

— En cuanto al plazo de ejecución de las obligaciones objeto de los convenios, relativas a la adquisición, adaptación e implantación de los autobuses en las líneas regulares de transporte urbano, el período de vigencia de los convenios abarcaba desde su firma hasta el fin del año natural correspondiente. Sin embargo, ni en los convenios ni en la documentación complementaria, se establecía cuál era el hecho determinante del cumplimiento de este requisito, si la fecha de la factura que acreditaba la adquisición del vehículo o la del permiso de circulación que probaba su puesta en funcionamiento, lo que contribuía a generar dudas respecto de la validez de la justificación presentada por algunas corporaciones en las que las fechas de los documentos correspondían a ejercicios distintos. En la práctica, dado que el período de que dispusieron las Entidades locales desde que les fue comunicada la concesión de la financiación, hasta la fecha de finalización de efectos del convenio, fue reducido, e incluso, inferior al que se dispuso para la justificación, el IMSERSO admitió que se incluyeran autobuses adquiridos con posterioridad al fin de vigencia de los convenios, pero dentro del período de justificación de gastos por la FEMP al Instituto (hasta el 31 de octubre del año siguiente).

— Tampoco contenían los convenios mención al plazo de justificación de las Entidades ante la FEMP para acreditar la implantación de los vehículos objeto de las ayudas, si bien como en los convenios de los años 2002 y 2003, la fecha límite referida a la justificación por parte de la FEMP al IMSERSO era el 31 de octubre del año siguiente al de la aplicación del Convenio, el envío de la documentación justificativa por las Entidades locales a la FEMP, debía ser previo a esta fecha.

— Por otra parte, debe señalarse que la Intervención Delegada del IMSERSO detectó deficiencias en la justificación correspondiente al ejercicio 2001, lo que provocó que, entre los meses de marzo y junio de 2003 (con posterioridad a la transferencia de fondos a las Entidades locales que justificaron la adquisición de los autobuses adaptados), el IMSERSO solicitara de la FEMP documentos o explicaciones acerca de las incidencias observadas. Entre ellas, la falta de acreditación de la adaptación para personas con discapacidad de los autobuses, facturas de adquisición con fechas distintas al ejercicio 2001, falta de compulsas en las copias de los documentos, falta de los escritos de solicitud, documentación con datos erróneos, etc. En algunos casos, estas incidencias quedaron solventadas mediante la remisión de los documentos correctos; en otros, la petición quedó sin respuesta, sin que el Instituto adoptase medida alguna para exigir la acreditación de los fondos concedidos o su reintegro más el interés de demora correspondiente.

— En cuanto a los documentos de adquisición de los vehículos, se presentaron tanto facturas de compra, como contratos de leasing celebrados con entidades bancarias. Este último tipo de adquisición no estaba específicamente previsto en los convenios, pero parece razonable su admisión, siempre que se respete el mantenimiento del número de autobuses accesibles financiados durante el tiempo establecido, por lo que sería aconsejable en el futuro su inclusión en el texto de los convenios.

— Se detectaron documentos justificativos fechados en periodo no permitido por el Convenio correspondiente:

- En unos casos las facturas de adquisición de los vehículos tenían fecha anterior a la aprobación del Convenio respectivo. En 2001, esta incidencia se produjo en la mayoría de los justificantes presentados, ya que, motivada la necesidad de tramitar el expediente de modificación de crédito, su firma se efectuó con fecha 11.12.2001. En la ejecución del Convenio de 2002, el Tribunal detectó el mismo problema en la justificación relativa a dos vehículos presentada por el Ayuntamiento de San Sebastián. En 2003, esta circunstancia afectó a cinco vehículos justificados por el Ayuntamiento de Mérida y uno por el Ayuntamiento de Orense.

- En otros casos, las facturas justificativas tenían fecha posterior al período de vigencia del Convenio (vgr: un vehículo justificado por el Ayuntamiento de San Sebastián relativo al Convenio de 2002, y un autobús de la Diputación Provincial de Castellón, uno de Palencia, y uno de Marchena relativos al Convenio de 2003). A este respecto, es preciso señalar, para el Convenio de 2003, que la propia Memoria de Actividades del programa presentada por la FEMP ante el IMSERSO hacía referencia a que «en algunos casos se han presentado facturas emitidas en 2004, aunque se tiene constancia fehaciente de que el proceso de adquisición se realizó en plazo, y de que la dilación se debe a problemas de tramitación con las empresas proveedoras, hecho que retrasó a su vez tanto la emisión de los permisos de circulación como la matriculación de algunos vehículos. Estas incidencias se comunicaron oportunamente al IMSERSO que dio su aprobación».

— En cuanto al cumplimiento del requisito que hace referencia a que los autobuses debían cubrir alguna línea de transporte público urbano, en el caso de la Diputación Provincial de Castellón en el año 2003, de la propia solicitud se desprende que éste no era el objetivo de los vehículos para los cuales se solicitaba la financiación, ya que se hablaba de rutas interurbanas, por lo que quedaban fuera del ámbito material de los convenios. Sin embargo, el IMSERSO no sólo aceptó la solicitud presentada (cuando debió rechazarla), sino que también aceptó la justificación presentada, sin que consten las razones por las que fue financiada esta solicitud.

— En el expediente de justificación de la Diputación de Castellón en 2003, ésta informó al IMSERSO de que existían para estos vehículos, otras ayudas de apoyo a la accesibilidad del transporte público de viajeros aprobadas por la propia Diputación, por importe de 1.200 euros por vehículo adaptado, sin que quedara en el expediente constancia de que el IMSERSO tuviera en cuenta esta circunstancia en el proceso de asignaciones.

— Por último, ninguna de las Entidades locales objeto de la muestra analizada, presentó documentación que acreditase estar al corriente en sus pagos tributarios y de Seguridad Social. A este respecto, el IMSERSO manifestó al Tribunal que este requisito establecido en los convenios venía entendiéndose referido al perceptor «directo» de los fondos del Instituto, que era la propia FEMP, pero que a partir del Convenio de 2004, se había establecido la exigencia del cumplimiento de este requisito para las Entidades locales destinatarias finales de las ayudas. El Tribunal debe señalar que entre las obligaciones que asumían las Entidades locales que solicitaban su adhesión a este programa, estaba la de esta acreditación, que por otra parte, constituye un requisito general exigido por el ordenamiento jurídico administrativo con carácter general (artículo 81 TRLGP, artículo 14 de la Ley General de Subvenciones, artículo 20 del TRLCAP), por lo que debió exigirse su cumplimiento respecto de las entidades locales beneficiarias.

#### III.4.5.5 Pago por la FEMP a las entidades locales

Una vez recibida y analizada por la FEMP la justificación remitida por las Entidades locales, si ésta era correcta, la FEMP procedía a la transferencia de la cuantía correspondiente.

En este sentido, los anexos a los convenios vigentes en cada ejercicio establecían que, para hacer efectiva la concesión de la ayuda aprobada por la Comisión de Seguimiento, los responsables de la Entidad Local deberían indicar, mediante escrito específico, los datos relativos a la entidad bancaria donde debía hacerse el ingreso.

