

## Auditoría “expres” de emergencias humanitarias: la gestión de la crisis de refugiados de Ucrania.

Jacinto Álvarez Somoza

Auditor del Consello de Contas de Galicia

Revista Auditoría Pública nº 84

Noviembre 2024. Páginas: 53-65

**Resumen:** En un período de crisis sanitarias y humanitarias de repercusión mundial, y recién superada la pandemia de la Covid al menos en sus consecuencias más graves, conviene observar y analizar la gestión realizada. Se trata de un análisis, generalmente a posteriori, que compete, no tanto a los órganos de control interno, como al control externo. Porque debemos concluir sin dudar que, si el control interno es de por sí relajado o de “requisitos mínimos”; en el marco de una pandemia o de una crisis humanitaria, su efecto es poco menos que testimonial.

¿Existe justificación, con los instrumentos de trabajo de que disponemos en la actualidad, para no ser capaces de acompañar a una crisis humanitaria de mecanismos de gestión y control proporcionales sí, pero también eficientes?

Partiendo del reciente trabajo del Consello de Contas de Galicia plasmado en el INFORME DE FISCALIZACIÓN «EXPRES» DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LAS ENTIDADES LOCALES DE GALICIA PARA ABORDAR LA CRISIS HUMANITARIA PROVOCADA POR LA INVASIÓN DE UCRANIA, este artículo pretende “combatir” el cliché de que el control de la gestión pública debe levantar sus barreras y prevenciones cuando una crisis estalla.

**Palabras Clave:** Auditoría expres, auditoría operativa, control externo, crisis, personas refugiadas.

**Abstract:** In a period of health and humanitarian crises with global repercussions, and the Covid pandemic has recently been overcome, at least in its most serious consequences, it is worth observing and analyzing the management carried out.

This is an analysis, generally ex post, that is the responsibility not so much of the internal control bodies, but rather of external control. Because we must conclude without hesitation that, if internal control is inherently relaxed or “minimum requirements”; in the context of a pandemic or humanitarian crisis, its effect is nothing short of testimonial.

Is there justification, with the work instruments we currently have, for not being able to accompany a humanitarian crisis with a management and control mechanism that is proportional, yes, but also efficient?

Starting from the recent work of the Consello de Contas de Galicia reflected in the “EXPRES” INSPECTION REPORT OF THE MEASURES ADOPTED BY THE LOCAL ENTITIES OF GALICIA TO ADDRESS THE HUMANITARIAN CRISIS CAUSED BY THE INVASION OF UKRAINE, this article aims to “combat” the cliché that public management control must lift its barriers and preventions when a crisis breaks out.

**Keywords:** Express audit, operational audit, external control, crisis, refugees.

## 1. Introducción.

En febrero de 2022, una vez superada la parte más dura de la pandemia sanitaria de la Covid-19 y cuando todavía se discutía si la salida de la crisis sería hacia un período de esplendor económico o de inestabilidad, la invasión de parte del territorio ucraniano por Rusia zanjó el debate de forma tajante. La inestabilidad geopolítica ha continuado el tsunami iniciado por la crisis sanitaria, provocando una grave crisis humanitaria.

Frente a las crisis (y siempre “a toro pasado”), se plantea si los Gobiernos y las Administraciones Públicas están preparadas. Esta “preparación” dista, en la mayor parte de los casos, de ser una respuesta organizada y profesionalizada.

Los procedimientos de gestión de las crisis son, con carácter general, un cúmulo de buenas intenciones y proclamas, más recientemente completadas con protocolos y documentos “tipo.” Pero aparentemente nadie quiere condicionar una rápida respuesta a los procedimientos administrativos reglados, aunque sean ya de la mayor urgencia.

Para los órganos administrativos las crisis normalmente son períodos de trabajo en el “limbo” de la tramitación de emergencia, la contratación verbal y la ausencia de seguridad jurídica.

En todo caso, la exigencia de control sobre el descontrol inicial suele desembocar en innumerables procedimientos plagados de críticas a la opacidad, falta de legalidad e incluso boyante corrupción.

Desde el punto de vista más concreto del control externo, la particularidad habitual es que su participación es normalmente ya “tardía”, por lo que 3 ó 4 años después supone traer de nuevo a los titulares una mala gestión ya conocida. Y es en este punto, en el que las recientes novedades en el control externo español buscan, entre otras finalidades, avanzar en la proximidad de los informes a los hechos y procedimientos fiscalizados.

Este objetivo se persigue, por ejemplo, con la figura de auditoría focalizada o exprés que será el objeto “instrumental” del presente artículo, si bien el campo de trabajo sobre el que se aplicó dicho instrumento en el supuesto del Consello de Contas de Galicia, el proceso de acogida de personas procedentes de la guerra de Ucrania, obliga

también a analizar la habitual improvisación en los procedimientos de acogida de refugiados con ejemplos terribles de “no proceso” como la no recepción en Europa de las personas que huían de la guerra en Siria. Más de 3 millones de personas siguen acogidas (o atrapadas) en la frontera de Turquía con Europa como un indicador demasiado evidente de una Política Exterior y de Seguridad Común con mayor peso que el compromiso de humanidad que debe existir con las personas que huyen de un conflicto bélico.

En el horizonte, y como complemento de los trabajos ordinarios de los órganos de control externo, la incorporación a nuestras fiscalizaciones operativas del “teóricamente” consolidado enfoque evaluador, que avanza con fuerza (al menos en las voces y foros más autorizados)<sup>1</sup>.

