

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### CORTES GENERALES

**25004** *Resolución de 17 de septiembre de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la gestión de las pensiones, prestaciones y ayudas justificadas en el ejercicio 2021 con cargo al Programa 231B «Acciones en favor de los emigrantes».*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 17 de septiembre de 2024, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la gestión de las pensiones, prestaciones y ayudas justificadas en el ejercicio 2021 con cargo al Programa 231B «Acciones en favor de los emigrantes», acuerda:

1. Asumir el contenido y las conclusiones comprendidas del Informe de fiscalización de la gestión de las pensiones, prestaciones y ayudas justificadas en el ejercicio 2021 con cargo al programa 231B «Acciones en favor de los emigrantes».

2. Aprobar el Informe de fiscalización operativa sobre la gestión de las pensiones, prestaciones y ayudas justificadas en el ejercicio 2021 con cargo al programa 231B «Acciones en favor de los emigrantes», tomando nota de las deficiencias señaladas por el Tribunal de Cuentas.

3. Instar al Gobierno a:

– Dar cumplimiento, a través de la Dirección General de Migraciones, a las recomendaciones contenidas en el apartado III.1 del Informe de fiscalización y, en particular la relativa a la aplicación informática utilizada por la Dirección General de Migraciones, que es deficiente para la tramitación de las pensiones y prestaciones en favor de los emigrantes y retornados, que ralentiza y dificulta el proceso de alta y gestión de los expedientes de estas ayudas.

– Dar cumplimiento a las recomendaciones incorporadas al apartado III.2 del Informe de fiscalización.

– Dar cumplimiento a las recomendaciones incorporadas al apartado III.3 del Informe de fiscalización.

– Efectuar un seguimiento de las medidas que se adopten para solventar las deficiencias que se han puesto de manifiesto en el Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, estudio que incluya los datos derivados del seguimiento y evaluación, que deberá ser remitido al propio Tribunal de Cuentas y a la Comisión Mixta de Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

– Que la Dirección General de Migraciones:

a) Acorte los plazos de resolución respecto a las prestaciones por razón de necesidad y realice actuaciones de comprobación relativa a la documentación justificativa de los ingresos del solicitante.

b) Agilice el procedimiento de la gestión de la pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados procedentes de Venezuela.

c) Solvente la carencia de personal suficiente para la gestión de la pensión asistencial por ancianidad.

d) Controle eficazmente las facturas que se aportan en los supuestos de ayudas asistenciales extraordinarias que, aunque pueden acreditarse por cualquier medio admisible en derecho, no son objeto de una comprobación rigurosa.

e) No ralentice la aprobación de las cuentas justificativas de pago de pensiones, prestaciones y ayudas en favor de los emigrantes.

f) Ponga en marcha todos los mecanismos oportunos para la revisión de la información de estas cuentas y evitar los retrasos en la rendición al Tribunal de Cuentas trabajando con eficacia y rigor.

g) Facilite el proceso de concesión y justificación de las ayudas asistenciales extraordinarias, mejorando el control y seguimiento de este proceso.

h) Establezca mecanismos de control de las incompatibilidades existentes entre el pago de la pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados y la posible percepción de otras ayudas.

i) Realizar una eficaz revisión de las cuentas justificativas del gasto en relación con el proceso de tramitación, concesión y justificación de las subvenciones del Programa de Mayores y Dependientes.

j) Cumpla los plazos para la resolución del proceso de tramitación, concesión y justificación de las subvenciones del Programa de Asociaciones.

4. Instar a la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a:

– Implementar una nueva aplicación informática que contemple todas las ayudas concedidas a los emigrantes españoles, para que resulte más eficaz y permita su tramitación electrónica.

5. Instar al Tribunal de Cuentas a:

– Programar el análisis, evaluación y fiscalización del nivel de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe de fiscalización, al objeto de verificar el índice de adopción y consecución de los objetivos a mejorar.

Palacio del Congreso de los Diputados, 17 de septiembre de 2024.–El Presidente de la Comisión, Juan Francisco Serrano Martínez.–El Secretario Primero de la Comisión, Salvador de Foronda Vaquero.

## TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.531

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

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

## ÍNDICE

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

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

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

**ANEXOS**

## RELACIÓN DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

---

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

## RELACIÓN DE CUADROS

---

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

## RELACIÓN DE GRÁFICOS

---

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

## I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal de Cuentas ha realizado, a iniciativa propia, la **Fiscalización de la gestión de las pensiones, prestaciones y ayudas justificadas en el ejercicio 2021 con cargo al programa 231B "Acciones en favor de los emigrantes"** incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2023, aprobado por su Pleno el 21 de diciembre de 2022<sup>1</sup>.

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

Su realización obedece, en primer lugar, a la relevancia social del programa 231B "Acciones en favor de los emigrantes" cuyo objetivo es garantizar un nivel mínimo de protección de la ciudadanía española en el exterior en situaciones de necesidad, asegurando sus derechos económicos, sanitarios y sociolaborales, apoyando su integración social y el retorno a España de quienes lo demanden. En el año 2021, el número de personas con nacionalidad española que residían en el extranjero alcanzó la cifra de 2.654.723, según los datos del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero. El importe de las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2021 con cargo a este programa ascendió a 51.750.026,67 euros, siendo el número de beneficiarios de 21.380. Por otra parte, aconsejó la realización de esta fiscalización la constatación de la demora y retrasos existentes en el proceso de aprobación y rendición de las cuentas justificativas en todas aquellas prestaciones y ayudas concedidas en el exterior en las que existe un libramiento de pagos a justificar, al haberse advertido que en el ejercicio 2021 se aprobaron hasta 182 cuentas correspondientes a los ejercicios 2015 a 2018<sup>2</sup>.

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

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

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

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

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

<sup>2</sup> Según información facilitada por la Subdirección General de Gestión Económica y Fondos Europeos.