Cuando las transferencias habían sido realizadas, la FEMP enviaba una carta comunicando este hecho al responsable de la Entidad Local, en la que se indicaban el número de cuenta al que se había efectuado el ingreso, su importe, y número y tipo de autobús a que correspondía.

Para el análisis de esta fase del procedimiento, el Tribunal obtuvo a través del IMSERSO, información procedente de los listados elaborados por la FEMP con los datos de remesas a las Entidades locales, así como de los escritos de comunicación de transferencias dirigidas a los responsables de las entidades locales. De acuerdo con estos documentos, las cuantías transferidas y destinatarios de los fondos fueron las que a continuación se exponen:

CUADRO Nº 39

#### Número de entidades locales beneficiarias importe de las transferencias

AÑO	ENTIDADES BENEFICIARIAS	IMPORTE
2001	45	3.606.072,63
2002	42	3.792.385,72
2003	56	4.570.696,26

Las incidencias más significativas que se han observado en esta fase del procedimiento, han sido las siguientes:

— Comparando los datos de justificación y pago, se detectaron casos en los que el pago fue por un importe distinto al que correspondía según el número de unidades cuya implantación se acreditó. A la Mancomunidad de Pamplona, a la que se otorgó financiación para la implantación de 11 autobuses articulados y 5 estándar (177.298,54 euros), le fue transferido un importe de 195.328,90 euros correspondiente a 11 autobuses articulados y 7 estándar, y, de acuerdo con el listado de justificantes presentados, las facturas correspondían a 17 autobuses y no 18. En el caso de Santa Cruz de Tenerife, la justificación fue por 3 autobuses más de los asignados, pero por error, el ingreso se hizo por un importe superior al justificado (la asignación comunicada fue de 19 autobuses estándar por importe de 171.288,42 euros, la justificación fue de 18 vehículos estándar y 4 pequeños por importe de 186.313,72 euros, y la transferencia realizada a su favor ascendió a 189.318,78 euros, que supuso un pago indebido de 3.005,06 euros que, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización la corporación no había reintegrado).

— En el Convenio de 2002, el Tribunal ha observado que la FEMP remitió comunicaciones de pago a distintas Entidades locales el 25.2.2004, cuando el plazo para que la FEMP justificase al IMSERSO la aplicación de los fondos concedidos por el Instituto había concluido el 31.10.2003, casi cuatro meses antes, lo que pone de manifiesto la falta de rigor en la observancia de los plazos.

De lo expuesto hasta este punto, debe señalarse que en los convenios quedaba poco definida la participación de las empresas concesionarias del transporte, de modo que se dieron actuaciones realizadas indistintamente por las propias empresas o por las Entidades locales, que, según el texto de los mismos, debían corresponder a estas últimas (escritos de solicitud, compromisos de mantenimiento de los vehículos accesibles en la flota), y transferencias efectuadas a favor de empresas cuando los destinatarios directos de los fondos según los convenios eran las propias Entidades.

### III.4.5.6 Justificación de la FEMP ante el IMSERSO

Según la cláusula novena del Convenio vigente en 2001, «Finalizado el ejercicio económico, la FEMP justificará al IMSERSO las cantidades entregadas a cada Corporación Local, acreditando documentalmente el destino de las mismas, mediante la presentación, en el tiempo y forma establecidos en la normativa de aplicación, de una memoria explicativa del desarrollo del programa, de los documentos acreditativos del gasto efectuado y las facturas de las empresas vendedoras. Estos documentos se presentarán en original o en copia compulsada».

Por su parte, el Convenio firmado el 18.4.2002 con vigencia durante el ejercicio 2002, y aplicable también al año 2003 mediante prórroga firmada el 2.1.2003, en su cláusula décima establecía que «La FEMP justificará ante el IMSERSO, antes del día 31 de octubre del año siguiente a aquel en el que se desarrolló el programa, las cantidades entregadas a cada Corporación Local acreditando documentalmente el destino de las mismas, mediante la presentación, en el tiempo y forma establecidos en la normativa de aplicación, de una memoria explicativa del desarrollo del programa, de los documentos acreditativos del gasto efectuado y las facturas de las empresas vendedoras. Estos documentos se presentarán en original o en copia compulsada».

En cuanto a la presentación de los documentos acreditativos del gasto efectuado, en el caso de la FEMP suponía la justificación de la transferencia realizada a las Entidades locales adjudicatarias de las ayudas, una vez examinada la justificación presentada por éstas. En los años 2001 y 2002, no constaban en el expediente en poder del IMSERSO los comprobantes bancarios acreditativos de la transferencia de fondos a las Entidades locales. Por el contrario, en el ejercicio 2003, la FEMP sí cumplió con esta obligación, de modo que los documentos examinados acreditaban la transferencia de la práctica totalidad del importe (faltaba parte de la cuantía asignada a Jaén, y las ayudas correspondientes a Sant Cugat del Vallés y Santa Cruz de Tenerife).

La FEMP, a diferencia de las Entidades locales beneficiarias, sí presentó los documentos acreditativos de estar al corriente en sus obligaciones tributarias y para con la Seguridad Social expedidos por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y la Tesorería General de la Seguridad Social.

Por último, hay que hacer referencia al seminario de formación que se contenía en la cláusula sexta del Convenio firmado el 18.4.2002 con vigencia en ese ejercicio y en el 2003 por virtud de prórroga firmada el 2.1.2003: «La FEMP se compromete a llevar a cabo las siguientes actuaciones: ... Realizar un seminario de formación dirigido a los responsables del Área de Circulación y Transportes de las Entidades Locales que participan en este Programa y Gerentes de las Empresas Municipales de Transporte. En todo caso, el IMSERSO colaborará en el diseño y organización de este semina-

rio». Para el ejercicio 2002, éste tuvo lugar en la sede del IMSERSO el día 13 de diciembre de 2002, con una duración de 8 horas. El gasto imputado por este concepto por la FEMP al IMSERSO, incluido dentro de la financiación del programa, ascendió a 5.824,52 euros.

Debe señalarse que el IMSERSO no disponía de la totalidad de la documentación justificativa de estos costes, ya que al ser solicitada por el Tribunal, el Instituto aportó una justificación parcial, indicando que se había reclamado a la FEMP la justificación de los gastos pendientes, lo que pone de manifiesto la falta de control existente respecto de la aplicación dada por la FEMP a los fondos aplicados a la financiación de este seminario. Por otra parte, los gastos de coordinación imputados pudieran ser excesivos, por cuanto representaban el 20,75% de los costes totales originados por su celebración (porcentaje similar al que supuso el gasto de impartición), lo que resultaba desproporcionado en comparación, por ejemplo, con el criterio aplicado por el IMSERSO durante el periodo fiscalizado, para financiar los costes de la FEMP por la gestión de los programas de implantación de transportes públicos accesibles en las líneas regulares de autobuses urbanos y de teleasistencia, recogidos en el Convenio firmado a partir de 1999 entre las dos entidades, que era del 1,6%.