## 2. La fiscalización exprés como modalidad de control.

Como punto inicial de nuestro análisis, debemos indicar que la fiscalización exprés desarrollada por el Consello de Contas se encuadró dentro del actualmente vigente Plan Estratégico 2023-2028, dentro del «Objetivo estratégico 1.2.: promover informes de fiscalización que aporten información clara, útil y oportuna a sus destinatarios, preferentemente en las áreas de riesgo identificadas por el Consello de Contas», que prevé que el OCEX gallego proporcione conocimiento e instrumentos para la mejora de la gestión pública, incrementando la actividad fiscalizadora a través de las auditorías operativas, planificando los trabajos bajo un enfoque de riesgo y tratando de realizar las fiscalizaciones en el menor tiempo posible para auditar ejercicios más cercanos en el tiempo.

No sin razón critica la ciudadanía que las actividades de control, y más en concreto las de control externo se encuentran demasiado separadas en el tiempo y en el contexto de las materias analizadas. Las fiscalizaciones exprés o focalizadas pretenden atender a extremos más concretos, pero además hacerlo con la mayor celeridad posible y con la proximidad necesaria a los eventos o programas analizados para que sus conclusiones, pero más aún sus recomendaciones, sean efectivas y aplicables.

En nuestro entorno jurídico es el órgano de control externo francés (Cour des Comptes) el que ha avanzado en mayor medida en este modelo de control. En particular su análisis sobre la acogida a refugiados de la guerra de

<sup>1</sup> Entrada del pasado noviembre de 2023 en el Blog de referencia para la actividad de control “Fiscalización.es”: <https://fiscalizacion.es/2023/11/23/auditoria-operativa-y-enfoque-evaluador/>

Ucrania<sup>2</sup> comparte temática, al menos parcialmente, con el trabajo realizado por el Consello de Contas.

Más próxima nos resulta la experiencia de la Sindicatura valenciana que en su día había publicado una guía sobre esta materia, que ha sido recientemente actualizada y sustituida por la actual “MFSC-1733 Auditorías focalizadas inmediatas”<sup>3</sup>. Este documento recoge un esquema de las notas características de este tipo de fiscalizaciones que podemos aplicar a cualquier proyecto que pretendamos asumir con dicho enfoque, y que en el siguiente cuadro adaptamos al informe del Consello de Contas de Galicia:

**Cuadro 1.**  
**Adaptación de los puntos propuestos en la “Guía MFSC-1733 Auditorías focalizadas inmediatas” a la fiscalización realizada por el Consello de Contas.**

Analiza **TEMA DE INTERÉS ACTUAL**

- Temas relevantes y de actualidad.
- ¿Cuál ha sido la aportación de las entidades locales de Galicia al Plan de acogida de personas refugiadas de la Guerra en Ucrania?



2 Para consultar el informe de la Cour de Comptes: <https://www.ccomptes.fr/en/publications/reception-and-care-ukrainian-refugees-france-french-state-2022>

3 Para acceder a la guía: [https://www.sindicom.gva.es/public/Attachment/2023/7/Diligencia\\_MFSC-1733\\_Auditorias\\_focalizadas\\_inmediatas\\_-\\_SEFYCU\\_4326900.pdf](https://www.sindicom.gva.es/public/Attachment/2023/7/Diligencia_MFSC-1733_Auditorias_focalizadas_inmediatas_-_SEFYCU_4326900.pdf)

Más en concreto, en el caso de Galicia, el Consello de Contas encuadró esta fiscalización de la respuesta a la crisis de refugiados procedentes de la Guerra de Ucrania dentro de su objetivo estratégico 1.2, directamente relacionado con la consecución de las medidas 1.2.4 que persigue incorporar “de manera progresiva trabajos de fiscalización con una orientación operativa”, y la medida 1.2.7, que prevé introducir mecanismos para evitar la acumulación de trabajos sin finalizar dentro de los planes anuales, así como herramientas de planificación para garantizar el control de los tiempos de realización de los trabajos.

La ejecución de una auditoría focalizada o «exprés» pretende, por su propia naturaleza, avanzar en la medida 1.2.7 consiguiendo un acercamiento temporal a medidas que se encuentran en ejecución y poder mejorar así su planificación y/o ejecución.

### 3. El ejemplo del Consello de Contas: planificación de una fiscalización exprés.

El balance por escrito de la guerra de Ucrania realizado por la Unión Europea, un año después de haberse iniciado el conflicto bélico<sup>4</sup>, supuso un posible punto de apoyo para los trabajos que por aquellas fechas se valoraban en el Consello de Contas, pero con un enfoque local.

El primer punto para analizar la participación de las entidades locales de Galicia en la crisis de refugiados de la guerra de Ucrania exigía un análisis, siquiera sucinto, de la normativa aplicable a esta nueva crisis. La normativa en este ámbito vino dada, no tanto por la normativa estatal, sino por las decisiones del Consejo Europeo como parte de una respuesta impulsada y coordinada desde Bruselas.

En concreto, ya el 4 de marzo de 2022, el Consejo Europeo, en su formación de Justicia y Asuntos de Interior aprobó la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal.

La Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de perso-

nas desplazadas y las medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, se incorporó al ordenamiento jurídico español a través del Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, aprobado por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, que tiene por objeto regular el régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países no miembros de la Unión Europea que no puedan regresar en condiciones seguras y duraderas debido a la situación existente en ese país.

Ante la situación de emergencia creada por el conflicto en Ucrania fue preciso aprobar unas normas complementarias de las previsiones contenidas en el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, para el reconocimiento individual de la protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas por el conflicto en Ucrania.