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

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

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

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

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

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

## II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

El Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones atribuye a la DGM, las competencias en materia de atención a los españoles residentes en el exterior y retornados y, en concreto, a la SGCEPR a la que corresponde, entre otras funciones<sup>3</sup>:

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

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

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

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

---

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

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

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

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

Como puede observarse, el porcentaje más elevado de gasto corresponde al subconcepto 492.00 *Prestaciones por razón de necesidad* (también incluye la prestación por asistencia sanitaria), que en el ejercicio 2021 alcanzó un 70,24 % del total de las obligaciones reconocidas netas<sup>4</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A su vez comprende las siguientes modalidades prestacionales<sup>5</sup>:

1. Prestación económica por ancianidad: su finalidad es la de servir como garantía de cobertura de un nivel básico de protección a los emigrantes españoles mayores de sesenta y cinco años que residen en países cuya protección social es insuficiente o que carezcan de recursos.
2. Prestación económica por incapacidad absoluta: con la misma finalidad que la prestación anterior, pero dirigida a los españoles residentes en el exterior mayores de dieciséis años y menores de sesenta y cinco, que se encuentren incapacitados para todo tipo de trabajo.
3. Prestación de asistencia sanitaria: Los beneficiarios de la prestación económica por razón de necesidad tienen derecho a la cobertura de la contingencia de asistencia sanitaria (que incluye prestaciones sanitarias y farmacéuticas) cuando carezcan de ella en el país de residencia o cuando su contenido y alcance fueran insuficientes. Los resultados del análisis de la prestación de asistencia sanitaria se muestran de manera independiente, dada su singularidad, en el epígrafe II.2.4 de este Informe<sup>6</sup>.

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

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

<sup>5</sup> Para las dos primeras prestaciones existen tres tipos de solicitudes:

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

<sup>6</sup> Los solicitantes de la prestación para "Niños de la Guerra", que se analiza más adelante, también pueden ser beneficiarios de la prestación de asistencia sanitaria.

programa 231B. El número de beneficiarios de este ejercicio fue de 11.222 con el detalle por países que se refleja en el [anexo 5](#).

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

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

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

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

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

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

2. Del examen de la documentación contenida en la aplicación de gestión SGPRN correspondiente a 151 expedientes de la muestra seleccionada de estas prestaciones de los ejercicios 2019 a 2022 y del análisis del cumplimiento de los requisitos necesarios para su concesión (ver [anexo 1](#) sobre metodología de la Fiscalización), se advierten las siguientes incidencias:
  - a) En 83 expedientes (54,97 % de la muestra) el plazo de resolución de la concesión ha sido superior a seis meses desde la fecha de presentación de la solicitud, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 8/2008<sup>7</sup>, y superando en 45 de ellos los ocho meses, sin que exista constancia de un acuerdo de ampliación del plazo máximo de resolución ([anexo 6](#)).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El artículo 13 de la Orden TAS/1967/2005, de 24 de junio, establece las competencias para la instrucción del procedimiento en función del país de residencia del solicitante: a) la SGCEPR en el caso de ciudadanos retornados y residentes en España y b) las CTMSS cuando son residentes en el extranjero<sup>8</sup>. En ambos supuestos la gestión del procedimiento se realiza a través de la aplicación SGPRN.

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

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

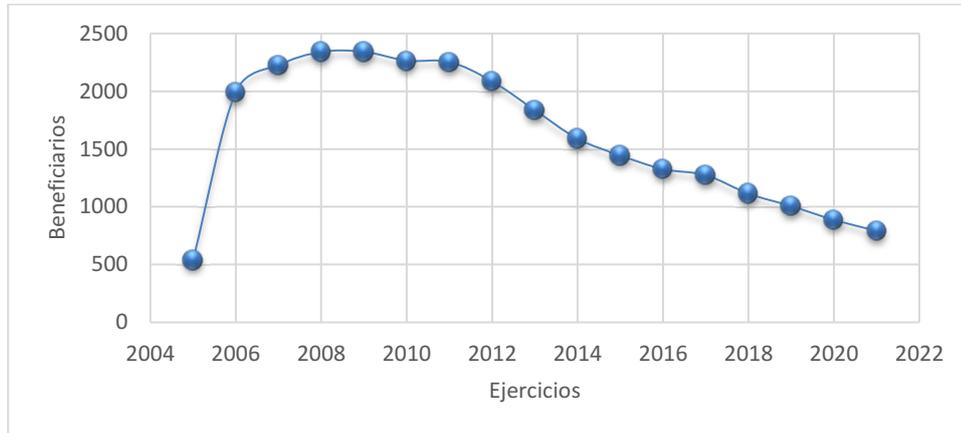
Del detalle mostrado en el [anexo 9](#) referente a beneficiarios residentes en el extranjero (26 países) que percibieron esta prestación económica en el ejercicio 2021, se observa que los países donde reside un mayor número de perceptores son los Estados Unidos Mexicanos (México), Argentina y República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

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

---

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

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



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

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

- De las solicitudes presentadas en los tres últimos ejercicios, el 94,36 % corresponden a renovaciones anuales ya que la mayoría de los posibles beneficiarios las presentaron en los años siguientes a la entrada en vigor de la *Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional, sin que existan, dado el perfil de los perceptores, nuevos solicitantes* que reúnan los requisitos para su percepción.

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

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

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

Del examen de la documentación contenida en la aplicación de gestión SGPRN correspondiente a 133 expedientes seleccionados de esta prestación de los ejercicios 2019 a 2021<sup>9</sup> y del análisis del cumplimiento de los requisitos necesarios para su concesión, se aprecia la ausencia de documentación en algunos de los expedientes analizados, concretamente:

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

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

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

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

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

Por otra parte, al ser los beneficiarios residentes en España, la tramitación de estas pensiones se realiza mediante el sistema de pagos en firme, previa justificación del derecho a su percepción<sup>10</sup>.

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

#### II.2.3.1. INCREMENTO EN EL NÚMERO DE BENEFICIARIOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esta situación generó una importante carga de trabajo no prevista para la SGCEEPR. Así, solo en el ejercicio 2019 el número de solicitudes presentadas y grabadas en la aplicación informática de gestión SGPRN ascendió a 2.866 y en el 2020, a pesar de la pandemia de COVID-19 y de las limitaciones impuestas, este número fue de 1.110<sup>11</sup>.