El plazo de que dispuso la FEMP para la justificación de las ayudas al IMSERSO, de acuerdo con los convenios de 2002 y 2003 (31 de octubre del ejercicio siguiente), fue de diez meses, lo que resultaba excesivo en comparación, por ejemplo, con el artículo 30 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, que establece que la presentación de la cuenta justificativa se realizará, como máximo en un plazo de 3 meses desde la finalización del plazo establecido para la realización de la actividad. Por otra parte, este periodo también resultaba desproporcionado respecto del tiempo de que dispusieron las Entidades locales para la propia ejecución del contenido del Convenio (99 días en 2002 y 265 días en 2003).

### III.4.5.7 Cumplimiento de otras condiciones establecidas en los convenios

El texto de los Convenios establecía la necesidad de que los autobuses cumplieran las condiciones técnicas de accesibilidad aprobadas por el Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas Asimismo, también se contemplaba el compromiso que asumían las Entidades locales beneficiarias de las ayudas, de mantener en la flota, por un periodo de diez años, un número de vehículos igual a los que habían sido financiados, y con las mismas condiciones que se exigieron en su concesión.

A este respecto, era a la Comisión de Seguimiento a la que los convenios le otorgaban las funciones de solicitar al CEAPAT, cuando lo considerase oportuno, la comprobación de que las condiciones exigidas a los vehículos y a los servicios que cubrían fueran las ade-

cuadas, así como el seguimiento de las actuaciones realizadas en desarrollo del programa.

Durante los ejercicios objeto de fiscalización, a pesar de que en algún Acta de la Comisión de Seguimiento se planteaba la realización de controles posteriores relativos a la implantación real de los vehículos objeto de ayudas en aquellas Entidades beneficiarias que hubieran recibido mayor financiación, no se llevó a cabo en ninguna ocasión esta actividad de comprobación.

Asimismo, tampoco se tiene constancia de ninguna actuación en orden a verificar el cumplimiento del compromiso de mantener en la flota los autobuses durante el periodo de 10 años.

A este respecto debe indicarse que el hecho de que el IMSERSO careciera de una aplicación informática con los datos de las ayudas distribuidas durante los años anteriores dificultó que pudiera realizar actuaciones de control para verificar qué vehículos debían mantenerse en funcionamiento, o para detectar errores en las justificaciones realizadas (por ejemplo, presentación de documentos justificativos de unos mismos vehículos con cargo a fondos aprobados en ejercicios distintos).

Todo ello pone de manifiesto la insuficiencia del control interno del Instituto y la necesidad de que éste desarrolle una aplicación informática que le permita un adecuado control de la gestión de estas ayudas.

### III.4.5.8 Reintegros por incumplimiento

Tanto en el Convenio vigente en el año 2001, como en los que rigieron para los ejercicios 2002 y 2003, se preveía el reintegro por parte de las Entidades locales de las cantidades no destinadas a los fines previstos.

Así, la cláusula octava del Convenio de 2001 y la cláusula novena del texto aprobado el 18.4.2002, esta-

blecían que «En el caso de que la aportación realizada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del IMSERSO, sea destinada a fines distintos de los establecidos en este Convenio, o no se aplique en las condiciones determinadas, será revocada, previa propuesta de la Comisión de Seguimiento, y la unidad receptora vendrá obligada a reintegrar al IMSERSO las cantidades recibidas».

El Tribunal debe señalar que, dado que la transferencia de fondos a favor de las Entidades Locales tenía lugar tras la acreditación del destino de las ayudas, el incumplimiento previsto en las cláusulas anteriores debe estar referido a los compromisos de cumplimiento posterior asumidos por ellas (vgr: mantenimiento de los vehículos en la flota durante 10 años en las mismas condiciones técnicas de accesibilidad). Sin embargo, como se ha expuesto en el epígrafe anterior estas actividades de comprobación no se llevaron a cabo durante el periodo fiscalizado y consecuentemente tampoco se produjeron revocaciones de aportaciones. Por otra parte, no estaba previsto en los Convenios para estos casos, la exigencia de los intereses que procedieran de acuerdo con la normativa vigente.

### III.4.5.9 Devolución de remanentes

El procedimiento de pago previsto en los Convenios (Transferencia del importe convenido del IMSERSO a la FEMP y pago por ésta a las Entidades Locales de las cantidades justificadas) posibilitaba la existencia de fondos no distribuidos o remanentes que la FEMP debía reintegrar al Instituto.

En el siguiente cuadro se muestran los remanentes generados en cada uno de los años del periodo fiscalizado:

CUADRO Nº 40

#### Remanentes de fondos no distribuidos

AÑO	TRANSFERIDO IMSERSO-FEMP	TRANSFERIDO FEMP- ENTIDADES LOCALES	GASTOS SEMINARIO FORMACIÓN	REMANENTE
2001	3.606.072,63	3.606.072,63	0,00	0,00
2002	3.800.000,00	3.792.385,72	5.824,52	1.789,76
2003	4.717.945,00	4.570.696,26	0,00	147.248,74

Con fecha 16.5.2005, la FEMP transfirió al IMSERSO los remanentes correspondientes a los años 2002 y 2003, por los importes que figuran en el cuadro anterior, lo que pone de manifiesto el significativo retraso con que esta devolución se llevó a la práctica: más de un año y medio (563 días) y más de seis meses (197 días), respectivamente, respecto del plazo establecido para la justificación de costes.

En opinión del Tribunal, el periodo de tiempo transcurrido desde que se cierran los programas hasta que se efectúa la devolución de estas cantidades no consumidas, es excesivo, no habiendo realizado el Instituto ninguna actuación en orden a la recuperación de este principal, ni a los correspondientes intereses de demora, lo que pone de manifiesto la falta de control en el IMSERSO respecto de la gestión realizada por la FEMP.

### III.4.5.10 Análisis de los gastos de gestión de la FEMP

La colaboración entre la FEMP y el IMSERSO se ha materializado en la firma de convenios en dos tipos de programas de ayuda: la teleasistencia domiciliar y la accesibilidad en el transporte público urbano.

Debido al crecimiento de ambos programas y por la experiencia adquirida en la gestión y administración de estas ayudas por parte de la FEMP, en el año 1999 el IMSERSO y la FEMP firmaron un convenio, renovado en los ejercicios posteriores con carácter anual, por el que el Instituto asumía parte de los gastos de funcionamiento que suponía su gestión.

En aplicación de este convenio, la financiación que el Instituto debía aportar a la FEMP era del 1,6% del importe a que ascendían los dos programas.

A la vista de lo anterior y en relación con los gastos que ocasionó la gestión de las ayudas destinadas al

fomento de la accesibilidad en el transporte público urbano, el Tribunal considera que la FEMP obtuvo financiación por una doble vía:

- En primer lugar, la propia financiación prevista para estos gastos (1,6% del importe del programa).
- En segundo lugar, la rentabilidad obtenida por la FEMP a los fondos destinados a la accesibilidad en el transporte público por autobús, desde el momento en que los recibía del IMSERSO a la firma del convenio, hasta que eran puestos a disposición de las Entidades locales beneficiarias (una vez realizada la justificación de las correspondientes actuaciones).