Junto con dichas normas complementarias se adoptaron una serie de medidas de ayuda que exigían la colaboración de los distintos niveles de Gobierno. Después de transcurrir un año desde la puesta en marcha de las medidas, parece recomendable un análisis que pueda valorar su origen y proponer las adaptaciones o mejoras que sean precisas.

El análisis de la respuesta de las entidades locales a la crisis de refugiados de la guerra en Ucrania exigía en un primer punto valorar desde el punto de vista normativo cuál es la competencia de los niveles de gobierno inferiores al estatal, por tratarse de una competencia que coordina y dirige el gobierno estatal.

Si bien la política de relaciones exteriores es una competencia exclusiva del Estado, la competencia de asistencia social que prevé el Estatuto de Autonomía de Galicia, engloba a consecuencia del desarrollo de las actividades humanitarias la colaboración con el Estado por los demás niveles de gobierno (autonómico y local), en particular en materia de Asistencia Social (artículo 27.veintitrés del Estatuto) que es una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, por lo que tiene cabida en la medida 1.2.1.

El escenario actual de cooperación al desarrollo, como punto de partida para analizar la financiación de la actividad de las AAPP en la asunción de obligaciones en el ámbito de acogida a personas refugiadas, lo encontramos en el

4 “Temporary protection for those fleeing Russia’s war of aggression against Ukraine: one year on” - COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0140>



reciente análisis del papel de las CCAA en dicho ámbito.

Entre otros, JS Cano (2023) concluye que “La ley fija el compromiso de que España destine a AOD en 2030 al menos el 0,7 % de su RNB y establece que para el cálculo del cumplimiento de este objetivo se tendrán en consideración las aportaciones presupuestarias realizadas a la AOD por las CC. AA., entes locales, y otras entidades públicas (art. 1.6). Además de llevar al texto de la ley la recomendación del Examen de pares de la OCDE, esta disposición, que reconoce el esfuerzo de los diferentes agentes financiadores, abre posibilidades relevantes de avance en materia de integración, en este caso de los sistemas de cálculo del esfuerzo de AOD. Recordemos que cada CC. AA. escoge en la actualidad su propio método de medición del 0,7 % (en algunos casos de forma referenciada a los impuestos propios), con la consabida dificultad para comparar esos esfuerzos entre CC. AA. (Coordinadora de ONG, 2021), pero también con otros donantes internacionales. Adoptar una fórmula común, referida a la RNB, constituye una buena oportunidad de mejorar el sistema de seguimiento”.

El análisis competencial puede o debe como siempre bajar al terreno de la financiación y gasto, para lo cual el autor propone que “Una vía posible para ello sería territorializar y fijar, para un período de tiempo determinado, la contribución de cada nivel administrativo a la AOD general. Así, si en 2021 la AGE, las CC. AA. y los municipios han financiado, respectivamente, el 89,64 %, 7,45 % y 2,90 % de la AOD global, les correspondería contribuir con el equivalente al 0,63 %, al 0,05 % y al 0,02 % de la renta bruta de su territorio. Este cálculo se puede hacer a partir de

una serie temporal mayor, revisar periódicamente, etc.” Se trata de un análisis macroeconómico que puede dar medidas o baremos para el análisis del impacto de las políticas en un ámbito donde tan importante como cuánto se aporta es en qué se gasta. Además, en la cooperación al desarrollo como en el gasto de crisis humanitarias, en ocasiones lo más difícil es obtener recursos y canales de gasto ordinarios, por lo que el control también se verá afectado por el tipo de procedimiento efectivamente realizado. Pensemos en las ayudas a entidades sin ánimo de lucro que operan en países en situaciones de conflicto, hambrunas o tras catástrofes naturales que impiden la actuación ordinaria de las Administraciones.

Por ello, con carácter general, las convocatorias de ayudas para actuaciones de cooperación al desarrollo suelen “mitigar” los controles ordinarios o emplear alguna de las posibilidades de simplificación que recoge la normativa de justificación de subvenciones. Por ejemplo, la reciente convocatoria de ayudas que ha publicado la comunidad autónoma de Galicia en este ámbito<sup>5</sup>, fija un régimen más sencillo de justificación (cuenta justificativa con informe de auditor/a) que permite justificar las ayudas sin aportar las facturas, sino sólo un listado de las mismas. La incoherencia puede resultar de observar como este sistema se permite para las subvenciones de mayor importe (más de 50.000 euros), porque la finalidad no es afinar el control en los expedientes de más riesgo por razón de su cuantía más elevada, sino que la finalidad podría ser reducir la carga de documentación en subvenciones más cuantiosas. Cuestión de puntos de vista, podríamos concluir.