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

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

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

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

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

1. El importante incremento de españoles retornados procedentes de Venezuela mayores de 65 años ([anexo 13](#)) que se produjo a partir del ejercicio 2015<sup>12</sup> y que constituyen la población susceptible de solicitar la pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados.
2. El cambio de criterio acaecido en el ejercicio 2018, respecto al cómputo de los ingresos personales imputables en el caso de los solicitantes españoles de origen retornados procedentes de Venezuela.

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

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

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

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

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

### II.2.3.3. RETRASO EN LA RESOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Concretamente, la propia SGCEEPR estimaba, a marzo de 2022, la existencia de un retraso de 21 meses en la tramitación y resolución de expedientes, ya que, hasta enero de 2022, no se empezó la tramitación de expedientes correspondientes al primer trimestre de 2020<sup>13</sup>.

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

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

## II.2.3.4. PERSONAL DE LA SGCEEP R DEDICADO A TRAMITAR ESTAS PENSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

## II.2.3.5. ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES

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

2021<sup>14</sup>, y del análisis del cumplimiento de los requisitos necesarios para su concesión, se advierten las siguientes incidencias:

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

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

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

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

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

Esta circunstancia, aunque se ajusta a las previsiones del Real Decreto, contrasta con el carácter asistencial y con la finalidad protectora de la pensión dirigida a población de especial vulnerabilidad y carente de recursos. Esta tipología de supuestos debería ser analizada por la DGM para evaluar si se ajusta a la naturaleza y finalidad de la prestación y, en su caso, proponer las medidas normativas oportunas<sup>15</sup>.

3. En el caso de las renovaciones anuales de expedientes, durante el período analizado la SGCEPR efectuó algunas de las renovaciones automáticas sin requerir que el beneficiario presentara la documentación necesaria para la renovación. Estas renovaciones automáticas se efectuaron para evitar dejar desprotegidos a los beneficiarios como consecuencia de dos hechos:
  - a) Debido al retraso acumulado desde el año 2018 en la tramitación y resolución de los expedientes.
  - b) Debido a las limitaciones existentes durante la pandemia de COVID-19.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

la SGCEEPR debe realizar las actuaciones oportunas para verificar la correcta concesión de estas pensiones.

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, el procedimiento de tramitación, aprobación y renovación de los convenios de asistencia sanitaria con las entidades aseguradoras de los distintos países es competencia de la DGM<sup>17</sup>.

En el ejercicio 2021, el importe de las obligaciones reconocidas netas imputadas al programa 231B derivadas de la ejecución de la prestación de asistencia sanitaria ascendió a 6.706.737,36 euros y el número de beneficiarios fue de 6.849<sup>18</sup>. El detalle, por países, del gasto de las

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

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

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

entidades aseguradoras con las que se firma el convenio y su naturaleza jurídica, y del número de beneficiarios en el ejercicio, se especifican en el [anexo 15](#).

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

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

1. Existen importantes contrastes tanto en el número de beneficiarios como en los importes de la asistencia sanitaria debido al resultado de las diferencias existentes entre los sistemas sanitarios de los distintos países. Así, tal y como puede observarse en detalle en el [anexo 16](#), hay países en los que el número de solicitantes de la prestación de asistencia sanitaria es muy bajo como en Argentina o México y otros como Venezuela o Uruguay donde es muy elevado<sup>19</sup>.

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

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

2. Del análisis de los convenios de asistencia sanitaria suscritos con distintas aseguradoras se obtienen los siguientes resultados:
  - a) En todos ellos las tarifas a abonar son cuotas fijas mensuales o anuales por persona, que no están vinculadas al número de asistencias realizadas, de manera que la facturación anual es el resultado de aplicar las tarifas establecidas al número de beneficiarios facilitados por cada CTMSS, independientemente de que las asistencias reales prestadas sean bajas.

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

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

---

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

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

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

3. Por otro lado, se procedió a la selección y análisis de 91 expedientes de prestación de asistencia sanitaria<sup>20</sup>, así como a la verificación del proceso de gestión en la aplicación SGPRN, apreciándose las siguientes incidencias:

- a) Analizados los documentos de solicitud de la prestación de asistencia sanitaria se ha detectado que en un 7,69 % (6 beneficiarios) de las solicitudes de prestaciones por razón de necesidad y en un 38,89 % (7 beneficiarios) de las prestaciones para “Niños de la Guerra”, el solicitante no había hecho mención a la prestación de asistencia sanitaria en su solicitud, o la solicitud no contaba con la opción de prestación de asistencia sanitaria a pesar de estar recibéndola en ambos casos.
- b) Existen deficiencias en el proceso de registro y alta en los convenios de asistencia sanitaria de los beneficiarios de esta prestación en la aplicación SGPRN<sup>21</sup> ya que un 8,79 % sobre el total de la muestra (8 beneficiarios) no figuran como solicitantes del convenio y un 64,84 % (59 beneficiarios) no figuran incluidos en convenio ni la fecha de inclusión correspondiente a pesar de ser perceptores de la asistencia sanitaria.
- c) Para un total de 26 expedientes de beneficiarios de la prestación de asistencia sanitaria (28,57 % sobre el total de la muestra) no existe documentación en la aplicación SGPRN (17 expedientes de prestaciones por razón de necesidad, 6 expedientes de prestaciones para “Niños de la Guerra” y 3 expedientes de asistencia sanitaria del artículo 21.3 del Real Decreto 8/2008, tal y como se recoge en el [anexo 17](#)), sin que la falta de documentación se deba en estos casos a la réplica automática del expediente como consecuencia de las medidas adoptadas durante la pandemia de COVID-19.

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

El artículo 13 del citado Real Decreto 8/2008 y la Disposición adicional tercera de la Ley 3/2005, habilitan a la DGM a realizar revisiones de forma motivada de las resoluciones de reconocimiento

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

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

del derecho a las prestaciones y a las pensiones concedidas, de forma que este órgano directivo podrá iniciar un procedimiento de revisión de oficio del acto, declarar la extinción del derecho y solicitar el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas<sup>22</sup>.

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

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

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

El cuadro del [anexo 18](#) muestra las revisiones de oficio realizadas desde el año 2008 hasta el 2021<sup>23</sup>, la variación interanual en el número de revisiones efectuadas, así como el número de expedientes que como consecuencia de la revisión han dado lugar a la generación de deuda y los importes de deuda que han sido reintegrados.