El Tribunal ha calculado el tiempo durante el que la FEMP dispuso de los fondos transferidos, según se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 41

#### Periodo de tiempo que la FEMP dispuso de los fondos del IMSERSO

EJERCICIO	IMPORTE	PAGO IMSERSO- FEMP	PAGO FEMP- CCLL (*)	TIEMPO TRANSCURRIDO (días)
2001	3.606.072,63	27.12.2001	12.6.2002	167
2002	3.800.000,00	5.6.2002	31.3.2003	299
2003 Convenio	3.800.000,00	7.5.2003	29.9.2004	511
2003 Addenda	917.945,00	17.10.2003	8.10.2004	357

(\*) La fecha de pago por la FEMP a las Entidades locales considerada es la de los escritos de comunicación a las entidades seleccionadas como muestra, de que el abono había sido realizado en días anteriores.

A la vista del cuadro anterior, el periodo medio en que la FEMP fue depositaria de estos fondos posteriormente transferidos a las entidades locales beneficiarias, en los ejercicios objeto de fiscalización, fue de 316 días.

El periodo de tiempo en que la FEMP dispuso de estos fondos, dio lugar a que disfrutara de una financiación gratuita, con cargo a fondos públicos de titularidad estatal, no prevista ni en la ley ni en los convenios firmados.

En consecuencia, el IMSERSO debe proceder a regularizar esta situación y reclamar a la FEMP los intereses derivados de los fondos transferidos por el IMSERSO a la FEMP para su posterior transferencia a las Entidades beneficiarias desde la fecha en que se produjo la transferencia del IMSERSO a la FEMP hasta que ésta los transfirió a las Entidades beneficiarias. El Tribunal ha cuantificado en, al menos, 449.412,66 euros el importe que el IMSERSO debe reclamar a la FEMP por este concepto.

A este respecto debe recordarse que la actual Ley General de Subvenciones contempla en su artículo 19.5, que los rendimientos financieros que se generen por los fondos librados a los beneficiarios deben aplicarse a la financiación de subvenciones, salvo que, por razones debidamente motivadas, se disponga lo contrario en las bases reguladoras de la subvención, lo que no es el caso.

### III.5 Análisis de la gestión realizada por el IMSERSO de los fondos comunitarios asignados al instituto en el programa operativo lucha contra la discriminación del FEDER

El IMSERSO obtuvo, por vez primera, financiación comunitaria para su programa de accesibilidad a través del Programa Operativo «Lucha contra la Discriminación» del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para el periodo 2000-2006, aprobado mediante Decisión de la Comisión Europea C26 (2001), el 16 de enero de 2001. Este Programa Operativo contemplaba una pluralidad de ejes, siendo el IMSERSO el órgano gestor del Eje 50, denominado «Desarrollo local y urbano», que se articulaba en dos medidas:

— Medida 1: Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas, dirigida a promover la eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de la comunicación, en proyectos de accesibilidad para personas discapacitadas.

— Medida 2: Mejora de los sistemas de transporte urbanos, cuya finalidad es promover la mejora de los sistemas de transporte público por autobús urbano e interurbano y ferrocarril, de modo que resulten accesibles

para las personas con movilidad reducida, como fórmula para lograr su completa inserción social y laboral.

Esta fuente de financiación permitió incrementar los fondos destinados a programas de accesibilidad. Así, en el ámbito de la accesibilidad urbanística, las aportaciones totales se duplicaron entre los Convenios Marco con la Fundación ONCE de 1998 y de 2001, suponiendo la aportación del FEDER el 81% de dicho incremento.

El ámbito territorial del citado Programa estaba constituido por las Regiones Objetivo 1; en España, de

acuerdo con lo establecido en el Reglamento 1260/99, estas Regiones eran las Comunidades Autónomas de Andalucía, Principado de Asturias, Canarias, Castilla La Mancha, Castilla y León, Valencia, Extremadura, Galicia y la Región de Murcia, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Transitoriamente, también resultó incluida la Comunidad Autónoma de Cantabria.

El cuadro siguiente muestra las previsiones del Programa Operativo y los gastos certificados por el IMSERSO, hasta octubre de 2005:

CUADRO Nº 42

#### Comparación financiación FEDER y gastos financiables certificados por IMSERSO

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
FINANCIACIÓN INICIAL FEDER	12.034.285	12.265.713	12.522.856	12.780.000	11.777.142	12.034.285	12.300.000	85.714.281
MODIFICACIÓN FINANCIACION FEDER 2004	12.034.286	12.265.714	12.522.857	12.780.000	12.897.829	13.177.143	13.465.028	89.142.857
Previsión Inicial *	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	50.117.143 (58,47% del total eje)
Previsión 2004	9.253.286	9.431.233	9.628.953	9.826.673	9.917.273	10.132.040	10.353.398	68.542.857 (76,89% del total eje)
GASTOS CERTIFICADOS CONVENIOS 2000	-	1.348.415	415.525	197.633	1.876.610	-	-	3.838.183
GASTOS CERTIFICADOS CONVENIOS 2001	-	-	141.300	6.232.326	347.699	-38.588	-	6.682.737
GASTOS CERTIFICADOS CONVENIOS 2002	-	-	-	8.791.977	1.010.524	-428.273	-	9.374.228
GASTOS CERTIFICADOS CONVENIOS 2003	-	-	-	-	924.277	99.215	-	1.023.492
GASTOS CERTIFICADOS CONVENIOS 2004	-	-	-	-	267.788	1.128.455	-	1.396.243
SUBTOTAL	-	1.348.415	556.825	15.221.936	4.426.898	760.809	0	22.314.883
Previsión Inicial *	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	35.597.143 (41,53% del total eje)
Previsión 2004	2.781.123	2.834.606	2.894.032	2.953.458	2.980.688	3.045.237	3.111.768	20.600.912 (23,11% del total eje)
GASTOS CERTIFICADOS CONVENIOS 2000	-	1.081.822	-	-	-	-	-	1.081.822
GASTOS CERTIFICADOS CONVENIOS 2001	-	-	1.427.404	-	18.090	-	-	1.445.434
GASTOS CERTIFICADOS CONVENIOS 2002	-	-	1.409.373	414.000	-	413.697	-	2.237.070
GASTOS CERTIFICADOS CONVENIOS 2003	-	-	-	1.398.290	2.404.054	-135.257	-	3.667.087
GASTOS CERTIFICADOS CONVENIOS 2004	-	-	-	-	-	-	-	0
SUBTOTAL	-	1.081.822	2.836.777	1.812.290	2.422.084	278.440	0	8.431.413
TOTAL GASTOS CERTIFICADOS	-	2.430.237	3.393.602	17.034.226	6.848.982	1.039.249	0	30.746.296
FONDOS COMUNITARIOS NO EMPLEADOS	12.034.286	9.835.477	9.129.255	4.254.226	6.048.847	12.137.894	13.465.028	58.396.561

\* ND: No disponible

A continuación se expone el resultado del análisis efectuado por el Tribunal del procedimiento de certificación de los costes financiables por FEDER aplicado por el IMSERSO y de las certificaciones de gastos emitidas por éste para la obtención de los fondos comunitarios asignados al Instituto por estos conceptos.