5 ORDEN de 26 de abril de 2024 por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la ejecución de proyectos de acción humanitaria en el exterior y se procede a su convocatoria para el año 2024 (PR811A): [https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2024/20240510/AnuncioG0759-260424-0004\\_es.html](https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2024/20240510/AnuncioG0759-260424-0004_es.html)

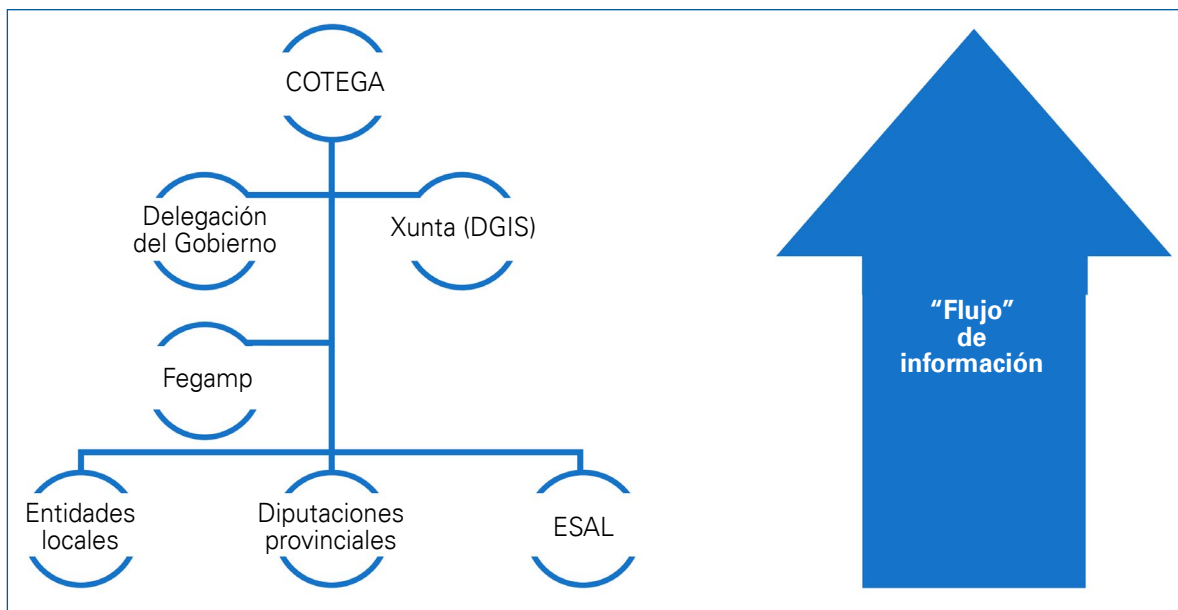


Para el caso concreto de las crisis migratorias por emergencia, sean como consecuencia de un conflicto bélico o de la necesidad de emigrar para buscar un futuro mejor, la asunción de competencias no está perfectamente definida. Existen protocolos, pero como en todas las crisis de dimensión más relevante, existe también mucho margen a la discrecionalidad o al apoyo poco reglado u organizado.

En el caso de la crisis de refugiados de Ucrania, la estructura de Gobernanza resultante en Galicia en la práctica obedeció, al menos formalmente, al siguiente esquema:



**Cuadro 2.**  
**Estructura de Gobernanza del Programa de acogida (incluido en el informe de fiscalización del Consello).**



El análisis de este esquema de Gobernanza reflejó una de las posibles debilidades como fue la falta de reuniones efectivas y documentadas más allá de los primeros 3 meses, concluyendo que sólo existía un procedimiento formal fijado normativamente, para la acogida de personas refugiadas. Sin embargo, no existió de manera permanente una coordinación de los niveles de gobierno más allá de una inicial coordinación por medio de un «ente» creado ad hoc, el Comité Técnico de Galicia (COTEGA).

Además, para el concreto papel de las entidades locales, las entidades supramunicipales asumieron un papel desigual que puede haber tenido un impacto relevante en la coordinación efectiva de los municipios. Así, la aportación de la Federación Gallega de Muni-

cipios y Provincias (Fegamp) se redujo a una coordinación inicial en el marco del COTEGA que no resulta acreditado que se prolongara con posterioridad a mayo de 2022.

Más desigual, a pesar de su naturaleza análoga, fue el papel de las Diputaciones Provinciales en la ejecución del Programa. En concreto, la existencia de un Centro de Emergencia en la ciudad de A Coruña ha repercutido en la existencia de un programa más relevante lo que permite obtener datos de calidad, tanto de la Diputación como del propio Ayuntamiento. Por el contrario, las restantes diputaciones han tenido hasta ahora un papel poco relevante y su repercusión en el Programa puede considerarse mínima.

#### 4. Instrumentos poco habituales: la entrevista con usuarios/as del Programa y el uso de aplicaciones informáticas no tan habituales.

El alcance de una fiscalización exprés exige una obviedad como punto de partida de los trabajos: actuar rápido, pero, a pesar de ello, actuar bien.

En aquellas fechas, para un auditor con 3 meses de experiencia en el OCEX gallego, no se podrían dar por hecho los conocimientos previos específicos para desarrollar una auditoría exprés, pero tampoco los conocimientos especializados sobre procedimientos de gestión de crisis humanitarias como para resultar experto en dicha materia.

Revisar facturas de gastos, procedimientos administrativos de contratación y/o concesión de ayudas resulta sencillo en el marco de un procedimiento de tramitación de emergencia, por lo que tanto el enfoque y alcance de la fiscalización como los instrumentos para llevarla a cabo deberían ser los datos más relevantes del presente trabajo.

Aportar un valor añadido por el lado de los instrumentos de trabajo surgió como una necesidad en el análisis de la documentación inicialmente remitida por las entidades locales. Muchos de los documentos justificativos de las actividades iniciales figuraban en una lengua extranjera

que es de dominio usual en nuestro trabajo (documentación de contratación de alquileres, reservas en plataformas de internet...). Sin embargo, la experiencia en el análisis de las ayudas de internacionalización de empresas en la Comunidad Autónoma de Galicia ya había hecho habitual el empleo de aplicaciones de traducción de idiomas<sup>6</sup> no habituales (ayudas a la exportación que recogen documentación y facturas en idioma chino, árabe, ...).