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

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

---

<sup>22</sup> El procedimiento de revisión de oficio que realiza la DGM no se ajusta al regulado en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que no se requiere para declarar de oficio la nulidad del acto administrativo revisado, un Dictamen previo favorable del Consejo de Estado.

Esta particularidad, es ratificada por un Informe de la Abogacía del Estado de fecha 10 de marzo de 2010, órgano al que se elevó una consulta acerca de la necesidad o no de requerir el informe previo del Consejo de Estado en estas revisiones de oficio. El informe concluye que no se trata de un supuesto de revisión del artículo 106 de la citada ley, sino de un supuesto de pérdida de efectividad de un acto administrativo declarativo de un derecho por la concurrencia de alguno de los motivos de extinción legalmente previstos, pudiendo la DGM llevar a cabo la totalidad de las fases del proceso de revisión de oficio.

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

Las razones esgrimidas por la DGM para justificar el importante decremento sufrido, especialmente a partir del ejercicio 2018, son: a) el acceso directo a la plataforma de la Administración Nacional de la Seguridad Social de Argentina, donde residían la inmensa mayoría de los solicitantes, b) la aportación junto con la solicitud de documentación relativa al patrimonio de los beneficiarios residentes en Argentina y Chile y c) la elaboración de criterios e instrucciones relativos al procedimiento de gestión de las prestaciones por parte de la SGCEEPR. Todo ello contribuyó a que las resoluciones iniciales de reconocimiento dictadas fueran de mayor calidad, evitándose con ello el ulterior procedimiento revisorio.

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

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

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

- a) La situación de carencia de recursos y la elevada edad de los perceptores de las prestaciones obligados a reintegrar, en muchas ocasiones incluso fallecidos cuando se inicia el proceso de notificación del reintegro.
- b) La dificultad de acceso de los beneficiarios al proceso de reintegro telemático establecido a partir del ejercicio 2017 y la imposibilidad de hacer frente a la deuda mediante cualquier otro medio a su alcance<sup>24</sup>.

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

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

Las ayudas asistenciales extraordinarias para emigrantes españoles no residentes en España<sup>25</sup> están destinadas a cubrir gastos extraordinarios ocasionados en el país de emigración por

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

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

asistencia sanitaria derivados de problemas graves de salud del emigrante o de sus familiares a cargo que precisen atención inmediata y que no pueda prestarse por los organismos de la Seguridad Social o Servicios Sociales. También podrán sufragarse gastos originados por la asistencia jurídica en determinados procedimientos.

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

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

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

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

1. Al no existir en el programa 231B una partida presupuestaria específica para las ayudas asistenciales extraordinarias, estas se han imputado de forma conjunta con las obligaciones reconocidas derivadas de la ejecución de los programas de subvenciones en el subconcepto 492.01 *Otras ayudas en favor de los emigrantes mayores, dependientes y jóvenes*<sup>26</sup>.
2. No existe una aplicación, programa informático o base de datos informatizada que recoja la información relativa a la gestión de las ayudas asistenciales extraordinarias. Los archivos facilitados al Tribunal por la SGCEEPR referentes a estas ayudas han sido elaborados "ex profeso" por cada CTMSS sin que exista uniformidad en los criterios de elaboración ni en la información contenida, con el consecuente riesgo de error derivado de la integración manual de los datos<sup>27</sup>.

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

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

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

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

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

3. Durante el ejercicio 2021, las CTMSS ejecutaron el 94,32 % de los importes anuales concedidos por la DGM para las ayudas asistenciales extraordinarias (1.107.161,29 euros con el detalle por CTMSS que figura en el [anexo 20](#)) y otorgaron ayudas a un total de 1.205 beneficiarios. La totalidad de los importes no ejecutados, 66.698,81 euros, fueron comunicados por las CTMSS a la DGM<sup>28</sup>.

Respecto al ejercicio 2020, tanto los importes ejecutados como el número de beneficiarios se incrementaron en un 30,81 % y un 32,27 %, respectivamente<sup>29</sup>, ya que las limitaciones existentes durante el año 2020 consecuencia de la pandemia de COVID-19, provocaron que el número de solicitudes presentadas y concedidas fueran inferiores al habitual.

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

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

4. Del examen de la documentación contenida en los 66 expedientes seleccionados de la muestra correspondientes a estas ayudas solicitadas y resueltas en los ejercicios 2019 a 2021<sup>30</sup> se han observado las siguientes incidencias:
  - a) Ausencia de criterios homogéneos en la documentación solicitada por cada CTMSS para la acreditación de la carencia de recursos o de la extraordinaria necesidad, y para la justificación del gasto.

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

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

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

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

- b) Incumplimiento de la Instrucción Séptima apartado *E) Expediente administrativo*, de las *Instrucciones para la gestión de las ayudas asistenciales a favor de los emigrantes españoles no residentes en España*, al carecer algunos de los expedientes analizados de la documentación mínima requerida para formar el expediente administrativo, concretamente y como se especifica en el [anexo 21](#): a) ausencia de resolución de concesión de la ayuda y b) ausencia de notificación de la resolución al beneficiario o "recibí".
- c) En un 42,42 % de los expedientes de la muestra (28 expedientes por importe de 40.087,62 euros<sup>31</sup>) se han detectado incidencias relacionadas con la justificación del gasto, destacando la CTMSS en Venezuela en la que un 66,67 % de los expedientes analizados presentaban deficiencias en la justificación requerida. Concretamente, se han observado los siguientes hechos (con el detalle por expedientes recogido en el [anexo 22](#)):
- ✓ Expedientes sin justificación. Estos expedientes corresponden en su totalidad a situaciones de carencia de recursos del solicitante.
  - ✓ Expedientes cuya justificación del gasto se limita únicamente a una relación de gastos y/o ingresos de elaboración propia o según el modelo facilitado por la CTMSS.
  - ✓ Expedientes que contienen documentación justificativa del gasto cuya suma es inferior a la cuantía de la ayuda concedida.
  - ✓ Expedientes que contienen únicamente presupuestos de los gastos a realizar (algunos de ellos sin datos esenciales, como los importes) sin justificación posterior mediante facturas o comprobantes del gasto y que, en algunos casos, no cumplen con la finalidad de la ayuda indicada en la resolución.
  - ✓ Expediente cuya única documentación justificativa consiste en estados de cuentas y extractos bancarios de gastos e ingresos.