### III.5.1 Análisis del procedimiento de certificación de los costes financiables por FEDER con cargo a los fondos previstos en el programa operativo «Lucha contra la Discriminación»

Para la obtención de los fondos del Programa Operativo, el IMSERSO presentó ante la Dirección General de

Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda —«autoridad de gestión», u órgano responsable ante las autoridades comunitarias del FEDER de la justificación de este Programa Operativo—, las correspondientes certificaciones de gasto, en las que se determinaba el importe de los fondos públicos destinados por el Instituto para el fomento de la accesibilidad arquitectónica urbanística y el transporte colectivo por autobús.

Respecto de esta justificación de fondos, el artículo 34 del Reglamento (CE) 1260/1999, de 21 de junio, del Consejo de la Unión Europea, por el que se establecían disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, disponía que las autoridades de gestión eran responsables de la eficacia y regularidad de la gestión y la ejecución de los

fondos comunitarios y, en particular del establecimiento de dispositivo de recogida de datos financieros y estadísticos fiables sobre la aplicación, los indicadores de seguimiento y de la evaluación de los resultados obtenidos de la aplicación de los fondos comunitarios, utilizando en la medida de lo posible sistemas informáticos que permitieran el intercambio de datos con la Comisión.

Asimismo, el artículo 7 del Reglamento (CE) 438/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, por el que se establecían disposiciones de aplicación del Reglamento 1260/1999, establece que los sistemas de gestión y control de los Estados miembros debían proporcionar una pista de auditoría suficiente, considerando como tal la que permitiera:

- a) Comparar los importes totales certificados a la Comisión con los registros de gastos individuales y los justificantes en posesión de los distintos niveles de la administración y de los beneficiarios finales, incluidos, cuando éstos no fueran los destinatarios últimos de la ayuda, los organismos o empresas que realicen las operaciones, y
- b) Verificar la asignación y las transferencias de los fondos nacionales y comunitarios disponibles.

Según los Informes de Ejecución Anual del citado Programa Operativo de los años 2002 y sucesivos, FEDER implantó un sistema informático que permitió garantizar la pista de auditoría suficiente al incluir en él la «... lista de operaciones financiadas, beneficiario final, importes comprometidos y pagados, período de gastos por medidas y ejes prioritarios».

El Tribunal solicitó al IMSERSO la aportación de una copia de los archivos informáticos remitidos a la Dirección General de Fondos Comunitarios del actual Ministerio de Economía y Hacienda a fin de examinar los datos que, según señalaban los Informes de Ejecución Anual, debieron ser aportados por el Instituto en soporte informático. En respuesta a esta petición, el IMSERSO indicó que no podía aportar esta información dado que esta tarea era realizada por la Fundación ONCE.

Esta respuesta evidencia que las certificaciones de gastos, firmadas por el Director General y el Interventor Delegado Central del Instituto, para la obtención de la financiación FEDER fueron elaboradas materialmente por Fundación ONCE, que tal y como se ha descrito en el Apartado III.3.4.2. de este Informe, había contratado a la empresa Red 2 Red, Consultores, S.L. para realizar el diseño y puesta en marcha de mecanismos y procedimientos específicos (incluida la elaboración de un programa informático) para la gestión de las ayudas FEDER. Este hecho pone, nuevamente, de manifiesto que el IMSERSO renunció «de facto» al ejercicio de sus propias competencias a favor de la Fundación ONCE.

- a) Plazo para la emisión de las certificaciones

De acuerdo con el precitado Reglamento (CE) 1260/1999, de 21 de junio, los Estados miembros deben

velar que, en la medida de lo posible, las solicitudes de pago se presenten a la Comisión de manera agrupada tres veces al año, debiendo presentarse la última como fecha límite el 31 de octubre. Por su parte, la Resolución de 1 de marzo de 2002, de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda, estableció como fecha máxima de remisión de estas solicitudes de pago los días 15 de los meses de marzo, junio y octubre de cada año.

Sin embargo, en los convenios de colaboración suscritos por el IMSERSO para el fomento de la accesibilidad arquitectónica, urbanística y en el transporte colectivo por autobús, el plazo para la justificación de los fondos públicos percibidos se extendió hasta el 31 de octubre del ejercicio siguiente al de la formalización de los convenios, lo que implicó que los gastos realizados en ejecución de estos convenios no pudieran ser justificados (y, por consiguiente, no se pudiera presentar la demanda de saldo correspondiente) antes de la primera certificación presentada en el segundo ejercicio posterior al de formalización de los convenios. Es decir, los convenios formalizados por el IMSERSO en 2001 para el fomento de la accesibilidad urbanística no pudieron ser certificados en su totalidad como financiados por FEDER hasta el 15 de marzo de 2003.

Por tanto, el sistema de justificación de costes admitido por el IMSERSO ha reducido considerablemente su capacidad de reacción para aplicar los fondos FEDER asignados al Instituto ante los eventuales incumplimientos o renunciaciones por las entidades públicas receptoras de estos fondos, con el consiguiente riesgo de pérdida final de estos recursos comunitarios.

Este riesgo se ve incrementado por la demora existente en la justificación de gastos por las entidades públicas firmantes de los convenios singulares de accesibilidad arquitectónica y urbanística de adhesión al Convenio Marco —vgr.: a mayo de 2005, 70 de los 106 convenios singulares con financiación del IMSERSO formalizados en 2003 no habían sido justificados, a pesar de que su plazo de justificación había vencido el 31 de octubre de 2004—, por lo que el Instituto debe exigir un estricto cumplimiento de los plazos de justificación a las entidades receptoras de los fondos públicos destinados al fomento de la accesibilidad, o, incluso estudiar su limitación, para minorar el riesgo de pérdida de financiación comunitaria derivada del citado Programa Operativo.

A este respecto, el Tribunal debe señalar que este riesgo se ha materializado en el propio ejercicio 2005, en el que el IMSERSO formalizó una regularización negativa neta de 466.861 euros.

- b) Abono de las certificaciones por FEDER

La Comisión Europea abona a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera el 70% de las cantidades certificadas. Una vez obtenido el abono procedente de FEDER, la citada Dirección General procede a su ingreso en la cuenta abierta a nombre del IMSERSO

por la Tesorería General de la Seguridad Social en el Banco de España, dado que, de acuerdo con el principio de unidad de caja, este Servicio Común de la Seguridad Social gestiona los ingresos de las Entidades Gestoras.

Cuando se produce el ingreso, tanto la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda como la Intervención Delegada Central de la Tesorería General de la Seguridad Social informan al IMSERSO del ingreso obtenido.

En el período 2001 a 2003, la Comisión Europea ingresó 16.098.105 euros correspondientes al Eje 50 de este Programa Operativo a la Dirección General del Tesoro, quien, a su vez, efectuó su traspaso a la mencionada cuenta de la Tesorería General de la Seguridad Social, no habiendo observado el Tribunal deficiencias significativas en esta fase del procedimiento.