En esta fiscalización, en concreto, el objetivo de obtener indicadores, costes unitarios o estándar, hacía necesario por ejemplo que la descripción de las facturas aceptadas permitiese conocer el número de días y los conceptos incluidos en el gasto abonado por las entidades locales a las familias de refugiados.

Es evidente que un estricto análisis “ordinario” de legalidad o regularidad de procedimientos, que también se incluyó en los papeles de trabajo y en el informe podría limitar aún más el alcance y duración de los trabajos, pero habría limitado mucho más la información obtenida y el posible enfoque evaluador de la fiscalización. Además, dicho enfoque planteó desde un primer momento la conveniencia de asumir las pruebas habituales, pero también una enfoque de “cliente” de los servicios públicos con una doble finalidad:

1<sup>a</sup>: Validar los datos e indicadores que se planteaban en el cuestionario inicialmente remitido a las entidades locales.

#### Cuadro 3. Cuestionario enviado a las entidades locales en la fiscalización realizada (en gallego).

**Cadro 2: Teñen sido executadas as medidas propostas en tempo e forma? Cal foi o grao de éxito nos posibles obxectivos mínimos de integración das persoas refuxiadas?**

Ob.2	Cuestións	Previsión escrita	Implantación efectiva	Nº total previsto	Nº total acadado	Obxectivo 2023	Obxectivo 2024	O
1	Porcentaxe de escolarización non obrigatoria?	sí/non	sí/non					
2	Resultados académicos educación non obrigatoria curso 22/23?	sí/non	sí/non					
3	Porcentaxe de escolarización obrigatoria?	sí/non	sí/non					
4	Resultados académicos educación obrigatoria curso 22/23?	sí/non	sí/non					
5	Integración laboral-saída da situación de desemprego/inactividade?	sí/non	sí/non					
6	Seguimento sociosanitario?	sí/non	sí/non					
7	Integración en vivenda individual?	sí/non	sí/non					

6 Enlace a google Lens como posible instrumento de trabajo: <https://lens.google/intl/es/>

2ª: Obtener la información más real y objetiva de los destinatarios últimos de la acción pública, las personas refugiadas.

Para ello, después de analizar las directrices que para la elaboración y realización de entrevistas se plantean en las guías aplicables en este ámbito<sup>7</sup>, se elaboraron cuestionarios de preguntas para las personas usuarias del Centro de Emergencia que existía en la ciudad de Coruña, dependiente de la Diputación Provincial. Dichos cuestionarios se tradujeron “informalmente” a la lengua propia de los refugiados de tal forma que, si bien el dominio de la lengua castellana no era muy alto, sí al menos la comprensión inicial de cada pregunta.

Los resultados de dichas entrevistas, resumidos en la siguiente imagen, aportaron información adicional no sólo para las conclusiones de los informes, sino más aún para las recomendaciones:



**Cuadro 4.**  
Resultados de las entrevistas realizadas a las personas usuarias del “Programa de acogida”.



<sup>7</sup> Acceder a alguno de los materiales publicados por INAP en materia de entrevistas y evaluación: [https://bci.inap.es/alfresco\\_file/2e51e6e3-e226-4cd1-a25e-39830ee1ce22](https://bci.inap.es/alfresco_file/2e51e6e3-e226-4cd1-a25e-39830ee1ce22)



Como consecuencia de constatar las limitaciones “reales” que se producen en determinados ítems considerados básicos para una posible integración (conocimiento del idioma, conocimiento del entorno socio-económico, participación en formación laboral, participación en prácticas laborales o experiencia laboral), se planteó la conveniencia de elaborar un posible indicador de integración adquirida que podría implicar un “pase” a la fase de autonomía que recoge el Programa de acogida de personas refugiadas.

Sin embargo, este análisis se ha visto superado meses después por el cierre del centro de emergencia que ha supuesto, de hecho, el pase a la situación de autonomía, dando por adquiridos o no teniendo en cuenta los posibles indicadores sugeridos en el informe. Lejos de suponer una enmienda a dichos indicadores, plantea una oportunidad de realizar un seguimiento de las medidas objeto de la fiscalización con la posible incorporación de un enfoque evaluador.

Para implantar dicho enfoque, no sólo podemos comprobar los avances de las personas que han pasado a la fase de autonomía en relación con la fase de residencia en un centro de emergencia, sino que podremos comprobar su situación con la de aquellas personas que no estuvieron desde un inicio acogidos en centros de emergencia, y que por tanto no fueron objeto de entrevista durante la fiscalización.

## 5. Hechos relevantes del informe: conclusiones y recomendaciones.

Ya en 2016, en el marco del “Estudio sobre el derecho de asilo” realizado por la Defensora del Pueblo, una de las recomendaciones dirigidas a la entonces Secretaría de Estado competente (la entonces denominada “Secretaría General de Inmigración y Emigración”), era *“Dotar de las mismas ayudas económicas a los refugiados, con independencia de que se alojen en recursos de gestión directa de la Administración o indirecta (organizaciones no gubernamentales)”*.

La gestión de los importes efectivamente destinados a la atención directa, pero también a la obtención de

la mayor autonomía posible para las personas refugiadas, es un extremo de vital importancia en procesos que, como el actual de la población procedente de Ucrania, tienen una duración prolongada en el tiempo.