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

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

La DGM tiene encomendadas, entre otras funciones, la gestión de los programas de subvenciones y ayudas destinadas a los españoles en el exterior y retornados. En los ejercicios 2020 y 2021 únicamente se han convocado los programas de: a) Asociaciones y b) Mayores y Dependientes<sup>32</sup>.

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

<sup>32</sup> La Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y retornados, contempla los siguientes programas: a) Asociaciones y b) Mayores y Dependientes. Posteriormente la Orden ESS/1650/2013, de 12 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca para 2013 la

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

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

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

#### II.3.2.1. PROGRAMA DE ASOCIACIONES

El Programa de Asociaciones tiene por objeto:

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

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

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

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

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

---

concesión de subvenciones destinadas al programa de Jóvenes de la Dirección General de Migraciones añade a los programas ya existentes el Programa de Jóvenes.

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

2. El importe de las subvenciones concedidas en el ejercicio 2021 por las distintas CTMSS ascendió a 841.532,08 euros, un 63,04 % del crédito máximo disponible en el ejercicio (1.335.000,00 euros) tal y como se detalla en el [anexo 24](#) y, por tanto, se generó un elevado importe de remanente de crédito no gastado que ascendió a 493.467,92 euros<sup>33</sup>.
3. Por otro lado, durante el ejercicio 2021 se justificaron gastos correspondientes a las subvenciones concedidas en el ejercicio anterior por importe de 1.247.577,40 euros, mediante la presentación de las preceptivas cuentas justificativas con aportación de justificantes de gastos, previsto en el artículo 72 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RLGS), cuyo plazo máximo de presentación es de tres meses desde la finalización de la actividad subvencionada<sup>34</sup> ([anexo 25](#)).

El total del importe concedido en el ejercicio 2020 ascendió a 1.258.610,92 euros, y por tanto, un 0,88 % del gasto realizado, 11.033,52 euros, no ha sido justificado ya que no han sido presentadas en plazo las cuentas justificativas con los justificantes de gasto pertinentes<sup>35</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### II.3.2.2. PROGRAMA DE MAYORES Y DEPENDIENTES

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

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

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

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

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

3. Durante el ejercicio 2021 se justificaron gastos correspondientes a las subvenciones concedidas en el ejercicio anterior por importe de 2.371.823,00 euros, mediante la presentación de las preceptivas cuentas justificativas con la aportación de justificantes de gastos cuyo plazo máximo de presentación es de tres meses desde la finalización de la actividad subvencionada<sup>36</sup> ([anexo 28](#)).

No obstante, el total del importe concedido en el ejercicio 2020 ascendió a 2.456.038,00 euros. Por tanto, un 3,43 % del gasto realizado, 84.215,00 euros, no había sido justificado ya que no habían sido presentadas en plazo las cuentas justificativas con los justificantes de gasto pertinentes<sup>37</sup>.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Corresponde a la Unidad Central de Caja<sup>38</sup> del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, entre otras funciones, la recepción y examen de las cuentas justificativas de los pagos a justificar y, una vez aprobadas e intervenidas, su rendición al Tribunal de Cuentas.

Si bien las funciones atribuidas a esta Unidad Central son desempeñadas por la Subdirección General de Gestión Económica y Oficina Presupuestaria<sup>39</sup> dependiente de la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, al menos desde los últimos 10 años la función de recepción y examen de las cuentas justificativas de pagos a justificar correspondientes a las prestaciones, pensiones, ayudas y subvenciones incluidas en el programa 231B, ha sido realizada por la Subdirección General de Gestión Económica y Fondos Europeos sin que exista ninguna norma que atribuya estas funciones a la citada Subdirección<sup>40</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como se puede observar, existen 818 cuentas justificativas de pagos a justificar correspondientes al período 2017 a 2021 pendientes de aprobación y de registro en el

Sistema de Información Contable<sup>41</sup>, como consecuencia fundamentalmente de retrasos, tanto en el proceso de intervención de estas cuentas por parte de la Intervención Delegada, como en la posterior aprobación definitiva por parte de la DGM, tal y como informa la Subdirección General de Gestión Económica y Fondos Europeos.

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

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

No obstante, las dilaciones existentes entre las distintas fases del procedimiento dan lugar a la existencia de retrasos en la obligación de rendición de las cuentas justificativas de pagos a justificar al Tribunal de Cuentas y como consecuencia dificultan las labores de control de este Tribunal y el eficaz cumplimiento del artículo 36.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas<sup>42</sup>.

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

## II.5. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LOS INFORMES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS<sup>43</sup>

El *Informe de Fiscalización de las ayudas y subvenciones otorgadas con cargo a créditos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a favor de emigrantes españoles no residentes en España o retornados, ejercicios 2005 y 2006*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 22 de diciembre de 2011 establecía una serie de recomendaciones dirigidas al Gobierno

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

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

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

y a la Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior (actual SGCEEP), en relación con las ayudas integradas exclusivamente en los programas de subvenciones.

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

### II.5.1. Recomendaciones dirigidas al Gobierno

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

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

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

En consecuencia, esta recomendación ha sido cumplida.

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

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

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

En consecuencia, esta recomendación no ha sido cumplida.

## II.5.2. Recomendaciones dirigidas a la SGCEEPR

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

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

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

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

En consecuencia, esta recomendación ha sido cumplida parcialmente.

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

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

En consecuencia, esta recomendación no ha sido cumplida.

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

Tanto la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía

española en el exterior y los retornados, como posteriormente, la Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y retornados, establecen para cada programa de subvenciones los criterios para la determinación de la cuantía de la ayuda.

En consecuencia, esta recomendación ha sido cumplida.

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

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

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

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

En consecuencia, esta recomendación ha sido cumplida.

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

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

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

En consecuencia, esta recomendación ha sido cumplida parcialmente.