### III.5.2 Análisis de las certificaciones de gastos emitidas por el IMSERSO para la obtención de la financiación FEDER asignada al programa operativo «Lucha contra la Discriminación»

Hasta el 12 de mayo de 2003, existieron diversas interpretaciones de la normativa comunitaria reguladora de los costes certificables a la Comisión Europea para la obtención de la financiación asignada a este Programa Operativo del FEDER, determinándose en esta fecha que los pagos realizados por los organismos gubernamentales con carácter previo a la realización de la actividad objeto de financiación no resultaban certificables al FEDER.

Transitoriamente, la Comisión Europea admitió la certificación de las ayudas pagadas anticipadamente por los organismos públicos —en este caso el IMSERSO— a las entidades que debían realizar la actividad financiable con cargo a los fondos previstos en este programa operativo del FEDER. En el ejercicio 2003, el IMSERSO se acogió a dicha posibilidad por lo que, durante el período fiscalizado, coexistieron dos sistemas de certificación de costes: el de certificación de los gastos justificados al Instituto por los perceptores de estos fondos como aplicados al fomento de la accesibilidad, y el de certificación de los importes anticipados por el IMSERSO para financiar las actuaciones de fomento de accesibilidad.

Durante los ejercicios 2000 a 2003, ambos inclusive, el IMSERSO certificó un importe de 22.858.065 euros, lo que representó el 46% del importe total de los gastos financiados con cargo a los fondos comunitarios FEDER inicialmente asignados al Instituto para el fomento de la accesibilidad en este período. A pesar de este reducido porcentaje de ejecución, en abril de 2004, el IMSERSO solicitó y obtuvo un incremento de 3.428.571 euros de la financiación FEDER correspondiente al Eje 50 «Desarrollo Local y Urbano», financiación que, en opinión del Tribunal, puede resultar exce-

siva para las capacidades de gestión que evidencia el Instituto.

En efecto, el elevado importe certificado en 2003 —que representó el 75% del importe total certificado en estos ejercicios— se debió a que la Comisión Europea admitió que, excepcionalmente, se pudieran certificar en este ejercicio como gastos financiados por FEDER los fondos públicos anticipados por los organismos públicos gestores —el IMSERSO— a las entidades que debían realizar las acciones destinadas al fomento de la accesibilidad. Así, una vez concluida esta posibilidad excepcional, el importe certificado en el ejercicio 2004 por el IMSERSO representó únicamente el 40% del justificado en el ejercicio 2003, así como el 56% de los fondos comunitarios FEDER inicialmente asignados en este ejercicio para esta finalidad, lo que evidencia la extrema dificultad de que el IMSERSO pueda ejecutar la financiación FEDER inicial y final asignada a esta finalidad.

En el análisis de las certificaciones formalizadas por el IMSERSO, el Tribunal ha observado las siguientes incidencias:

El 16 de marzo de 2005 el IMSERSO regularizó diversos errores en las certificaciones ya emitidas, efectuándose:

- En el ámbito del autobús urbano, una mayor certificación por importe de 413.697 euros. Aunque se detectó que se habían asimismo realizado otras certificaciones por importe inferior en la cuantía de 900.515 euros, no se regularizaron, por indicación de la Unidad Administradora del FEDER, por ser anteriores a 2002.

La causa del error era que no se había certificado la aportación de las Corporaciones Locales, restringiéndose a la del IMSERSO.

- Asimismo se realizaron certificaciones negativas en la medida 1, básicamente en el ámbito del autobús interurbano.

En el ámbito de la accesibilidad urbanística se hizo una regularización negativa por importe de 550.000 euros, así como otras positivas por presentación tardía de la justificación.

Estas regularizaciones se presentan en el cuadro nº 42, si bien en el caso de la accesibilidad urbanística se refleja el resultado neto de regularizaciones positivas y negativas.

### III.6 Hechos posteriores

Con posterioridad al período fiscalizado, el IMSERSO ha continuado suscribiendo convenios de colaboración para el fomento de la accesibilidad, tanto con la Fundación ONCE y otras Entidades públicas, como con la Federación Española de Municipios y Provincias, introduciendo algunas novedades en su clausulado que se exponen a continuación:

### III.6.1 Actuaciones anteriores a la firma del Convenio Marco de Colaboración de 12 de julio de 2004

La cláusula vigésimo cuarta del Convenio Marco de 2001 establecía que éste surtiría efectos a partir del día de su firma y agotaría su vigencia el 31 de diciembre de 2003. Sin embargo, hasta el 9 de julio de 2004, el Consejo de Ministros no autorizó la firma de un nuevo Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través del IMSERSO y la Fundación ONCE para desarrollar un Programa de Accesibi-

lidad Universal. Este Convenio, que abarcaba el período comprendido entre 2004 y 2006, y conllevaba una inversión conjunta de 53.904.104,01 euros, fue finalmente suscrito el 12 de julio de 2004 y publicado en el BOE el 5 de agosto de ese año.

No obstante, durante el ejercicio 2004 y antes de la firma del nuevo Convenio Marco, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del IMSERSO, firmó varios Convenios de colaboración para la realización de proyectos de obras de accesibilidad con las Entidades públicas que se detallan en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 43

#### Convenios de colaboración firmados durante el ejercicio 2004 con anterioridad a la firma del Convenio Marco

ENTIDAD	FECHA	FINANCIACIÓN				
		FEDER	IMSERSO	ENTIDAD	F. ONCE	TOTAL
CONSORCIO HOSPITAL GENERAL UNIVERSITARIO DE VALENCIA	16.4.2004	232.972,60	67.027,40	32.818,00	0	332.818,00
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE	16.4.2004	1.820.000,00	435.500,00	344.500,00	0	2.600.000,00
AYUNTAMIENTO DE VALLADA	14.4.2004	84.106,75	18.022,87	18.022,87	0	120.152,49
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE VALENCIA	16.4.2004	1.400.000,00	300.000,00	300.000,00	0	2.000.000,00
AYUNTAMIENTO DE MADRID	19.4.2004	0	941.629,92	627.753,28	0	1.569.383,20
AYUNTAMIENTO DE TARRAGONA	22.3.2004	0	12.020,24	0	12.020,24	24.040,48
<b>TOTAL</b>		<b>3.537.079,35</b>	<b>1.774.200,43</b>	<b>1.323.094,15</b>	<b>12.020,24</b>	<b>6.646.394,17</b>

(\*) Excepto el Convenio formalizado con el Ayuntamiento de Tarragona cuyo objeto era la adquisición de dos taxis accesibles, el resto de los convenios tuvieron por objeto proyectos de obras de accesibilidad.

Respecto a la suscripción y firma de estos Convenios de Colaboración, el IMSERSO no ha acreditado al Tribunal la razón por la cual su tramitación no pudo esperar para incluirse en el marco del Convenio Marco de Colaboración formalizado con la Fundación ONCE el 12 de julio de 2004, ni los criterios por los que estas Entidades, y no otras, fueron beneficiarias de financiación.