El informe de la Cour de Comptes francés citado en la parte inicial de este artículo, ya indicaba entre sus conclusiones que *“Actualmente no hay garantías de alojamiento en una familia anfitriona ni de la posibilidad de estabilizar la compensación para los proveedores de alojamiento. Al mismo tiempo, la cuestión de aliviar las restricciones de vivienda y alojamiento en las áreas metropolitanas, particularmente París, ocupa un lugar destacado en la agenda desde el verano de 2022. Esta situación exige que las instalaciones se distribuyan de forma más equitativa en todo el país, algo que el Estado se esfuerza por promover para personas desplazadas.”* Lo anterior resume los resultados en cuanto a la disponibilidad de vivienda y capacidad para alojar con familias a las personas refugiadas..

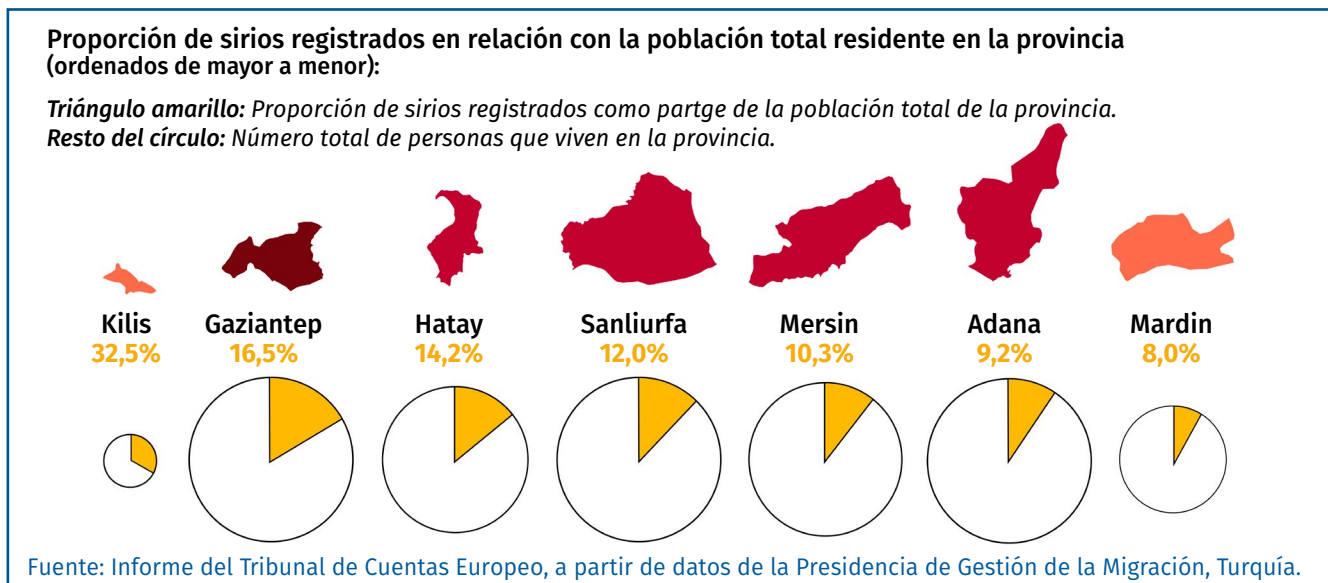
Pero también la superación de los costes estimados y la falta de previsión en los presupuestos para 2023 era una de las cuestiones que preocupaban al órgano de control.

En igual línea de homogeneización de procedimientos y suficiencia de costes se manifiesta el Tribunal de Cuentas Europeo en su reciente informe Especial 06/2024 *“El Mecanismo para los refugiados en Turquía”*<sup>8</sup>. Se trata de un informe que analiza el Mecanismo para los refugiados en Turquía y es la respuesta de la UE a la petición del Consejo Europeo de aumentar de manera significativa la financiación para apoyar a los refugiados en Turquía, que se cifran en aproximadamente 3,2 millones de personas.

Se trata de un mecanismo para coordinar y racionalizar una contribución de 6.000 millones de euros de la UE y sus Estados miembros. La ayuda abarca actividades humanitarias y de desarrollo.

La dimensión del proceso de acogida y los porcentajes de población refugiadas en localidades de Turquía no permiten una comparación real con otros procesos, pero sí valorar instrumentos empleados en la fiscalización y conclusiones o recomendaciones “extrapolables”.

8 Para acceder al informe: [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-06/SR-2024-06\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-06/SR-2024-06_ES.pdf)



En dicho informe, el Tribunal de Cuentas Europeo concluye señalando la deficiencia en el control de costes administrativo del programa de apoyo, sin poder constatar un adecuado control de costes por beneficiario ni de los costes por comparación con proyectos similares.

Si bien el tradicional análisis de costes de ejecución de obras e infraestructuras sí les ha parecido consistente, por contra *“la Comisión no evaluó sistemáticamente la moderación de los costes de los proyectos (presupuesto inicial más adenda) en los demás sectores prioritarios. En varios proyectos (proyectos 1, 6, 8, 9 y 14), no hay pruebas documentales de que la Comisión o la delegación de la UE hubieran analizado con detalle sus correspondientes presupuestos (por ejemplo, solicitando documentos justificativos a los socios ejecutantes para justificar los costes). Además, la delegación de la UE no analizó minuciosamente los costes de las actividades, sino que se basó exclusivamente en las explicaciones facilitadas por*

*los socios ejecutantes (proyectos 6, 7, 8 y 11). Además, la Comisión no comparó costes similares entre diferentes proyectos ni calculó el coste por beneficiario. Esto pone en peligro la eficiencia de los proyectos.”*

El Consejo de Contas en su fiscalización también analizó los costes de asistencia a Refugiados, ya fuese a través del programa de acogida más reglado, pero también como consecuencia de la atención no tan ordenada sino fruto de la colaboración inicial y poco estandarizada de entidades locales con entidades sin ánimo de lucro.