Por otro lado, respecto a la impartición de instrucciones conducentes a que en los documentos de las Comisiones de Evaluación figuren desglosados los resultados por cada uno de los criterios de valoración, la SGCEEPR elabora, para cada convocatoria anual desde el ejercicio 2021, unas guías de evaluación para ambos programas de subvenciones que contienen instrucciones específicas para la realización y presentación de los criterios de valoración por parte de las Comisiones de Evaluación.

En consecuencia, esta recomendación ha sido cumplida.

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

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

En consecuencia, esta recomendación ha sido cumplida.

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

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

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

En consecuencia, esta recomendación no ha sido cumplida.

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

En consecuencia, esta recomendación no sería aplicable.

*“DÉCIMA. En las instrucciones que pueda dictar, la DGCEE debería distinguir entre la propuesta de resolución y la resolución, debiendo ambas estar fechadas, sin perjuicio de la*

*coordinación de esta fase del procedimiento con las exigencias de los trámites de fiscalización y de contabilidad”.*

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

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

En consecuencia, esta recomendación ha sido cumplida.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para conseguirlo, identifica 17 ODS y 169 metas, que se constituyen como la guía de referencia de los planes de acción a adoptar por los distintos países miembros para la consecución de estos objetivos y que deben ser abordados desde una perspectiva integral, buscando las sinergias que se producen entre ellos y no de manera individual y aislada unos de otros.

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

El citado Plan de Acción contempla, entre otras, las denominadas medidas transformadoras<sup>44</sup>, y dentro de ellas la Medida Transformadora VII “*Presupuestar para los ODS: alineamiento con los presupuestos de cada Departamento Ministerial*” con el objetivo de establecer la relación entre los ODS y las políticas de gasto y programas que los desarrollan, permitiendo el análisis de asignación de recursos con estos objetivos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. La propuesta de contribución cuantitativa del programa 231B a los ODS enviada al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para la elaboración del Informe de alineamiento del ejercicio 2021 fue la establecida en el siguiente cuadro<sup>45</sup>:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>46</sup>, en su artículo 2.1. a) establece que sus disposiciones se aplicarán a “*la Administración General del Estado*” estando la DGM, como órgano directivo del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, dentro del ámbito de aplicación de la citada ley. Esta Ley incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, reconoce y garantiza el acceso a la información y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.

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

En relación con la accesibilidad de los sitios web, y en aras al cumplimiento del artículo 5.5<sup>47</sup> de la citada Ley y de las disposiciones incluidas en el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público, la Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la Subsecretaría del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, realizó con fecha 7 de octubre de 2020 (revisión el 24 de septiembre de 2021) una Declaración de Accesibilidad del Portal de la Ciudadanía Española en el Exterior, consecuencia de los trabajos de autoevaluación efectuados sobre el citado sitio web por esta Subdirección.

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

Por otra parte, con fecha 6 de junio de 2021, se publicó el “*Informe de Accesibilidad Web. Procedimiento Simplificado UNE EN 301549:2019. Ciudadanía Española en el Exterior*”, efectuado por el Observatorio de Accesibilidad Web dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital sobre el Portal de la Ciudadanía Española en el Exterior, obteniendo una calificación media de 8,83 puntos sobre 10, con un nivel de adecuación estimado de AA y con una posición a nivel global de 177 sobre 336 sitios web, de manera que el nivel de accesibilidad se califica como adecuado y válido, con una situación de cumplimiento parcialmente conforme<sup>48</sup>.

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

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

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

No obstante, en relación con los resultados obtenidos en la evaluación anterior correspondiente al ejercicio 2020, tanto la calificación media del sitio web como la posición a nivel global han empeorado en un año (la calificación media del 2020 fue de 9,50 puntos sobre 10 y la posición global fue de 115 sobre 327 sitios web), por lo que obviamente no ha mejorado su accesibilidad.

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

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

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

4. No está publicado el *Informe de Fiscalización de las ayudas y subvenciones otorgadas con cargo a créditos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a favor de emigrantes españoles no residentes en España o retornados, ejercicios 2005 y 2006* (artículo 8.1.e).
5. No se publica la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que son de su competencia en ninguno de los sitios web que contienen información relativa a la DGM (artículo 8.1.i).

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

Por otra parte, no se ha apreciado en esta fiscalización ningún incumplimiento de las normas recogidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Conviene precisar como buena práctica en este ámbito, el hecho de que las ayudas

---

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

asistenciales extraordinarias contemplen, como gastos extraordinarios susceptibles de financiación, los correspondientes a la asistencia jurídica en los procedimientos civiles y penales derivados de causas de violencia de género.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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

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

#### RECOMENDACIÓN N.º 1:

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

2. Respecto a las prestaciones por razón de necesidad, cabe destacar lo siguiente (epígrafe II.2.1):
  - a) No existe un concepto presupuestario específico para las obligaciones reconocidas netas derivadas de su ejecución, sino que se imputan de forma conjunta con la prestación de asistencia sanitaria<sup>49</sup>.
  - b) En 45 expedientes (un 29,80 % de la muestra) el plazo de resolución ha sido superior a ocho meses siendo el plazo legal máximo para resolver de seis meses; 23 expedientes carecen de la documentación requerida para la tramitación y aprobación de las prestaciones; y en 12 expedientes no consta documentación alguna en la aplicación del Sistema General de Prestaciones.

<sup>49</sup> A partir del año 2022 esta incidencia ha sido subsanada.