Este proceder, que favorece a unas determinadas Entidades locales de forma no justificada, puede resultar contraria a los principios de transparencia, concurrencia, publicidad, objetividad, igualdad y no discriminación, así como de eficacia y eficiencia, que deben presidir la gestión las ayudas públicas.

Respecto a la formalización de estos convenios hay que señalar que:

- La financiación que el IMSERSO se comprometió a aportar en ellos (5.311.279,78 euros) representaba el 39% de la financiación total a cargo del Instituto, prevista en el Convenio Marco de Colaboración 2004-2006, para el ejercicio 2004 en todo el territorio nacional (13.639.726,07 euros).

- Los esfuerzos financieros del IMSERSO se concentraron en áreas geográficas muy concretas del territorio nacional (las provincias de Valencia y Alicante y el municipio de Madrid, que ya había resultado beneficiado de forma singular a través de ayudas para la adquisición de taxis accesibles), sin que se aporte motivación de las razones por las que se eligieron estas Entidades (y zonas geográficas) y no otras.

- Para la financiación de estos convenios se hizo necesaria la tramitación por el IMSERSO de una transferencia de crédito desde el concepto 759.9 del programa 32 «Atención a personas mayores» al programa 38 «760.0 «Convenios de accesibilidad arquitectónica».

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que en la fiscalización de los expedientes de gasto relativos a los Convenios de Colaboración anteriormente indicados, la Intervención Delegada Central del IMSERSO formuló las siguientes observaciones complementarias:

«Estos convenios a celebrar con personas jurídicas sujetas a Derecho público implican subvenciones, por

lo que con carácter previo a su otorgamiento, deben aprobarse las bases reguladoras de su concesión de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Estas bases se aprobarán por Orden Ministerial, previo Informe de los Servicios Jurídicos y de la Intervención Delegada y deberán ser publicadas en el BOE.

La firma de estos convenios, por tanto, no se ajusta a Derecho, incumpléndose los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad e igualdad que establece el artículo 8.3 de la citada Ley».

Asimismo, el Servicio Jurídico del IMSERSO, aunque también informó favorablemente la tramitación de estos convenios, hizo observaciones en el mismo sentido, señalando que los convenios deberían «incluir en la parte dispositiva la razón que justifica la acción concreta a desarrollar o la previsión de un mecanismo garante del acceso de otras entidades en condiciones de igualdad».

En opinión del Tribunal, las observaciones realizadas por los órganos internos de asesoramiento jurídico y de fiscalización ponen de manifiesto la falta de adecuación de los convenios formalizados al marco normativo regulador de las ayudas y subvenciones públicas, constituido por la Ley General de Subvenciones, que, como indica su artículo 1, es aplicable a toda disposición dineraria realizada por cualesquiera Administraciones Públicas a favor de personas públicas o privadas, sin contraprestación directa de los beneficiarios, para el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública, requisitos predicables de los fondos públicos comprometidos por el IMSERSO con las Administraciones Públicas anteriormente citadas.

### III.6.2 Novedades introducidas en la regulación contenida en el Convenio Marco de Colaboración formalizado entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el IMSERSO y la Fundación ONCE el 12 de julio de 2004, para desarrollar un Programa de Accesibilidad Universal

El 9 de julio de 2004, el Consejo de Ministros autorizó la firma de un nuevo Convenio de Marco de Colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del IMSERSO, y la Fundación de la Organización Nacional de Ciegos de España (Fundación ONCE) para desarrollar un Programa de Accesibilidad Universal durante los ejercicios 2004 a 2006.

La firma de este Convenio se produjo el 12 de julio de 2004, y fue publicado en el BOE de 5 de agosto de 2004, previendo una inversión conjunta de las partes firmantes de 53.904.104,01 euros, de los que 28.767.178,21 euros correspondían a fondos procedentes de FEDER, aportando 25.227.925,80 euros el IMSERSO y la Fundación ONCE, distribuidos a partes iguales.

El nuevo Convenio de colaboración regulaba de una manera más sistemática y ordenada que el anterior Convenio de 2001 las actuaciones que debían realizar las Entidades firmantes para el desarrollo de un programa de accesibilidad universal. Además, preveía que estas actuaciones se deberían complementar con medidas conducentes a fomentar la concienciación y la formación, fundamentalmente entre los colectivos profesionales, para la creación y el mantenimiento de entornos y servicios accesibles y no discriminatorios.

Por otra parte, el Convenio de 2004 hacía referencia a que estas medidas se debían acomodar a los criterios y prioridades que fijase el IMSERSO anualmente de acuerdo con lo establecido en el I Plan Nacional de Accesibilidad (2004-2012) y en el II Plan de Acción para Personas con Discapacidad (2003-2007), aprobados por el Consejo de Ministros en sus reuniones del 25 de julio y 5 de diciembre de 2003, respectivamente.

El nuevo Convenio de 2004 introdujo algunas novedades como, por ejemplo, la regulación con más detalle de los órganos de gestión:

1. Respecto a la Comisión de Seguimiento, hay que señalar que se mantiene la misma representación que la prevista en el Convenio de Colaboración anterior, pero sin hacer referencia a que uno de los representantes de la Fundación ONCE deba ser miembro de la Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España (COCEMFE) Además, se introduce como novedad que la Comisión será presidida alternativamente por uno de los representantes del IMSERSO y de la Fundación ONCE.

El Convenio de 2004 desarrolla más detalladamente sus funciones y, entre ellas, introduce las siguientes:

- Definir, con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de los objetivos del Convenio, los criterios que deberán tenerse en cuenta para una adecuada selección de las entidades y/o empresas que ejecutarán los contenidos de la colaboración.

- Elaborar un Manual de procedimiento que contenga las pautas y criterios homogéneos de acción y una línea de formalización de los trámites de comunicación administrativa que estime pertinentes la entidad beneficiaria del Programa Operativo del FEDER «Lucha contra la Discriminación» (IMSERSO), así como el calendario general de actuaciones y plazos de ejecución al que deberán ajustarse el Convenio Marco y los Convenios de Colaboración Singular.

- Proponer cualquier tipo de acciones que puedan coadyuvar al mejor cumplimiento del Convenio y/o los objetivos comunes de ambas instituciones, así como resolver los problemas y aclarar las dudas que sobre la interpretación y ejecución se planteen tanto respecto del Convenio Marco como de los Convenios de Colaboración Singular.



2. El Convenio de 2004 también introdujo novedades en la regulación del Comité Técnico:

- Establece que sus componentes serán designados por la Comisión de Seguimiento.
- Este Comité Técnico está formado por representantes de IMSERSO y Fundación ONCE, estando su sede situada en Fundación ONCE. Cambia, por tanto, la regulación anterior que señalaba que la responsabilidad del Comité Técnico estaba a cargo de la Fundación ONCE, la cual podría contratar los servicios o personal especializado que realizaría las tareas de control, seguimiento y evaluación de las ayudas.
  - Se desarrollan los grupos de trabajo que forman el Comité Técnico, que hasta entonces sólo se regulaban en el Manual de procedimiento elaborado por la Fundación ONCE, y se añade que el Comité Técnico deberá respetar las directrices y observar las instrucciones que el IMSERSO, en su calidad de entidad beneficiaria del Programa Operativo «Lucha contra la Discriminación», pueda dictar para el cumplimiento de la normativa de aplicación.
  - Se modifica la regulación de la financiación del Comité Técnico y no se hace referencia a que su financiación la asume íntegramente la Fundación ONCE, sino que el coste de los recursos aportados por ésta a la financiación del Comité Técnico será con cargo a su aportación a la totalidad del Convenio.