Sin perjuicio de que la información surge en gran medida de los gastos presentados por esas entidades locales a la convocatoria de ayudas realizada por la Comunidad Autónoma de Galicia, los resultados comparados pueden servir como indicadores fiables de los costes globales y unitarios sufridos como media por la distintas AAPP implicadas:

**Cuadro 5. Comparativa de costes/indicadores (Fuente: Informe de fiscalización del Consejo de Contas).**

Mínimo	Valor	Máximo
5	Personas atendidas	422
0,03%	Población acogida/Población de la Entidad Local	3,74%
7.639,43 €	Gasto Programa	83.750,49 €
69,38 €	Coste persona/mes	538,38 €
22,05 €	Subvención obtenida persona/mes	390,43 €
31,78%	Tasa cobertura del gasto por la subvención	<b>106,50%<sup>9</sup></b>
0,34 €	Cuantía del Programa de Gasto/ciudadano	46,42 €

<sup>9</sup> Los datos en rojo exceden los parámetros máximos admisibles por los errores/irregularidades indicados en el párrafo anterior del informe, y que minoran el gasto justificable por debajo de la subvención abonada.

Los indicadores escogidos buscaban no sólo un análisis de costes, sino también obtener una imagen aproximada del impacto económico en las finanzas públicas de la asistencia realizada, con la finalidad no sólo de valorar la viabilidad a medio plazo de la asistencia (coste por persona/mes, tasa de cobertura del gasto por la subvención concedida), sino también con el ánimo de “introducir” una información constatable en el impacto en la economía ciudadana de la participación en el programa de acogida (así los indicadores de gasto/ciudadano, población acogida/población total, etc.).

Lo anterior será aún más relevante para preparar escenarios de acogida donde el impacto de las crisis migratorias se concentra en territorios concretos, lo cual exi-

girá, y exige ya, no sólo asumir los costes de prestación de servicios de asistencia humanitaria en el lugar de llegada<sup>10</sup>, sino también la gestión del necesario reparto para facilitar la gestión de contingentes de personas cada vez más numerosos, y también para facilitar los procesos de integración evitando la “guetificación” en ciudades o barrios de las mismas, como ya se describe en estudios<sup>11</sup> publicados sobre esta problemática hace más de 20 años.

Para ello, analizamos los procedimientos de acogida puestos en marcha por las entidades que presentaron solicitudes de ayuda a la convocatoria de subvenciones de la comunidad Autónoma de Galicia<sup>12</sup>, con los siguientes modelos “generales”:

#### Cuadro 6.

**Modelos de gestión (Fuente: Informe de fiscalización del Consello de Contas).**

Entidad	1ª fase/acogida de urgencia	Medio plazo	¿Imputa costes de personal propio?
Ayuntamiento de A Coruña	Establecimiento hostelero en PC	<i>Derivación a ESAL para integrar en programa</i>	<b>SÍ</b>
Ayuntamiento de Lalín	Adaptación de viviendas propiedad del Ayuntamiento	Adaptación de viviendas propiedad del Ayuntamiento	<b>NO</b>
Ayuntamiento de San Xoán de Río	Adaptación de Albergue propiedad del ayuntamiento	Adaptación de Albergue propiedad del ayuntamiento	<b>SÍ</b>
Mancomunidad de Ordes	Pago directo de gastos de alquiler y bonos para costes	Pago directo de gastos de alquiler y bonos para costes	<b>NO</b>
Ayuntamiento de Marín	Pago a Centro educativo privado	Pago a Centro educativo privado	<b>NO</b>
Ayuntamiento de Manzaneda	Adaptación de Albergue propiedad del ayuntamiento	Adaptación de Albergue propiedad del Ayuntamiento	<b>NO</b>
Ayuntamiento de Vilagarcía	Establecimiento hostelero en PC	<i>Bonos de ayuda para gastos de alquiler, mantenimiento,...</i>	<b>NO</b>
Ayuntamiento de Quiroga	Pago directo de gastos de alquiler y de costes	Pago directo de gastos de alquiler y de costes	<b>NO</b>

10 Subvención otorgada a la Comunidad de Canarias para financiar actuaciones de acogida emigrantes en 2023 y 2024: [https://www.inclusion.gob.es/documentos/20121/0/20231023+NP+CM\\_Subvencion.pdf/368b06a0-2160-3712-1572-ac0ba586efa2?t=1698141261321](https://www.inclusion.gob.es/documentos/20121/0/20231023+NP+CM_Subvencion.pdf/368b06a0-2160-3712-1572-ac0ba586efa2?t=1698141261321)

11 «Gentrificación e inmigración en los centros históricos: el caso del Raval de Barcelona»: <https://www.ub.edu/geocrit/sn-94-66.htm>

12 Para consultar la convocatoria de ayudas de la Comunidad Autónoma de Galicia (BS631F): [https://www.xunta.gal/dog/publicados/2023/20230119/AnuncioG0657-110123-0001\\_gl.html](https://www.xunta.gal/dog/publicados/2023/20230119/AnuncioG0657-110123-0001_gl.html)

Sin perjuicio del alcance de los trabajos realizados, el modelo elegido por cada AAPP analizada tiene evidentes consecuencias en la naturaleza de los gastos imputables al programa, pero también en los procedimientos administrativos tramitados. Sorprende, por ejemplo, que sólo dos de las 7 entidades locales fiscalizadas hayan imputado gastos de personal, y también fueron casi el 50% las que optaron desde un primer momento por abonar los gastos de alquiler de viviendas para las personas refugiadas (entidades locales donde el número de personas acogidas fue menor).