- c) En un 50,46 % de los expedientes de la muestra analizados no existe documentación justificativa de los ingresos del solicitante. Únicamente figura la declaración responsable por parte del propio solicitante de no percepción de ingresos, sin que se puedan realizar desde la DGM las comprobaciones adecuadas para verificar lo declarado.
3. Respecto a las prestaciones para “Niños de la Guerra” se ha comprobado (epígrafe II.2.2):
- a) La existencia de una tendencia natural decreciente en el número de perceptores y en los importes percibidos, debida a la elevada edad de estos y al bajo número de nuevas solicitudes presentadas, siendo el 94,36 % de las solicitudes de los últimos años renovaciones anuales.
- b) En la aplicación SGPRN figura un expediente (un 0,75 % de la muestra) que carece de documento de solicitud y cinco (un 3,76 % de la muestra) en los que no existe documentación acreditativa adjunta a las solicitudes.
4. En relación con la gestión de la pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados se han observado las siguientes circunstancias e incidencias (epígrafe II.2.3):
- a) Entre los ejercicios 2017 y 2021 se ha producido un incremento de un 238,14 % en el número de beneficiarios, así como en el número de solicitudes presentadas y grabadas en la aplicación SGPRN, fundamentalmente de retornados procedentes de Venezuela.
- b) Existe un elevado número de solicitudes presentadas y pendientes de resolver, concretamente 1.395 a finales de marzo de 2022, presentadas en los años 2021 y 2022, de las cuales 1.154 (82,72 %) estaban, incluso, pendientes de grabar en la aplicación SGPRN.
- c) Existe un importante retraso en la resolución y concesión de estas pensiones, llegando a alcanzar, para las solicitudes presentadas en 2019 y grabadas en la aplicación, los 15 meses de retraso, incrementándose este plazo hasta los 21 meses para las que ni siquiera estaban grabadas.

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

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

#### RECOMENDACIÓN N.º 2:

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

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

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

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

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

#### RECOMENDACIÓN N.º 3:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### RECOMENDACIÓN N.º 4:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### RECOMENDACIÓN N.º 5:

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

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

13. No ha sido cumplida la recomendación dirigida al Gobierno relativa a la inclusión en los Presupuestos Generales del Estado de una clara y precisa definición de los objetivos a conseguir por el programa 231B y de las actuaciones para alcanzarlos en coordinación con el Plan Estratégico de Subvenciones, ni de los indicadores necesarios para el seguimiento de su ejecución (epígrafe II.5.1).
14. No han sido cumplidas las recomendaciones dirigidas a la SGCEEPR referentes a (epígrafe II.5.2):
  - a) La implantación de un sistema de información integrado de la totalidad de ayudas a favor de los ciudadanos españoles residentes en el exterior y retornados.

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

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

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

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

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

15. Respecto al cumplimiento por parte de la DGM de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se han apreciado las siguientes incidencias (subapartado II.7):
- a) No ha publicado el grado de cumplimiento y resultados, así como los indicadores de medida y valoración del Plan Estratégico de Subvenciones 2021-2023.
  - b) No ha publicado directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros organismos.
  - c) No consta información publicada sobre los encargos a medios propios personificados firmados por la DGM, ni el *Informe de Fiscalización de las ayudas y subvenciones otorgadas con cargo a créditos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a favor de emigrantes españoles no residentes en España o retornados, ejercicios 2005 y 2006*.

Madrid, 28 de septiembre de 2023

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

## ANEXOS

### RELACIÓN DE ANEXOS

---

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

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

## ANEXO 1

### METODOLOGÍA DE LA FISCALIZACIÓN

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

La obtención de datos, así como las comprobaciones y verificaciones, se han realizado en los órganos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones competentes para la tramitación y justificación de las pensiones, prestaciones y ayudas correspondientes al programa presupuestario 231B, así como en las CTMSS en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, por videoconferencia, que dependen funcional y conjuntamente de este Ministerio y del Ministerio de Trabajo y Economía Social<sup>50</sup>.

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

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

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

---

<sup>50</sup> Las CTMSS son órganos técnicos especializados de las Misiones Diplomáticas y de las Representaciones Permanentes del Reino de España, para el desarrollo de las funciones que, en el marco de las competencias de los Ministerios de Trabajo y Economía Social y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, les encomienda la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y el Real Decreto 499/2020, de 28 de abril. Las CTMSS dependen orgánicamente de la Subsecretaría de Trabajo y Economía Social y mantienen una dependencia jerárquica del Embajador. Corresponde a la Subsecretaría de Trabajo y Economía Social, a través de la Secretaría General Técnica, la organización interna y la dotación presupuestaria de las CTMSS, así como su inspección técnica y control.

## ANEXO 2

### MARCO NORMATIVO

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

1. Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
2. Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional.
3. Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.
4. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
5. Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados a justificar.
6. Real Decreto 938/2005, de 29 de julio, por el que se dictan normas sobre el seguimiento y aplicación contable de los fondos disponibles en los servicios del exterior.
7. Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, modificado por el Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.
8. Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados, modificado por la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social.
9. Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, modificado por el Real Decreto 286/2021, de 20 de abril, el Real Decreto 1152/2021, de 28 de diciembre, el Real Decreto 216/2022, de 29 de marzo y el Real Decreto 783/2022, de 27 de septiembre.
10. Orden de 23 de diciembre de 1987 por la que se dictan normas para el desarrollo y aplicación del Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados a justificar.
11. Orden TAS/561/2006, de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas asistenciales correspondientes a los programas de actuación en favor de los emigrantes españoles no residentes en España, modificada por la Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo y la Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio.
12. Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y los retornados, modificada por la Orden TIN/2004/2008, de 26 de junio, la Orden TIN/58/2009, de 21 de enero y la Orden TIN/2378/2009, de 28 de agosto.

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

## ANEXO 3

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

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

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

Por su parte, el Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones<sup>51</sup>, encarga a este departamento ministerial la elaboración y el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración y de políticas de inclusión y, en concreto, y como órgano superior del mismo a la Secretaría de Estado de Migraciones, a la que está adscrito como órgano colegiado, entre otros, el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior.

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

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

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

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

## ANEXO 4

### PRESTACIONES POR RAZÓN DE NECESIDAD (REGULACIÓN)

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

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

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

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

La base de cálculo de la prestación se fija anualmente por la DGM para cada país y con efectos de 1 de enero, considerando indicadores económicos y de protección social del país, y en todo caso la cuantía concedida no podrá superar la establecida en cada ejercicio para la pensión de jubilación en su modalidad no contributiva<sup>52</sup>.

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

**ANEXO 5**

**PRESTACIONES POR RAZÓN DE NECESIDAD**  
**(BENEFICIARIOS POR PAÍSES)**

**Ejercicio 2021**

**(Euros)**

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

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

**ANEXO 6**

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

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

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

Fuente: Elaboración propia con información facilitada por la SGCEEPR.