3. Se establece que serán órganos técnicos del Convenio, asesores de la Comisión de Seguimiento el Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEA-PAT) dependiente del IMSERSO y el Grupo FUNDOSA como Sociedad Instrumental de Fundación ONCE.

4. En cuanto a los recursos financieros no se distingue en el nuevo Convenio las cantidades que financiarán cada ámbito de actuación ni cada ámbito de gestión. Tampoco se detallan las aportaciones a realizar por otros Entes Públicos. La financiación se detalla de forma global para cada uno de los ejercicios indicando la procedente del FEDER y la correspondiente al IMSERSO y a la Fundación ONCE y señalando también respecto a la financiación del IMSERSO, para cada ejercicio, los importes correspondientes a cada aplicación presupuestaria a la que serán imputados.

5. Como novedad se introduce que las solicitudes de adhesión al Convenio Marco se presentarán exclusivamente en el IMSERSO, sin referencia alguna a la Fundación ONCE.

6. En cuanto a los criterios que la Comisión de Seguimiento del Convenio debe utilizar en la resolución de las solicitudes de adhesión, se encuentran mejor ordenados y detallados en este Convenio aprobado en 2004. Por un lado, se citan criterios de carácter general aplicables a cada proyecto presentado y por otro, criterios específicos referentes a cada ámbito de actuación (accesibilidad urbanística, arquitectónica y sensorial por un lado y taxi por otro). Sin embargo, continúa la falta de baremación o puntuación asignada a cada uno de

estos criterios, por lo que persisten los riesgos señalados por el Tribunal en este Informe respecto de la falta de transparencia y objetividad en la distribución de los fondos públicos previstos en este Convenio Marco.

7. En la regulación específica del objeto que se hace en cada ámbito de actuación, se hace referencia al desarrollo y fomento de las actuaciones y estrategias previstas en el Plan Nacional de Accesibilidad.

8. En cuanto a los contenidos de colaboración previstos en las Actuaciones en materia de Accesibilidad Urbanística, Arquitectónica y de la Comunicación Sensorial, el nuevo Convenio distingue al igual que el anterior entre redacción de estudios y proyectos de ejecución para la mejora de la accesibilidad y ejecución de proyectos de obras de accesibilidad. Pero, dentro de los primeros identifica como Planes Municipales Integrales de Accesibilidad Estudios de Accesibilidad o Proyectos, dependiendo de su contenido.

9. Una novedad no contemplada en el Convenio de 2001 es que la Fundación ONCE puede participar en la forma que se determine en los convenios singulares que articula el IMSERSO para la promoción de la accesibilidad en el transporte: con RENFE (accesibilidad en el transporte ferroviario y en las estaciones); con las Comunidades Autónomas (accesibilidad en el transporte interurbano por autobús); y con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (accesibilidad en el transporte urbano por autobús).

10. Por último, se desarrolla con mayor detalle el ámbito de actuación respecto a la accesibilidad en la Sociedad de la Información, el uso de las nuevas tecnologías en aplicación del principio de Diseño para Todos/as. (Obras y Planes de Infoaccesibilidad, adaptaciones de hardware y software, etc.).

En resumen, puede indicarse que este nuevo Convenio supone una mejora en la posición del IMSERSO respecto de la gestión y control de estas ayudas, si bien, el procedimiento instituido no garantiza suficientemente ni el adecuado control de estos fondos, responsabilidad del IMSERSO, ni que su distribución se realice de acuerdo con los principios de concurrencia, objetividad, igualdad y equidad en la asignación de los recursos públicos.

III.6.3 Novedades introducidas en la regulación contenida en los Convenios de colaboración suscritos entre el IMSERSO y la FEMP durante 2004, para la implantación de autobuses accesibles en el transporte público urbano

El nuevo Convenio entre el IMSERSO y la FEMP se firmó el 27 de julio de 2004 por importe de 3.290.176,96 euros, inferior al de los tres años precedentes. Las novedades más significativas respecto a los convenios analizados en este Informe son las siguientes:

— En primer lugar, el propio Convenio contempla su publicación en el BOE por parte del IMSERSO.

— Regula las obligaciones de la FEMP de una forma más detallada: (integra los expedientes con la documentación exigible, somete a la consideración de la Comisión de Seguimiento las solicitudes recibidas, asume la Secretaría de la Comisión, etc.)

— Contiene la documentación que debe integrar la propuesta de las Entidades locales interesadas en participar, incluyendo novedades: (número de autobuses que se pretenden incorporar y sus características técnicas de accesibilidad, factura pro-forma emitida por las empresas suministradoras de los vehículos con indicación del precio de venta, compromiso de la Entidad Local de financiar la diferencia del precio del vehículo, acuerdo de la Entidad Local de mantener durante un periodo mínimo de 10 años el servicio de transporte accesible que se incorpora a la flota municipal).

— Establece un plazo para que la Comisión de Seguimiento resuelva las peticiones de adhesión (15 de noviembre, un mes después de la terminación del plazo para la presentación de las solicitudes ante la FEMP).

— Otra novedad significativa es la que contiene la cláusula décima, pues «las entidades locales cuyos proyectos hayan sido autorizados por la Comisión de Seguimiento, formalizarán un documento de adhesión, ..., que será suscrito por los representantes de las mismas y los de la FEMP y el IMSERSO». Es obligación

de la FEMP la elaboración de los borradores de estos instrumentos de adhesión y su remisión a las entidades para la firma una vez suscritos por el Director General del IMSERSO y el Presidente de la FEMP.

— Por otra parte, tras disponer que las entidades presentarán los justificantes de compra de vehículos y equipos de información a la FEMP, que los comprueba, se establece que «dicha federación hará efectivos los pagos a las entidades locales respectivas de las cantidades aprobadas por la Comisión de Seguimiento». Esta redacción impide que se hagan pagos superiores a la cantidad asignada por la Comisión, aunque la justificación sea superior.

Al igual que en el nuevo Convenio con la Fundación ONCE, este nuevo Convenio con la FEMP supone, asimismo, una mejora en la posición del IMSERSO respecto de la gestión y control de estas ayudas, si bien, el procedimiento instituido no garantiza suficientemente ni el adecuado control de estos fondos, responsabilidad del IMSERSO, ni que su distribución se realice de acuerdo con los principios de concurrencia, objetividad, igualdad y equidad en la asignación de los recursos públicos.

Madrid, 29 de marzo de 2007.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, **Ubaldo Nieto de Alba**.