El análisis también permitió distinguir entre un modelo "rural" de acogimiento con inmuebles públicos (generalmente albergues) a disposición de las personas refugiadas donde pudiesen convivir inicialmente como comunidad de refugiados, frente a un modelo "urbano", en donde salvo el Centro de Emergencia ubicado en Coruña, el resto de poblaciones urbanas parecen optar por una gestión externalizada del acogimiento (bien sea en instituciones privadas o abonando los gastos básicos de las personas refugiadas).

Pero sin ánimo de plasmar el propio informe en este artículo, la tercera subpregunta que se incluía en la fiscalización quizás se ha convertido en la más relevante a posteriori: *"¿Se ha previsto una adaptación de las medidas a consecuencia de la prolongación de la invasión? (El «paso» de la gestión de la emergencia a corto plazo a una posible «integración» temporal)."*

Esta pregunta, cuyas conclusiones en el informe no eran "positivas"<sup>13</sup>, en concreto en torno al cumplimiento de las "3 Fases" que el Programa Nacional identificaba claramente y con plazos tasados, recomienda para este informe un seguimiento muy a corto plazo. Más aún, a la vista de las noticias posteriores a la publicación del informe, con el cierre del centro de emergencia<sup>14</sup> dependiente de la Diputación de A Coruña.

En este punto, se abren de nuevo las posibilidades señaladas en el apartado anterior de este artículo, de configurar el seguimiento como una posible fiscalización operativa con enfoque evaluador.

## Conclusión.

La aplicación de técnicas de control y evaluación en los procesos de acogida de personas refugiadas tanto de conflictos bélicos como de procesos migratorios irregulares se enfrenta a un doble dilema desde siempre:

- La imposibilidad (y la falta de voluntad política) de aplicar procedimientos ordinarios de gestión y control a las situaciones de emergencia.
- La dificultad de disponer de información de costes, indicadores que resulten aplicables de forma análoga a procesos que en su origen y desarrollo son muy diferentes (en mayor medida cuando la atención se produce "sobre el terreno" en zonas de conflictos o países en vías de desarrollo).

Lo anterior, sin embargo, no puede obviar la obligación de adaptar los controles a las necesidades crecientes en materia de gestión de crisis humanitarias, ni la evaluación de políticas públicas cada vez más relevantes. La aplicación de instrumentos de tecnología cada vez más modernos y capaces de gestionar millones de datos y de ofrecer soluciones teóricas a los escenarios más inverosímiles, debes ser las armas con las que una Administración dinámica y moderna deba asumir sus competencias. No ser capaces de ofrecer datos inmediatos de ejecución presupuestaria, pero también de progresos en la integración de refugiados, es algo en la actualidad incomprensible.

Combinar una gestión y control ágiles con la respuesta inmediata a los procesos de emergencia no puede ser una misión imposible, y es en el análisis de los escenarios más recientes donde podremos obtener la información y los mecanismos apropiados para asumir las obligaciones de gestión eficaz pero también eficiente de los problemas más graves.

13 "Son muy pocas las entidades que fijan de manera motivada en su documentación remitida los datos globales de atención y/o indicadores posibles o deseables a medio plazo (educativos, laborales, sociales, aprendizaje del idioma,...), (...)  
La configuración del Programa nacional con 3 fases claramente identificables no ha evolucionado en los plazos fijados y no constan en las entidades locales los documentos que reflejen un seguimiento de la evolución de acuerdo con dicho esquema de fases."

14 Fin de la Fase del Programa de Acogida:

<https://cadenaser.com/galicia/2024/01/31/el-programa-de-acogida-de-personas-refugiadas-procedentes-de-ucrania-entra-en-una-segunda-fase-radio-coruna/>



## Bibliografía.

- Agencia de la ONU para los Refugiados-ACNUR (2019): Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional.
- Allard Soto, Raúl y otros (2003): “Salud pública y conflictos bélicos: las emergencias humanitarias complejas”, Revista de Administración Sanitaria Siglo XXI.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2001): “Guía sobre el derecho internacional de los Refugiados”.
- Defensora del Pueblo (2016): “Estudio sobre el Asilo en España: La protección internacional y los recursos del sistema de acogida”.
- Red Europea de Migración - EMN (2015): “Integración de los beneficiarios de protección internacional o humanitaria en el mercado de trabajo: políticas y buenas prácticas”.
- García del Pozo, David (2023): “Fortaleciendo la fiscalización de las fundaciones públicas. Flash audit y supervisión continua”. Revista Auditoría Pública nº 82 - Julio - diciembre 2023. Páginas: 12-25.
- Pérez de Armiño, Karlos (2004), “Desastres y acción humanitaria internacional” Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco”.
- Sánchez Cano, J. (2023): “Las comunidades autónomas en la cooperación al desarrollo española: perspectivas tras la adopción de Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global”, Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC), 50(2), 179-188.
- Sargatal Bataller, Ma. Alba. «Gentrificación e inmigración en los centros históricos: el caso del Raval de Barcelona». Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, 2001, Vol. 5.
- Yela Uceda, Mercedes (2024), “Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?,” Revista de Estudios Europeos: 67-91