[ANEXO 7](#)

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

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

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

## ANEXO 8

### **PRESTACIONES PARA “NIÑOS DE LA GUERRA” (REGULACIÓN)**

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 3/2005 de 18 de marzo, son beneficiarios de la prestación económica los ciudadanos de origen español desplazados, durante su minoría de edad, al extranjero en el período comprendido entre el 18 de julio de 1936 y el 31 de diciembre de 1939, como consecuencia de la Guerra Civil española y, que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional, cuando se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

1. Que residan en el extranjero y sean perceptores de la pensión asistencial por ancianidad en favor de los emigrantes españoles<sup>53</sup>, o reúnan los requisitos exigidos para su reconocimiento.
2. Que residan en territorio español y sean perceptores de la pensión de jubilación de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, de la pensión asistencial o reúnan los requisitos exigidos para su reconocimiento.
3. Que, con independencia del país de residencia, sean perceptores de pensión del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez o reúnan los requisitos exigidos para su reconocimiento.
4. Que, con independencia del país de residencia, no tengan derecho a las pensiones señaladas en los apartados 1) y 2) por disponer de rentas o ingresos superiores al límite establecido para acceder a las mismas, siempre que dichas rentas o ingresos sean de cuantía inferior a 6.090 euros anuales<sup>54</sup>.

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

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

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

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

[ANEXO 9](#)**PRESTACIONES PARA NIÑOS DE LA GUERRA**  
**(RESIDENTES EN EL EXTERIOR)**

Ejercicio 2021

(Euros)

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

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

[ANEXO 10](#)

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

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

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

## ANEXO 11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se estableció el ingreso mínimo vital<sup>55</sup> (1 de junio de 2020), es necesario tener en cuenta la puesta en marcha de esta ayuda regulada como una prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y

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

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

[ANEXO 12](#)**PENSIÓN ASISTENCIAL POR ANCIANIDAD PARA ESPAÑOLES DE ORIGEN RETORNADOS  
(SOLICITUDES)**

Ejercicios 2019 a 2021

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

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

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

[ANEXO 13](#)

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

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

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

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

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

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

**B.- Perceptores de Ingreso Mínimo Vital**

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

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

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

[ANEXO 15](#)

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

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

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

[ANEXO 16](#)

**PRESTACIONES DE ASISTENCIA SANITARIA  
(BENEFICIARIOS)  
Ejercicio 2021**

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

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

[ANEXO 17](#)

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

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

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

**ANEXO 18**

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

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

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

[ANEXO 19](#)**AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS PARA EMIGRANTES  
(REGULACIÓN)**

El Programa 2 de la Orden TAS/561/2006<sup>56</sup>, de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas asistenciales correspondientes a los programas de actuación en favor de los emigrantes españoles no residentes en el exterior, contiene la regulación jurídica de las ayudas asistenciales extraordinarias para emigrantes.

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

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

Las ayudas asistenciales extraordinarias para emigrantes tienen por objeto:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[ANEXO 20](#)

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

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

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

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

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

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

[ANEXO 21](#)

## **AYUDAS ASISTENCIALES EXTRAORDINARIAS PARA EMIGRANTES (AUSENCIA DE DOCUMENTACIÓN)**

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

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

**ANEXO 22**

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

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

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

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

[ANEXO 23](#)**PROGRAMA DE ASOCIACIONES  
(REGULACIÓN)**

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

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

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

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

1. Los gastos de funcionamiento de las federaciones, asociaciones o centros de españoles en el exterior, concretamente los de personal vinculado a la actividad subvencionada, alquiler de local, electricidad, gas, agua, línea telefónica de voz y de datos, material informático y de oficina de carácter fungible o consumible y otros de similar naturaleza.
2. Los gastos ocasionados por las reparaciones y el mantenimiento de centros, asociaciones e instalaciones de entidades de españoles radicadas en el exterior, específicamente aquellos de naturaleza corriente destinados a mantener, reparar y conservar los edificios y locales, siempre que estas acciones no afecten a su estructura ni supongan un incremento de la capacidad o la vida útil de dichas instalaciones.
3. Asimismo, se consideran subvencionables los gastos derivados de la celebración de una Asamblea anual por aquellas Federaciones que representen o integren a asociaciones o centros de españoles en el exterior de más de un país.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[ANEXO 24](#)**PROGRAMA DE ASOCIACIONES  
(IMPORTES Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS)****Ejercicio 2021****(Euros)**

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

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

**ANEXO 25**

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

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

Fuente: Elaboración propia con información facilitada por la SGCEEPR.

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

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

[ANEXO 26](#)**PROGRAMA DE MAYORES Y DEPENDIENTES  
(REGULACIÓN)**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[ANEXO 27](#)**PROGRAMA DE MAYORES Y DEPENDIENTES**  
**(IMPORTES Y ENTIDADES BENEFICIARIAS)****Ejercicio 2021****(Euros)**

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

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

**ANEXO 28**

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

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

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

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

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

**ANEXO 29****PROCEDIMIENTO DE JUSTIFICACIÓN DEL PAGO DE LAS AYUDAS FINANCIADAS CON CARGO AL PROGRAMA 231B “ACCIONES EN FAVOR DE LOS EMIGRANTES”**

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

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

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

El procedimiento comienza con el libramiento de los pagos a justificar por parte de la DGM a favor de las CTMSS que determina la obligación de presentación de las citadas cuentas justificativas, que se remiten a la Subdirección de Gestión Económica y Fondos Europeos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para su revisión y posterior remisión a la Subdirección General de Gestión Económica y Oficina Presupuestaria del mismo Ministerio que actúa como Unidad de Caja Central<sup>57</sup>, la cual procede a enviar toda la documentación de la cuenta justificativa a la Intervención Delegada para su intervención, y posterior remisión a la DGM para su aprobación y ulterior rendición al Tribunal de Cuentas.

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

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

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

---

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

**ANEXO 30-1/2**

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

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

[ANEXO 30-2/2](#)**PLAZOS EN LA INTERVENCIÓN Y APROBACIÓN DE LAS CUENTAS JUSTIFICATIVAS**  
**Ejercicios 2015 a 2022**

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

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